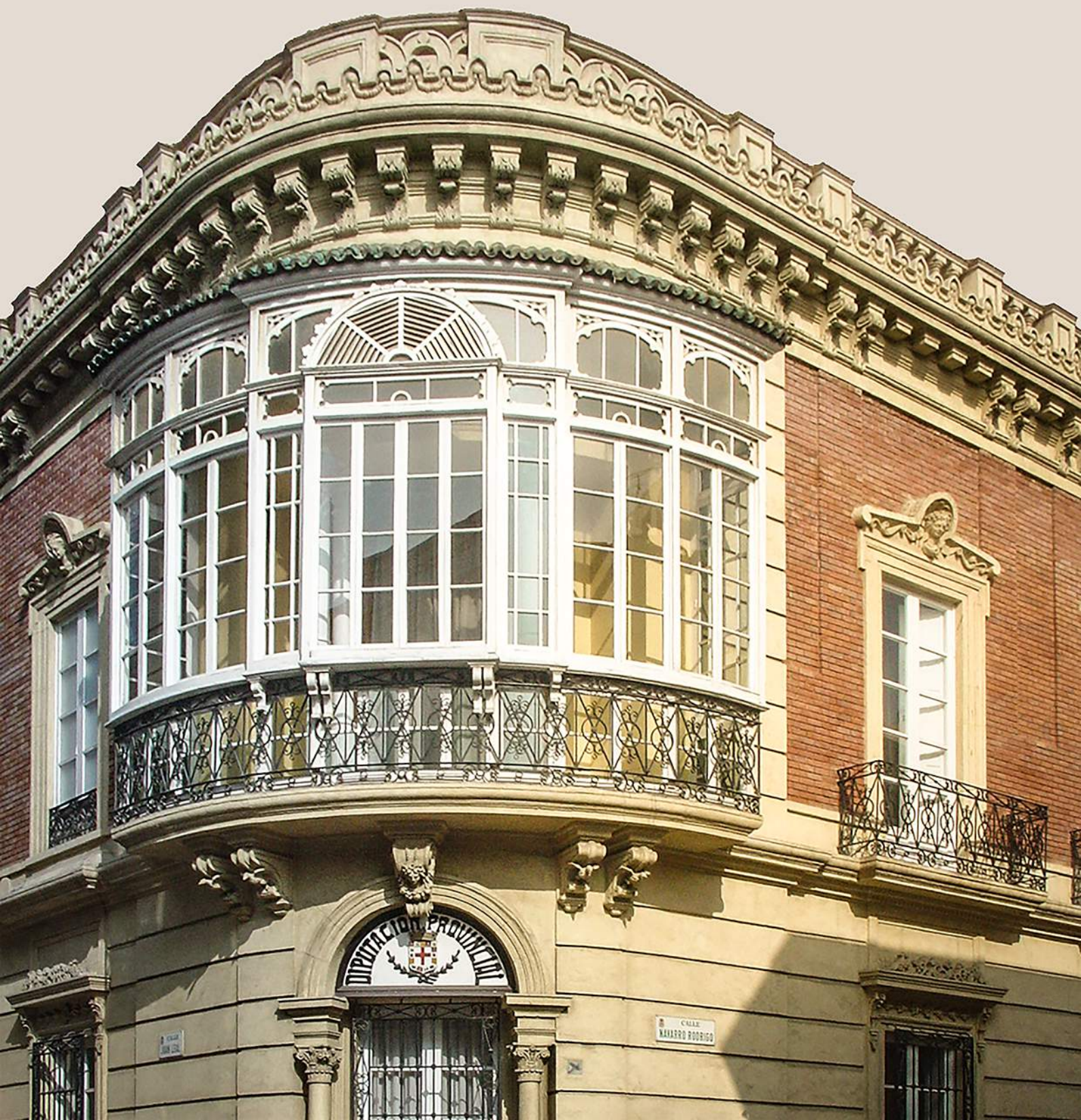


800 Preguntas sobre Derecho y Procedimiento Administrativo Local





Manual del Concejal

800 preguntas sobre Derecho y
procedimiento administrativo local

2ª Edición

(2019)



DIPUTACIÓN
DE ALMERÍA



Manual del Concejal

800 Preguntas sobre Derecho y Procedimiento Administrativo Local

Elaborado por el Instituto de Derecho Local de la Universidad de Almería, con financiación de la Excm. Diputación Provincial de Almería

2ª Edición, noviembre de 2019

Revisada y Actualizada

Depósito Legal: AL-2651-2019

Director de la obra:

Fernández Marín, Fernando

Autores y módulos en los que han intervenido:

- Fornieles Gil, Ángel (Módulos 1, 2, 3, 7 y 8)
- Lago Núñez, Guillermo (Módulos 1, 2, 3 y 4)
- Mellado Ruiz, Lorenzo (Módulos 5, 6, 9, 10 y 11)
- Mora Ruiz, Manuela (Módulo 12)
- Moreno García, Isabel M^a (Módulo 8)

Edición digital revisada y preparada por:

- Fuentes Mañas, Blas, Fornieles Gil, Ángel y Moreno García, Isabel M^a

Fotografía de portada:

Cedida por la Excm. Diputación Provincial de Almería



Una de las grandezas de la Democracia es el derecho que otorga a cualquier ciudadano a asumir responsabilidades de gestión pública representando a quienes les confían con su voto el Gobierno de las administraciones.

Para todos aquellos que se inician como servidores públicos, 'El Manual del Concejales' constituye una herramienta fundamental que da respuesta a 800 preguntas básicas sobre Derecho y Procedimiento Administrativo Local.

Para la Diputación Provincial, como Ayuntamiento de Ayuntamientos, es un honor haber impulsado el Instituto de Derecho Local de la mano del mayor foco de generación de conocimiento de la provincia: la Universidad de Almería. Esta publicación no sólo facilita la acción de gobierno y, de oposición, a todos los concejales y alcaldes de la provincia de Almería, sino que actualiza los conocimientos con los últimos cambios normativos.

Gracias a esta iniciativa vamos a propiciar que los administrados cuenten con concejales con la mejor formación, conocimiento, estrategias de gestión, aplicaciones económicas y repertorios legislativos para desarrollar su trabajo diario y tomar las mejores decisiones.

Con el convencimiento de que este Manual será un excelente recurso para los ediles de nuestros municipios y para toda persona que quiera acceder de manera cómoda a un mayor conocimiento de la gestión local, felicito a todas las personas que han trabajado en el mismo. Especialmente, a su director, Fernando Fernández Marín, por capitanear un equipo que con los valores del esfuerzo y el sacrificio han logrado confeccionar una herramienta útil y, además, necesaria.

Javier Aureliano García Molina
Presidente de la Diputación Provincial de Almería

Manual del Concejal

800 Preguntas sobre Derecho y Procedimiento Administrativo Local

2ª ed. 2019

El Instituto de Derecho Local -creado por Convenio entre la Excma. Diputación Provincial de Almería y la Universidad de Almería-, gracias al apoyo de esta Excma. Diputación Provincial pudo realizar en 2015 y ofrecer de modo gratuito la primera edición de este Manual a través del enlace de internet facilitado por la Diputación de Almería, en su Web oficial.

Este Manual como instrumento recopilador de las cuestiones fundamentales del Derecho y del procedimiento local ha demostrado su utilidad y valía, a la vista del número de descargas de este documento, lo variado de su destino geográfico -a pesar de incluir las referencias necesarias e inevitables a la normativa local andaluza- y de su utilización, no sólo se ha consultado por personas relacionadas directamente con la gestión local, personal de las entidades locales y cargos electos, sino también por estudiosos y ciudadanos anónimos que querían adquirir conocimientos sobre la Administración Pública más cercana a ellos y que debe satisfacer muchas de sus necesidades básicas.

Con este bagaje, dado el interés por el documento, se solicitó de nuevo el apoyo institucional de la Excma. Diputación de Almería, la que, en el marco de su generosa colaboración con la Universidad de Almería, tuvo a bien financiar esta iniciativa, que nos ha permitido corregir, actualizar y ampliar la primera edición realizada en 2015.

Esta nueva edición, lógicamente, recoge los cambios normativos fundamentales acontecidos en estos últimos cuatro años, y también se hace eco de aquellas sentencias fundamentales que, en este tiempo, han moldeado el marco jurídico local, eso sí, tratando de no perder al lector en excesivas disquisiciones propias de otro tipo de obra escrita.

Quiero, para terminar, dejar constancia y agradecer la buena acogida y disponibilidad de los autores para afrontar la segunda edición de este Manual y también, como no puede ser de otro modo, quiero en estas líneas manifestar el expreso agradecimiento del Instituto de Derecho Local, por el apoyo institucional ininterrumpido de la Excma. Diputación Provincial de Almería, personalizándolo en su Presidente el Excmo. Sr. D. Javier Aureliano García.

Espero, que esta segunda edición siga, al menos, los pasos de la primera pues con este propósito se ha hecho.

Almería, a 31 de octubre de 2019.

Fernando Fernández Marín
Director del Instituto de Derecho Local

INDICE

ABREVIATURAS	5
MÓDULO 1. LAS ENTIDADES LOCALES	8
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	9
I. Las entidades locales: encuadramiento constitucional y estatutario	12
1. La configuración de la autonomía local en la Unión Europea	12
2. La configuración del régimen local en la Constitución	13
3. Configuración del régimen local en la Comunidad Autónoma de Andalucía	15
II. Normativa de aplicación y, en particular, los Estatutos y normas de organización y funcionamiento de los Entes instrumentales	17
III. Elementos básicos del municipio: territorio y población	19
1. Regulación	19
2. Territorio y alteraciones de municipios	19
3. Población y padrón	23
4. Nombre y capitalidad de los municipios	25
5. La organización territorial del municipio	26
IV. Competencias y servicios	28
1. El régimen jurídico de las competencias locales	28
2. Competencias propias	29
3. Competencias delegadas	30
4. Otras competencias	32
5. Servicios básicos	34
MÓDULO 2. LA PROVINCIA	36
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	37
I. La Provincia como Entidad Local	40
II. Elementos de la organización provincial	40
III. Las competencias de la Diputación Provincial	44
IV. Las competencias propias de la Diputación Provincial	44
1. La cooperación provincial	47
2. La coordinación	53
V. Las competencias delegadas	58
VI. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación ..	59
MÓDULO 3. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES ..	60
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	61
I. La Estructura del Municipio	63
1. Estructura básica	63
2. Constitución y mandato de las Corporaciones locales	64
II. El Alcalde	64
1. Elección del Alcalde	64
2. Competencias indelegables del Alcalde	65
3. La delegación de competencias del Alcalde	66
III. Los concejales-delegados y los delegados especiales	69
IV. Los Tenientes de Alcalde	71
V. La Junta de Gobierno Local	71
VI. El Pleno	72
MÓDULO 4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL	80
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	81
I. Los derechos de los vecinos en el ámbito del régimen local	86
II. El derecho de acceso a la información	90
1. El libre acceso	90

2. Acceso a materias específicas.....	90
3. Acceso de los concejales a antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación	95
III. El procedimiento administrativo local	98
1. El concepto de ciudadano y el interesado	99
2. La actuación del ciudadano ante la Administración	103
3. Los derechos del ciudadano en el procedimiento administrativo general	107
4. El derecho de la ciudadanía a una buena administración	112
5. Los derechos del ciudadano en la sociedad del conocimiento	113
6. El derecho al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio	114
7. Ordenación del procedimiento administrativo	115
8. Del registro y los expedientes administrativos	116
9. Términos y plazos	119
10. Instrucción del procedimiento	122
11. Finalización	129
12. Ejecución	131
13. Notificación y publicación de actos administrativos	132
14. Notificación y comunicaciones electrónicas	136
15. La protección de datos en los procedimientos administrativos	139
16. El silencio administrativo	141
17. La revisión de los actos y acuerdos locales.	143
MÓDULO 5. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES	151
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	152
I. El personal al servicio de las entidades locales	154
II. Clases de empleados locales	155
III. La función pública local: estructura general	160
1. Funcionarios propios de la corporación: grupos y clases. Sus funciones	161
2. Funcionarios con habilitación nacional	173
IV El personal laboral	184
MÓDULO 6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS CARGOS ELECTOS	192
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	193
I. La responsabilidad en la Administración Local. Aspectos generales	196
II. Responsabilidad administrativa	199
III. Responsabilidad política	205
IV. Responsabilidad civil	209
V. Responsabilidad penal	210
VI. Responsabilidad contable	214
MÓDULO 7. LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA DE LAS EELL	218
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	219
I. El presupuesto de las Entidades locales	222
1. Concepto y Régimen Normativo del Presupuesto de las Entidades Locales	222
2. Elaboración y aprobación del presupuesto de las entidades locales	229
3. La Ejecución del Presupuesto de las Entidades Locales	233
2. La Liquidación del Presupuesto de las Entidades Locales	237
3. El Control de la Actividad Económico-Financiera de las Entidades Locales ..	240
II. La Contabilidad Pública Local	241
III. Gestión Financiera y Tesorería	243
MÓDULO 8. LOS RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES	248
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	249
I. Suficiencia Financiera y autonomía local	253
II. Los recursos de las Haciendas locales	253

III. Los ingresos de derecho privado de las entidades locales	255
IV. 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	256
1. Las tasas	260
2. Las Contribuciones especiales	261
3. Los Recargos sobre tributos locales o autonómicos.....	262
4. Los impuestos locales	263
V. Participaciones en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas	269
VI. Subvenciones.....	271
VII. Los percibidos en concepto de precios públicos	272
VIII. El producto de las operaciones de crédito	273
IX. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.....	278
X. Las demás prestaciones de derecho público	278
MÓDULO 9. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES	282
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	283
I. Grupo normativo básico de los bienes de las entidades locales	285
II. El Patrimonio de las entidades locales	285
III. Clases de Bienes	286
IV. Adquisición De Los Bienes De Las Entidades Locales.....	289
V. Enajenación O Venta De Los Bienes	290
VI. Uso Y Aprovechamiento De Los Bienes Demaniales.....	292
VII. Utilización De Los Bienes patrimoniales	295
VIII. Potestades Administrativas Para La Conservación Y Defensa De Los Bienes	296
IX. Responsabilidades Y Sanciones.....	299
MÓDULO 10. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES LOCALES	300
I. Grupo normativo básico de la contratación pública en las entidades locales....	305
II. Objetivos Fundamentales de la Contratación Pública	305
III. Ámbito Subjetivo de Aplicación de la Normativa sobre Contratación Pública: Normas Específicas de Contratación en las Entidades Locales	306
IV. Ámbito Objetivo de Aplicación y Tipologías Contractuales	308
V. Requisitos Generales de los Contratos Públicos	310
VI. Invalidez de los Contratos Públicos	311
VII. Sujetos Intervinientes en los Procedimientos de Contratación Pública y Perfil del Contratante.....	312
VIII. Objeto y Precio de los Contratos	314
IX. Garantías	315
X. Modificación de los Contratos.....	316
XI. Procedimiento de Contratación: la Preparación del Contrato	317
XII. Procedimiento de Contratación: Selección del Contratista y Adjudicación de los Contratos	320
XIII. Racionalización Técnica de la Contratación	327
XIV. Prerrogativas de la Administración en los Contratos Públicos	328
XV. Efectos de los Contratos públicos	329
XVI. Extinción de los Contratos	330
XVII. Cesión de los Contratos y Subcontratación.....	331
MÓDULO 11. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO	333
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	334
I. Grupo normativo básico de ordenación del territorio y urbanismo.....	336
II. La Ordenación del Territorio.....	336
III. El Ordenamiento Urbanístico	337
IV. Caracterización del Nuevo Modelo Estatal de Ordenación Básica del Suelo ...	343

V. Características Generales de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía	346
VI. La Planificación Urbanística en la LOUA	349
VII. Ejecución de los Instrumentos de Planeamiento	353
VIII. Deberes de Conservación, Control de la Legalidad Urbanística y Régimen Sancionador	354
MÓDULO 12. LA INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ACTIVIDAD PRIVADA.....	356
SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE	357
I. Grupo normativo básico de intervención de las entidades locales en la actividad privada.....	361
II. Marco Constitucional de la Intervención de la Administración Local	361
III. Instrumentos y medios de intervención de la Administración local	362
2.Licencias y control preventivo	363
3.Comunicación previa y declaración responsable	364
4. Licencias de actividad y concurrencia de competencias públicas	366
5.Órdenes individuales.....	367
IV. Modalidades de Participación de las Entidades locales en las Actividades y Servicios Económicos	367
1.Los servicios locales	367
2.Organismos autónomos	370
3.Entidades públicas empresariales	371
4.Las agencias.....	373
5.Las sociedades mercantiles locales.....	374
6.Las Fundaciones públicas locales	376
7.La gestión indirecta de los servicios públicos	376
V. La Iniciativa Pública Local en la Actividad Económica	377
VI. Consorcios	380
 ELENCO NORMATIVO USADO Y VÍNCULO AL TEXTO	 382
 COMPENDIO NORMATIVO DEL BOE.....	 388
 GLOSARIO.....	 389

ABREVIATURAS

- AP/AAPP:** Administración Pública/Administraciones Públicas
- CCAA:** Comunidades Autónomas
- CE:** Constitución Española de 1978
- DA:** Disposición Adicional
- DF:** Disposición Final
- DT:** Disposición Transitoria
- EAA:** Estatuto de Autonomía para Andalucía
- EBEP:** Estatuto básico del empleado público
- EELL:** Entidades Locales
- ERE:** Expediente de regulación de empleo
- FHN:** Funcionario de Administración local con Habilitación de Carácter Nacional
- IAE:** Impuesto sobre Actividades Económicas
- IBI:** Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- ICIO:** Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
- IGS:** Impuesto sobre Gastos Suntuarios
- IIVTNU:** Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- IVTM:** Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- LAULA:** Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
- LBELA:** Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades locales de Andalucía
- LECRIM:** Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal
- LAECSP:** Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos
- LALCAM:** Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad Autónoma de Madrid
- LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
- LGP:** Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- LGT:** Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
- LHL:** Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
- LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
- LMRFP:** Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública
- LOEPSF:** Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- LOFAGE:** Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento d la Administración General del Estado

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

LOPDP: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

LOPDGDD: Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LOPJ: Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

LOREG: Ley Orgánica, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

LOTA: Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas

LPGE: Ley anual de Presupuestos Generales del Estado

LRBRL: Ley 7/1985, de 22 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRNAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

MUNPAL: Mutualidad Nacional de la Administración Local

PGE: Presupuestos Generales del Estado

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana

PIB: Producto Interior Bruto

POI: Plan de Ordenación Intermunicipal

PS: Planes de Sectorización

RBEL: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

RD: Real Decreto

ROF: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

RPT: Relación de Puestos de Trabajo

RRP: Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial

RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

SARA: Contratos sujetos a Regulación Armonizada

SEAP: Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (y Acrónimo utilizado para el sistema de identificación del personal al servicio de la Administración General del Estado)

SEC 95: Sistema Europeo de Cuentas

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS/SSTS: Sentencia/s del Tribunal Supremo

TRET: Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

TRLEBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

TRLS: Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo

TRLSRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana

TRRL: 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

VPO: Vivienda de Protección Oficial

MÓDULO 1. LAS ENTIDADES LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. LAS ENTIDADES LOCALES: ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

1. La configuración de la autonomía local en la Unión Europea

- *¿Qué es la Carta europea de Autonomía Local?*
- *¿Qué se entiende por autonomía local según la Carta Europea?*

2. La configuración del régimen local en la Constitución

- *¿Cuál es la distribución de competencias en materia de legislación local?*
- *¿Cómo se configura la Administración local en la Constitución?*
- *¿Qué es la organización territorial del Estado?*
- *¿Qué son los municipios?*
- *¿Cuáles son las entidades locales territoriales?*
- *¿Qué son las entidades locales de obligada existencia?*
- *¿Cabe la existencia de Entidades Locales de ámbito inferior al municipio?*
- *¿Cuál es la última reforma de régimen local?*

3. Configuración del régimen local en la Comunidad Autónoma de Andalucía

- *¿Cómo viene configurada la Autonomía local en el Estatuto de Andalucía?*
- *¿Cuál es el objeto de la Ley 5/2010, de Autonomía local de Andalucía?*

II. NORMATIVA DE APLICACIÓN Y, EN PARTICULAR, LOS ESTATUTOS Y NORMAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES INSTRUMENTALES

Normativa básica

- *¿Cuáles son las normas básicas que debe conocer cualquier miembro de la Corporación?*

III. ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO: TERRITORIO Y POBLACIÓN

1. Regulación

- *¿Dónde se regulan de forma específica estas materias?*

2. Territorio y alteraciones de municipios

- *¿Qué es el término municipal?*
- *¿Puede una Entidad Local ejercer sus competencias fuera de su territorio?*
- *¿Puede estar un término municipal en dos provincias?*
- *¿Cómo pueden formarse nuevos municipios, en atención al territorio?*
- *¿Qué requisitos mínimos exige la creación de un nuevo municipio?*
- *¿Qué circunstancias justifican la fusión de municipios?*
- *¿Siempre que hay segregación se crea un nuevo municipio?*

- *¿Qué circunstancias deben concurrir en la segregación que derive en creación de un nuevo municipio?*
- *¿Puede suprimirse un municipio?*
- *¿En qué casos cabe la supresión de un municipio?*
- *¿Qué diferencia hay entre incorporación y fusión de municipios?*
- *¿Cómo se tramita un procedimiento de creación, supresión o alteración territorial de municipios?*
- *¿Puede iniciarse un procedimiento de alteración municipal sin todos los municipios afectados?*
- *¿Qué documentos deben incluirse en la iniciativa de alteración municipal?*
- *¿Qué plazo de audiencia debe darse a los municipios afectados?*
- *¿Dónde deben publicarse los anuncios sobre el procedimiento de alteración municipal?*
- *¿Qué dictámenes y pareceres son preceptivos?*
- *¿Quién resuelve el procedimiento de alteración municipal?*
- *¿Cómo se gobierna y administra un nuevo municipio?*
- *¿Quién designa la comisión gestora de un municipio segregado?*
- *¿Quién designa la comisión gestora de un municipio fusionado?*

3. Población y padrón

- *¿Es obligatorio el empadronamiento?*
- *¿Dónde debe empadronarse una persona que resida en distintos municipios?*
- *¿Qué es la población del municipio?*
- *¿Qué datos deben figurar en el padrón de habitantes?*
- *¿Qué documentos precisan aportar los extranjeros para empadronarse?*
- *¿Todo extranjero necesita NIE o pasaporte visado para ser empadronado?*
- *¿Se pueden ceder los datos del padrón a otras Administraciones públicas?*
- *¿Cuáles son los derechos y deberes de los vecinos?*

4. Nombre y capitalidad de los municipios

- *¿Qué es la capitalidad de una entidad local?*
- *¿Qué puede motivar un cambio de capitalidad de un municipio?*
- *¿Cuál es el procedimiento de cambio de nombre y capitalidad?*
- *¿Qué obligaciones existen respecto al nombre de una entidad local?*
- *¿Cómo se propone un cambio de capitalidad o denominación de un municipio?*

5. La organización territorial del municipio

- *¿Qué son las circunscripciones territoriales del municipio?*
- *¿Qué son los órganos de gestión desconcentrada?*
- *¿Cómo se establecen las competencias de un órgano de gestión desconcentrada?*
- *¿Qué son las Entidades de gestión descentralizada?*

- *¿En qué circunstancias caben entidades de gestión descentralizada?*
- *¿Quién puede proponer la creación de una entidad de gestión descentralizada?*
- *¿Cuál es el procedimiento para la creación de una entidad de gestión descentralizada?*
- *¿Qué son las entidades vecinales?*
- *¿Qué son las entidades locales autónomas?*

IV. COMPETENCIAS Y SERVICIOS

1.El régimen jurídico de las competencias locales

- *¿Cuáles son los principios de actuación de las Entidades locales?*
- *¿Qué es la cláusula general de competencia?*
- *¿Qué clases de competencias tienen las Entidades locales?*
- *¿Pueden las entidades ejercer competencias distintas a las propias o delegadas?*

2.Competencias propias

- *¿Qué son las competencias propias?*
- *¿Qué se requiere para atribuir una competencia propia a las EELL?*
- *¿Dónde se regulan las competencias propias de los municipios andaluces?*

3.Competencias delegadas

- *¿Qué son las competencias delegadas?*
- *¿Cuál es el plazo mínimo para delegación de competencias a una Entidad Local?*
- *¿Qué sucede si se efectúa una delegación a una entidad local sin dotación presupuestaria por la Administración delegante?*
- *¿Es cerrado el listado de competencias que se pueden delegar?*

4.Otras competencias

- *¿Cómo se puede ejercer competencias distintas a las propias o delegadas?*
- *¿Qué requisitos se deben cumplir para ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas?*
- *¿Qué informes son preceptivos y vinculantes?*
- *¿Cómo ha regulado la Junta de Andalucía esta cuestión?*
- *¿Se debe solicitar, en todo caso, tales informes?*

5.Servicios básicos

- *¿Cuáles son los servicios que se deben prestar en todo caso en los municipios?*

I. LAS ENTIDADES LOCALES: ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

1. LA CONFIGURACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

¿Qué es la Carta europea de Autonomía Local?

La **Carta europea de Autonomía Local** es un instrumento jurídico del **Consejo de Europa** suscrito el 15 de octubre de 1985, con nivel de Convención Internacional, que vincula a los Estados contratantes por el que se da fundamento constitucional y legal a la autonomía local. Reafirma la clara conexión entre el **principio democrático** y la **forma de gestión** de los asuntos públicos que se produce, en el nivel local, como una forma específica de descentralización. Se considera la Constitución europea de la autonomía local.

La Carta europea de Autonomía Local forma parte del ordenamiento jurídico interno, una vez que su texto ha sido ratificado por el Estado español (Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988) y ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE de 24 de febrero de 1989), de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 96** de la Constitución, y, en consecuencia, sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio Convenio o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional, por lo que despliega un efecto más intenso que la legislación básica.

La única salvedad en la adhesión a la Carta es que el Reino de España no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

El **Estatuto de Autonomía de Andalucía** expresamente ha interiorizado esta norma al recoger en su artículo 89.2 que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los **principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto**, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local.

¿Qué se entiende por autonomía local según la Carta Europea?

Es **el derecho y la capacidad efectiva** de las Entidades locales de **ordenar y gestionar** una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (art. 3 CEAL).

2. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN

¿Cuál es la distribución de competencias en materia de legislación local?

El Estado ostenta competencias de **legislación básica** sobre el régimen jurídico de los entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial, según las diversas materias. Las Comunidades Autónomas gozan, a su vez, de la competencia de **desarrollo legislativo** de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias.

¿Cómo se configura la Administración local en la Constitución?

La Administración local y las Comunidades Autónomas forman parte, conforme el art. 137 de la Constitución, de la **organización territorial del Estado**, y a ella se dedican tres de los artículos de la misma, el 140 que se refieren a la **garantía de la autonomía municipal**, el 141 que se refiere a la **Provincia, agrupaciones de municipios e islas**, y el 142 que trata el régimen de las **Haciendas locales**.

¿Qué es la organización territorial del Estado?

¿Qué son los municipios?

Los **Municipios** son **entidades básicas** de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que **institucionalizan y gestionan con autonomía** los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1.1 LRBRL).

¿Cuáles son las entidades locales territoriales?

El Municipio, la Provincia y la Isla son las entidades locales de **obligada existencia**, ya que la Constitución española se refiere a ellas presumiendo su existencia. En el caso de las islas, estas vienen a sustituir a las provincias.

¿Qué son las entidades locales de obligada existencia?

Además, la Constitución prevé que se puedan formar otras agrupaciones de municipios, por lo que se atribuye también la condición de entidad local territorial a las Comarcas u otras

entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

Aunque la Constitución no lo establece, la normativa básica estatal recoge la posibilidad de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, como es el caso de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, etc.

¿Cabe la existencia de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio?

¿Cuál es la última reforma del régimen local?

Como consecuencia de la crisis económica que arranca en 2007-2008 se adoptaron una serie de **políticas de ajuste fiscal** aún antes de la modificación del artículo 135 de la Constitución en el año 2011; este precepto exige que las Administraciones Públicas adecúen su actuación al principio de estabilidad presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Unión Europea. Por eso, desde las leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2011, el déficit público y la deuda pública junto a la regla de gasto y la deuda comercial constituyen los **parámetros del cumplimiento de los objetivos de estabilidad**.

Desde el punto de vista legislativo y en desarrollo del art. 135 de la Constitución, se han aprobado las siguientes disposiciones legales:

- La **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** (LOEPSF), que tiene por objeto: a) garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, b) fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española, y c) reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Y, para ello, en lo que se refiere al ámbito local se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación local sin que el Estado asuma ya la responsabilidad de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales y de los entes previstos en la Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.
- La **Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público**.
- La **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**. Que

desarrolla el **derecho de acceso a la información pública**, los principios generales y de buen gobierno, la implantación de portales de transparencia, y el procedimiento, regulación y límites para el acceso a la información, así como el régimen sancionador.

- La **Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público**.
- El **Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local**.

En este contexto la aprobación de la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)** constituye un **cambio de paradigma**, al tratar de clarificar las competencias evitando su solapamiento con las de otras Administraciones bajo la premisa de que a cada Administración debe corresponder una competencia. Otro de los objetivos de la ley es racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, para lo cual se introducen diversas medidas dirigidas a fortalecer a las Diputaciones Provinciales, que asumen parte de las competencias hasta ahora prestadas por los Ayuntamientos a fin de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles. Y, finalmente, establece un control económico-presupuestario más riguroso y a tal fin refuerza el papel de la función interventora de las Entidades locales.

3. CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

¿Cómo viene configurada la Autonomía local en el Estatuto de Andalucía?

El artículo 92.2 del **Estatuto de Autonomía para Andalucía** cuya reforma fue aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, reconoce a los municipios **competencias propias** y el artículo 192.1 establece que una ley regulará la **participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma**, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. Competencias propias y financiación incondicionada constituyen para el legislador autonómico la expresión más acabada de la autonomía local.

Junto a este núcleo fundamental, el Estatuto de Autonomía garantiza la **plena capacidad de autoorganización** y el principio de **subsidiariedad**.

En desarrollo del artículo 92.2, que atribuye a los municipios un elenco de competencias propias en plena coherencia con lo

dispuesto en la Carta Europea: **funciones** (ordenación y gestión) **sobre materias** (una parte importante de los asuntos públicos) y del artículo 108, se ha aprobado **la Ley 5/2010**, de Autonomía Local de Andalucía y la **Ley 6/2010**, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¿Cuál es el objeto de la Ley 5/2010, de Autonomía local de Andalucía?

Según el art. 2 de la LAULA, el objeto de la ley es:

- Determinar las **competencias** y las **potestades** de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local.
- Fijar las reglas por las que hayan de regirse las eventuales **transferencias y delegaciones** a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Regular las **relaciones** entre las entidades locales de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás **técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración** entre las Entidades locales y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Determinar el **régimen de los bienes** de las Entidades locales y las modalidades de prestación de los servicios locales de interés general y la iniciativa económica de aquellas.
- Determinar **la regulación de la demarcación territorial municipal y de la organización administrativa de su territorio**, con respeto a la potestad de autoorganización que ostentan las Entidades locales, y con el objetivo de facilitar la participación ciudadana en los supuestos de singularidades sociales, territoriales, históricas, geográficas o económicas.

II. NORMATIVA DE APLICACIÓN Y, EN PARTICULAR, LOS ESTATUTOS Y NORMAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES INSTRUMENTALES

¿Cuáles son las normas básicas que debe conocer cualquier miembro de la Corporación?

Las **normas de cabecera** en materia de Administración local son:

- **Ley 7/1985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- **Real Decreto Legislativo núm. 781/1986** de 18 de abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- **Real Decreto Legislativo 2/2004**, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- **Real Decreto núm. 2568/1986** de 28 de noviembre. Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.
- **Ley andaluza 5/2010**, de Autonomía Local de Andalucía.
- **Ley andaluza 6/2010**, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para un estudio más específico de las materias que se tratan por las Corporaciones locales conviene tener en cuenta las siguientes:

En materia de **procedimiento administrativo**:

- **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- **Ley 29/1998**, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

En materia de **Urbanismo**:

- **Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana** (TRLSRU).
- **Real Decreto 1346/1976**, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la **Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**.
- **Ley andaluza 7/2002**, de 17 de diciembre, de **ordenación urbanística** de Andalucía.

- **Decreto andaluz 60/2010**, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de **Disciplina Urbanística** de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En materia de **contratación pública**:

- **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/245/UE, de 26 de febrero de 2014.
- **Real Decreto 817/2009**, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**.
- **Real Decreto 1098/2001**, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la **Ley de Contratos de las Administraciones Públicas**.

En materia de **personal**:

- **Real Decreto Legislativo 5/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (**TRLEBEP**).
- **Real Decreto Legislativo 1/1995**, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del **Estatuto de los Trabajadores**.
- **Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo**, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con **habilitación de carácter nacional**.

Resulta muy práctico el acceso a esta normativa a través de los códigos gratuitos que ofrece el **BOE** en el siguiente enlace <http://boe.es/legislacion/codigos/>, existiendo un código específico sobre régimen local:

http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=019_Codigo_de_Regimen_Local&modo=1.

III. ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO: TERRITORIO Y POBLACIÓN

1. REGULACIÓN

¿Dónde se regulan de forma específica estas materias?

Los elementos básicos de un municipio son el territorio, la población y la organización. Respecto de este último, aquí se tratará la organización territorial, pues la organización funcional se trata tanto en el siguiente apartado como en otros módulos.

El **término municipal** es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias. La regulación básica se encuentra tanto en la LRBRL como en la LAULA. La regulación más específica en materia de territorio (alteración de términos municipales, deslinde, nombre y capitalidad, etc.) y población (padrón, comprobación y control, revisión, etc.) está recogida en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

2. TERRITORIO Y ALTERACIONES DE MUNICIPIOS

¿Qué es el término municipal?

El **término municipal** es el elemento básico de un municipio, que define al ente territorial correspondiente, en cuanto que es el territorio en el que el municipio puede ejercer válidamente sus competencias. Toda alteración en la delimitación de un término municipal supone alteración del municipio. Ello implica que, si deben realizar actuaciones fuera del territorio, debe estar regulado por convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos válidos que lo permitan.

El término municipal puede ser **modificado** por segregación, fusión, agregación o incorporación. Todos estos casos suponen alteración de municipios, siendo la agregación la consecuencia de una segregación que no deriva en creación de un nuevo municipio.

También cabe modificación del término municipal por aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza.

El término municipal, en Andalucía, debe ser **continuo** y no puede exceder del **territorio de una provincia**. Abarca tanto el **suelo** como el **vuelo y el subsuelo**.

¿Puede una Entidad local ejercer sus competencias fuera de su territorio?

¿Puede estar un término municipal en dos provincias?

¿Cómo pueden formarse nuevos municipios, en atención al territorio?

La creación de un municipio requiere que existan como base núcleos de población territorialmente diferenciados de **al menos 5.000 habitantes** y que los municipios resultantes cuenten con **recursos suficientes** para el cumplimiento de sus fines y prestación de servicios con la misma calidad con la que se venían prestando.

La creación de municipios se puede producir como **consecuencia** de:

- **Fusión** de dos o más municipios limítrofes. Se realiza mediante un **convenio de fusión**. Una vez fusionado, no cabe la segregación hasta que transcurran **10 años** desde la adopción del convenio de fusión. Se puede acordar siempre que se dé **falta de recursos** para prestar los servicios mínimos impuestos por la ley, **confusión de los núcleos de población** por el desarrollo de edificaciones y demás espacios urbanos y existencia de **condiciones** de orden geográfico, económico, demográfico, administrativo o de otro tipo que la haga **necesaria o conveniente**. El art. 13.4 LRBRL detalla las consecuencias de esta fusión tanto a efectos competenciales como de financiación.
- **Segregación** de parte del territorio de uno o más municipios para constituir otro independiente (también es posible segregación del territorio de uno o varios municipios para **agregarlo** a otro municipio preexistente, caso en el que no se crearían nuevos municipios). Según la LAULA, en Andalucía, para poder realizar la segregación tiene que **concurrir** la existencia de **motivos permanentes de interés público** relacionados con la planificación territorial de Andalucía; la existencia de características que singularicen la **propia identidad** del nuevo municipio sobre la base de razones históricas, económicas laborales, geográficas y urbanísticas; la existencia de una **notable dificultad de acceso** entre los núcleos principales de población del nuevo municipio y del preexistente; la disposición por el nuevo municipio de los **recursos necesarios** para el cumplimiento de las competencias municipales que venía ejerciendo el municipio del que se segrega (incluyendo los servicios básicos previstos por la ley); la existencia de un **territorio** en el nuevo municipio **suficiente** para atender a sus necesidades demográficas, urbanísticas, sociales, financieras y de instalación de servicios de competencia municipal; la **garantía de la prestación** de los servicios públicos por el nuevo municipio con el mismo nivel de calidad que el alcanzado por el municipio matriz en el territorio base de la segregación; y la **inexistencia de consecuencias negativas** en la calidad y cantidad de prestación de servicios de competencia

¿Qué requisitos mínimos exige la creación de un nuevo municipio?

¿Qué circunstancias justifican una fusión de municipios?

¿Siempre que hay segregación se crea un nuevo municipio?

¿Qué circunstancias deben concurrir en la segregación que derive en creación de un municipio?

municipal ni de **privación de recursos** necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente.

¿Puede suprimirse un municipio?

Un municipio puede ser suprimido mediante la **incorporación de municipios**: en este caso, un municipio anexiona uno o varios municipios limítrofes, quedando estos últimos suprimidos. Se puede acordar en base a **insuficiencia de medios** para atender los servicios públicos obligatorios, **descenso acusado y progresivo de la población** de derecho o de su total desaparición e incapacidad sobrevenida, total o sustancial, del territorio del municipio para la sustentación de edificaciones destinadas a **uso residencial** como consecuencia de grandes obras hidráulicas o de infraestructuras de transportes, industriales o energéticas, alteraciones geológicas o causa análogas.

La **diferencia entre incorporación y fusión** es que en el primer caso no se crea un nuevo municipio, sino que **aumenta el territorio** de un municipio preexistente por absorción del territorio de un municipio que se suprime. En caso de fusión, se suprimen los **municipios preexistentes** y surge un **nuevo municipio**.

¿Cómo se tramita un procedimiento de creación, supresión o alteración territorial de municipios?

Los arts. 95 y ss. de la LAULA regulan el procedimiento, señalando que el procedimiento puede iniciarse por uno o varios de los ayuntamientos afectados, mediante acuerdo de **mayoría absoluta** del Pleno. En caso de que se inicie por varios Ayuntamientos, deben formar una **comisión mixta** con representantes de todos los ayuntamientos que inicien. También puede iniciarse por la **Diputación Provincial** de la provincia en que radiquen y por la **Consejería competente sobre régimen local** de la Junta de Andalucía.

La iniciativa debe conformar un **expediente** que incluirá la siguiente documentación:

- **Memoria** con exposición detallada de la concurrencia de las **circunstancias** exigidas por la ley y demás motivos que justifican la propuesta.
- **Cartografía** que refleje la delimitación actual de los términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.
- **Informe económico** que justifique la posibilidad y conveniencia de la modificación.

Además, en los **expedientes de segregación**, se ha de incluir:

- **Propuesta** con el **nombre** del nuevo municipio, indicando el núcleo de población en el que radicaría la **capitalidad**, si

¿En qué casos cabe la supresión de un municipio?

¿Qué diferencia hay entre incorporación y fusión de municipios?

¿Puede iniciarse un procedimiento de alteración municipal sin todos los municipios afectados?

¿Qué documentos deben incluirse en la iniciativa de alteración municipal?

debiese haber más de uno. Esto también es aplicable en el caso de fusión de municipios.

- Propuesta relativa al **régimen especial de acreedores** con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.
- Propuesta de **atribución** al nuevo municipio de **bienes, créditos, derechos y obligaciones** procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases para resolver cuestiones que puedan plantearse en el futuro.

La **competencia** para resolver es de la **Consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía**. Una vez acordada por ella o recibida la iniciativa, debe dar audiencia por plazo de **cuatro meses** a los municipios que no hayan participado de ésta y se vean afectados. Si algún municipio afectado no se pronuncia expresamente en ningún sentido en ese plazo, se entiende su conformidad con la iniciativa.

Tras ello, se somete a **información pública** por el plazo de un **mes**, mediante anuncios publicados en el **BOJA** y en el **BOP** correspondiente, así como en los **tablones de anuncios** y **sedes electrónicas** de los ayuntamientos interesados. Tras este trámite, en los casos en que la iniciativa no ha correspondido a algún Ayuntamiento de los implicados, la Consejería decidirá si continúa o no con el expediente.

El expediente se completará, tras la información pública, con la obtención de **dictámenes** de organismos públicos y servicios administrativos, a elección discrecional, así como petición de completar información por quienes promovieron la iniciativa.

Completado el expediente, debe solicitarse parecer a la **Diputación Provincial** y al **Consejo Andaluz de Concertación Local**, que deben emitirlos en el plazo de **3 meses**. Se remitirán las actuaciones al **Consejo Consultivo de Andalucía** (que deberá emitir dictamen si la iniciativa no hubiera correspondido a algún ayuntamiento) y se pondrá en conocimiento de la **Administración el Estado**.

El procedimiento se resuelve por **Decreto del Consejo de Gobierno** de la Junta de Andalucía, a propuesta del titular de la Consejería competente sobre régimen local.

¿Cómo se gobierna y administra un nuevo municipio?

La LAULA distingue el **gobierno y administración provisional** del nuevo municipio en tanto no se constituyan los nuevos Ayuntamientos. Se distingue según el tipo de modificación que haya dado lugar al nuevo municipio:

- Por **segregación**: se rigen y administran por una **comisión gestora** con igual número de vocales que concejales le corresponderían según la ley en atención a sus

¿Qué plazo de audiencia debe darse a los municipios afectados?

¿Dónde deben publicarse los anuncios sobre el procedimiento de alteración municipal?

¿Qué dictámenes y pareceres son preceptivos?

¿Quién resuelve el procedimiento de alteración municipal?

¿Quién designa la comisión gestora de un municipio segregado?

características. La comisión gestora es designada por la **Diputación Provincial** en atención a los resultados de las **últimas elecciones** en las mesas que correspondan al territorio segregado y a propuesta de partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores. La comisión gestora designa al **presidente** de forma similar a cómo se elige al Alcalde. Si hubiera sido anteriormente una **entidad local autónoma**, será presidente quien lo hubiera sido de ésta.

- Por **fusión**: la fusión produce el cese automático de alcaldes y concejales de los municipios suprimidos y la designación entre ellos de una **comisión gestora** por la **Diputación Provincial**, con número de vocales según los concejales que debiera tener. Se designa como vocales teniendo en cuenta el número total de votos obtenidos en las anteriores elecciones y aplicando, *mutatis mutandi*, el sistema de la LOREG.

¿Quién designa la comisión gestora de un municipio fusionado?

3. POBLACIÓN Y PADRÓN

¿Es obligatorio el empadronamiento?

Toda persona que viva en España está **obligada a inscribirse en el Padrón** del municipio en el **que resida habitualmente**. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la **población del municipio**. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio y se adquiere esa condición desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

El Padrón supone prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual. Las certificaciones emitidas tienen carácter de documento público y fehaciente a efectos administrativos.

¿Dónde debe empadronarse una persona que resida en distintos municipios?

¿Qué es la población del municipio?

¿Qué datos deben figurar en el padrón de habitantes?

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como **obligatorios** sólo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

¿Qué documentos precisan aportar los extranjeros para empadronarse?

Un ciudadano que no tenga nacionalidad española y resida habitualmente en un municipio español, debe empadronarse aportando los siguientes documentos:

- Número de la **tarjeta de residencia** en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del **documento acreditativo de la identidad o del pasaporte** en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de **Estados Miembros de la Unión Europea**, de otros Estados parte en el **Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo** o de Estados a los que, en virtud de un **convenio internacional** se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.
- Número de **identificación de extranjero** que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el **número del pasaporte** en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados **no comprendidos** en el inciso anterior de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

¿Todo extranjero necesita un NIE o pasaporte visado para ser empadronado?

¿Se pueden ceder los datos del padrón a otras Administraciones Públicas?

En materia de cesión de datos del Padrón, la LRBRL prevé que se pueden ceder a otras Administraciones públicas que lo soliciten **sin consentimiento previo** del afectado solamente cuando les sean **necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias**, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

¿Cuáles son los derechos y deberes de los vecinos?

La LRBRL define los siguientes derechos y deberes:

- a) Ser **elector y elegible** de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) **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.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.

- d) Contribuir mediante las **prestaciones económicas y personales** legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e) **Ser informado**, previa petición razonada, **y dirigir solicitudes** a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
- f) **Pedir la consulta popular** en los términos previstos en la ley.
- g) **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**.
- h) Ejercer la **iniciativa popular** en los términos previstos en el artículo 70 bis de la LRBRL.
- i) Aquellos **otros derechos y deberes** establecidos en las leyes.

4. NOMBRE Y CAPITALIDAD DE LOS MUNICIPIOS

¿Qué es la capitalidad de una entidad local?

Es el **núcleo de población** en el que la entidad local tiene radicados sus **órganos de gobierno y administración** de forma permanente. Debe especificarse así también en las **inscripciones** obrantes en los **registros oficiales** de Entidades locales, tanto el estatal como el autonómico.

La capitalidad puede cambiarse si se da alguna de las siguientes circunstancias:

- Desaparición del núcleo de población donde estuviese establecida.
- Mayor accesibilidad del núcleo de población propuesto.
- Mayor número de vecinos con residencia habitual en el núcleo propuesto.
- Razones de índole histórica.

¿Qué puede motivar un cambio de capitalidad de un municipio?

¿Cuál es el procedimiento de cambio de nombre y capitalidad?

La LAULA recoge un **procedimiento único** para cambio de nombre y capitalidad, en el entendido de que el nombre del municipio va vinculado a la capitalidad, si bien ello no es necesario. De hecho, las únicas previsiones en la normativa sobre el nombre es la necesidad de propuesta en la creación de municipios y las circunstancias de su modificación.

En caso de **modificación de denominación**, no cabe una denominación idéntica a una ya existente en territorio nacional o que induzca a error. Debe ser denominación en castellano (o idioma

¿Qué obligaciones existen respecto al nombre de una entidad local?

oficial en la Comunidad Autónoma correspondiente) y en atención a la toponimia del lugar. Debe ser compatible con los **principios y valores constitucionales** y no implicar lesión de derechos fundamentales.

El procedimiento requiere acuerdo del Pleno del Ayuntamiento por **mayoría absoluta** para su inicio. Debe someterse a información pública por plazo de **30 días** y requiere informe del **Consejo Andaluz de Concertación Local**. Es aprobado por **resolución del Consejo de Gobierno** de la Junta de Andalucía, publicado en el BOP correspondiente, en el BOJA y en el BOE.

¿Cómo se propone un cambio de capitalidad o denominación de un municipio?

5. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO

¿Qué son las circunscripciones territoriales del municipio?

La normativa básica del Estado admite la existencia de entidades locales de ámbito inferior al municipio. Al respecto, la LAULA admite que los municipios, dentro de su potestad de autoorganización, organicen el término municipal en **circunscripciones territoriales**, admitiendo dos posibilidades:

- **Desconcentración:** creación de órganos de gestión desconcentrada, que **carecen de personalidad jurídica**.
- **Descentralización:** creación de entidades **con personalidad jurídica propia**, que pueden ser entidades vecinales o entidades locales autónomas.

En todo caso, debe tenerse en cuenta el **principio de racionalización y economía administrativa** y atender a **criterios** de volumen de población, situación geográfica, necesidades sociales, diferenciación histórica y cultural, orientación de las actividades económicas más significativas y existencia de intereses peculiares de la zona.

¿Qué son los órganos de gestión desconcentrada?

Los órganos de gestión desconcentrada son circunscripciones territoriales sin personalidad jurídica propia. Se crean y suprimen por acuerdo del **Pleno** del Ayuntamiento por **mayoría absoluta**. Dicho acuerdo debe establecer el órgano u órganos de **representación municipal**, así como el procedimiento de designación de sus **titulares** y la vinculación de estos administrativa o laboral con el Ayuntamiento. También debe incluir la estructura administrativa y las competencias que se le atribuyen. En todo caso, debe tratarse de **delegación** de competencias.

¿Cómo se establecen las competencias de un órgano de gestión desconcentrada?

¿Qué son las Entidades de gestión descentralizada?

Son circunscripciones territoriales con personalidad jurídica propia. Se requiere, en todo caso, **varios núcleos de población diferenciados** en el municipio. Debe justificarse en la existencia de

¿En qué circunstancias caben entidades de gestión descentralizada?

características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas que determinen de forma notoria intereses colectivos peculiares entre el núcleo que ostenta la capitalidad y los que pretenden la descentralización.

La descentralización se produce a iniciativa del superior órgano colegiado ejecutivo del Ayuntamiento o de cualquiera de los grupos políticos municipales. También cabe petición escrita de la mayoría absoluta de los vecinos con derecho a voto en las elecciones locales del territorio que sea la base de la entidad a constituir. El pleno del Ayuntamiento debe decidir al respecto en la siguiente sesión ordinaria que se celebre, siempre que suponga una antelación mínima de 15 días. De aprobarse la tramitación, se designará un responsable de la instrucción del procedimiento.

El procedimiento se instruye por la persona nombrada, con asistencia de los servicios técnicos que requiera. Debe realizar los trámites oportunos para asegurar que se cumplen los requisitos legales y la conveniencia de la creación de la entidad. La instrucción concluye con una memoria y propuesta de resolución, que analice si se cumplen los requisitos legales. De cumplirse, debe señalar las causas que hagan aconsejable o no la creación de la entidad. El plazo máximo para la instrucción es de 4 meses y concluirá con la elevación al pleno de la memoria y propuesta.

El pleno someterá el expediente a información pública por 30 días la propuesta y lo remitirá a la Diputación Provincial correspondiente y a la consejería de la Junta de Andalucía competente sobre régimen local, si considera viable la creación de la entidad, para que emitan informe. Cumplido el trámite, el pleno decidirá por mayoría absoluta. De no obtenerse mayoría absoluta en alguno de los sentidos, la resolución será contraria a la creación de la entidad.

La LAULA prevé dos formas de descentralización:

- **Entidades vecinales** (arts. 117-121 LAULA): se rigen por una **Junta vecinal**, que asumirá las funciones superiores de gobierno y administración y se integra por vocalía-presidencia y vocalías, por un total impar de personal. Se componen según el **resultado de las elecciones municipales** en las mesas de su territorio, determinado por la Junta Electoral de Zona. Ese resultado se distribuye entre los partidos políticos, que determinan los vocales de entre los electores de tales mesas electorales. Pueden tener **personal** propio o del Ayuntamiento a cuyo ámbito pertenezcan. El Ayuntamiento debe garantizar **recursos suficientes** para el ejercicio de sus competencias y funcionamiento mediante asignación presupuestaria en función de su población, servicios y necesidades, sin que ello pueda implicar consecuencias dañosas a los intereses del conjunto del municipio.
- **Entidades locales autónomas** (arts. 122-132 LAULA): son entidades inframunicipales de **cierta autonomía**,

¿Quién puede proponer la creación de una entidad de gestión descentralizada?

¿Cuál es el procedimiento para la creación de una entidad de gestión descentralizada?

¿Qué son las entidades vecinales?

¿Qué son las entidades locales autónomas?

reconociéndose capacidades por la LAULA de **autoorganización** y dictado y revisión de **actos y resoluciones administrativas**. También se le reconocen **competencias propias**: concesión de licencias de obras menores, pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas, alumbrado público, limpieza viaria, ferias y fiestas locales, abastos, servicios funerarios, abastecimiento de agua en baja, alcantarillado, recogida de residuos y control de alimentos; si bien salvando las facultades de coordinación del municipio. Los órganos de gobierno de la entidad local autónoma son la **Junta vecinal** y el **Presidente**. El Presidente es elegido directamente por la vecindad, mientras que la Junta vecinal se establece como en el caso de las entidades vecinales. Se le reconocen **recursos suficientes**, así como la capacidad de establecer **tasas y contribuciones especiales**.

IV. COMPETENCIAS Y SERVICIOS

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES

¿Cuáles son los principios de actuación de las Entidades locales?

El art. 2 de la LRBRL señala que el Estado y la CCAA, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios el **derecho de intervenir** en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las **competencias** que procedan en atención a las características de la actividad de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local de acuerdo con los principios de **descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia**, y con estricta sujeción a la normativa de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

En ese sentido, la LAULA establece una "cláusula general de competencia" por la que se concede a los municipios "*competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno*" (art. 8).

¿Qué es la cláusula general de competencia?

¿Qué clases de competencias tienen las Entidades locales?

De acuerdo con el art. 7 de la LRBRL, las competencias de las Entidades Locales son **propias o atribuidas por delegación**.

Se podrán ejercer otras competencias distintas a las propias o atribuidas por delegación siempre que no se ponga en riesgo la **sostenibilidad financiera** del conjunto de la Hacienda municipal, para lo que serán necesarios y vinculantes los **informes previos** de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de **duplicidades**, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

¿Pueden las entidades locales ejercer competencias distintas a las propias o delegadas?

2. COMPETENCIAS PROPIAS

¿Qué son las competencias propias?

El alcance de las competencias propias queda establecido con **carácter básico** en el artículo 25 LRRL, que exige que la ley que atribuya la competencia se acompañe de una **memoria económica** y prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, estableciendo con precisión el servicio o actividad local de que se trate y evitando duplicidades administrativas, siendo las siguientes:

¿Qué se requiere para atribuir una competencia propia a las Entidades locales?

- a) **Urbanismo:** planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) **Medio ambiente urbano:** en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) **Abastecimiento de agua potable** a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) **Infraestructura viaria y otros equipamientos** de su titularidad.
- e) Evaluación e información de **situaciones de necesidad social** y la **atención inmediata** a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) **Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.**
- g) **Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.**
- h) Información y promoción de la **actividad turística** de interés y ámbito local.
- i) **Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.**
- j) Protección de la **salubridad pública.**

k) **Cementerios y actividades funerarias.**

l) Promoción del **deporte e instalaciones deportivas** y de ocupación del **tiempo libre**.

m) Promoción de la **cultura y equipamientos culturales**.

n) Participar en la vigilancia del **cumplimiento de la escolaridad obligatoria** y cooperar con las **Administraciones educativas** correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las **tecnologías de la información y las comunicaciones**.

A ello ha de añadirse que el art. 9 LAULA establece también un listado de competencias propias, que debe ser complementario (en su mayoría coincide) con el listado de la LRBRL. Además, el art. 17 prevé la **transferencia de competencias propias** de la Comunidad Autónoma andaluza a los municipios mediante ley que determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos. La transferencia se concretará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, previa negociación con los municipios afectados. La transferencia puede suspenderse o revocarse por razones de interés general, grave incumplimiento de las obligaciones asumidas o notoria negligencia, ineficacia o gestión deficiente. La suspensión no será por tiempo superior a una año.

¿Dónde se regulan las competencias propias de los municipios andaluces?

3. COMPETENCIAS DELEGADAS

¿Qué son las competencias delegadas?

Las competencias delegadas se encuentran reguladas en el artículo 27 LRBRL (art. 1.10 LRSAL), que exige que la delegación sea acorde con la legislación de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera** y que no se realice por un **plazo inferior a 5 años**, debiendo determinar, entre otros extremos, que ya se encontraban recogidos en la LRBRL, el **control de eficiencia** que se reserve la Administración delegante. Se exige asimismo que la delegación se acompañe de una **memoria económica** que valore el impacto que puede conllevar en el gasto de otras Administraciones Públicas y de la financiación necesaria, siendo nula la delegación que se efectúe sin la existencia de la correspondiente dotación presupuestaria. Finalmente, se enuncian, sin ánimo exhaustivo, las competencias estatales y autonómicas susceptibles de delegación. El régimen de delegación de competencias se completa con las previsiones contenidas en el nuevo artículo 57 bis, a cuyo tenor las Entidades locales solo podrán aceptar delegaciones de competencias o suscribir convenios de colaboración con las

¿Cuál es el plazo mínimo para delegación de competencias a una Entidad local?

¿Qué sucede si se efectúa una delegación a una entidad local sin dotación presupuestaria por la Administración delegante?

Comunidades Autónomas cuando, en caso de que contengan obligaciones financieras que se concreten en compromisos de pago a cargo de estas, se incluya una cláusula de garantía del cumplimiento de tales compromisos, autorizando a la Administración General del Estado a practicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

Pueden delegarse, **entre otras**, las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la **contaminación ambiental**.
- b) Protección del **medio natural**.
- c) Prestación de los **servicios sociales**, promoción de la **igualdad de oportunidades** y la prevención de la **violencia contra la mujer**.
- d) Conservación o mantenimiento de **centros sanitarios asistenciales** de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las **escuelas infantiles de educación** de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de **actividades complementarias** en los centros docentes.
- g) Gestión de **instalaciones culturales** de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.a de la Constitución Española.
- h) Gestión de las **instalaciones deportivas** de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de **establecimientos y actividades comerciales**.
- j) Promoción y gestión **turística**.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los **espectáculos públicos**.
- l) Liquidación y recaudación de **tributos propios** de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de **asociaciones, empresas o entidades** en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de **oficinas unificadas de información y tramitación** administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

¿Es cerrado el listado de competencias que se pueden delegar?

4. OTRAS COMPETENCIAS

¿Cómo se pueden ejercer competencias distintas a las propias o delegadas?

Junto a ambas categorías, la ley define las "competencias distintas de las propias o delegadas" (nuevo artículo 7.4 LRBRL), identificándolas como aquellas que no son propias ni delegadas. Esta previsión debe combinarse con la **cláusula general de competencia**, pues esa cláusula podrá ser invocada cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de competencias propias.

¿Qué requisitos se deben cumplir para ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas?

Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, de acuerdo con el art. 7.4 LRBRL, siempre que:

- **no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda correspondiente** -el texto erróneamente se refiere a la municipal-, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Interesa recordar que el art. 116 *bis*,a) LRBRL determina la "supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación";
- **y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.**

A estos efectos, **serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia**, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, **y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera** sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Dado el principal carácter funcional de las competencias de las Provincias, la eficacia de este precepto será mayor en el ámbito municipal.

En base a lo anterior la Junta de Andalucía aprobó el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En base a este Decreto-Ley para emitir el informe por la Junta de Andalucía se procederá del siguiente modo:

¿Qué informes son preceptivos y vinculantes?

¿Cómo ha regulado la Junta de Andalucía esta cuestión?

- En **primer lugar**, la **entidad local solicitará el informe** sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, **que se emitirá por la Consejería competente** por razón de la materia, en el plazo de **dos meses** desde su solicitud.
- Una vez **notificado el informe anterior**, en caso de ser favorable, **solicitará el informe sobre la sostenibilidad financiera**, que se emitirá por la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales, en el **plazo de un mes** desde su solicitud.

Si no se respetasen tales plazos la solicitud deberá entenderse que los informes son desfavorables a los efectos de su impugnación contencioso-administrativa.

Estos informes **deberán solicitarse por la entidad local** con anterioridad al inicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. O si ya se prestasen en los casos en que su modificación sustancial puedan provocar duplicidades o afectar a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local.

No es necesaria la solicitud de los informes cuando se vengan ejerciendo tales competencias antes de la entrada en vigor de la LRSAL. En tal caso se podrán seguir prestando los servicios o actividades, siempre que, **previa valoración de la propia entidad local**, no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto. Los casos en los que la entidad local desee impulsar un programa complementario, realizar una actividad concreta o proceda a la realización de cualesquiera actividades propias del normal desenvolvimiento del servicio en un ámbito competencial que se venga ejerciendo de conformidad con lo más arriba señalado, no deberá seguir el procedimiento señalado en este Decreto-Ley.

*¿Se deben solicitar,
en todo caso, tales informes?*

La solicitud de los informes para ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, se acompañará:

- **Para la valoración de la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea de un servicio**, de una **memoria suscrita por el presidente de la entidad local**, que contenga: las características del servicio o de la actividad pública de que se trate, el alcance de las prestaciones que se generarán a favor de la ciudadanía y, en el caso de que se pretenda el ejercicio de actividades de fomento mediante la concesión de subvenciones, se deben concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.
- Para la **solicitud de informe sobre la sostenibilidad financiera** de las nuevas competencias se presentará ante el órgano que tenga atribuida la tutela financiera:

- **Informe favorable sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público**, que ha de emitir la Administración que en cada supuesto sea la competente por razón de la materia. Si dicho informe favorable se ha emitido por la Administración Pública Andaluza, bastará referenciar el órgano emisor y la fecha del mismo.
- **Informe de la Intervención Local** sobre costes e ingresos que supone el ejercicio de cada competencia y su reflejo tanto en el presupuesto de asunción de la competencia como en aquellos previstos en el plan presupuestario a medio plazo exigido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria en vigor, incluyendo valoración de la necesidad de acudir a endeudamiento financiero para su financiación, y con análisis de su incidencia sobre los siguientes parámetros: **i) ahorro neto**, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados de la entidad local en los términos establecidos en la LHL y el resto de normativa vigente en materia de endeudamiento y **ii) regla de gasto**, estabilidad presupuestaria y nivel de deuda pública, así como periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.
- **Informe de la Intervención Local**, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior, de todas las entidades que pertenezcan al perímetro de consolidación en términos de Contabilidad Nacional, relativos a los **indicadores de solvencia: ahorro neto, remanente de tesorería para gastos generales y nivel de deuda consolidada sobre ingresos corrientes liquidados**.
- **Informe de la Intervención Local**, referido a los datos de la liquidación del ejercicio inmediato anterior así como último **informe trimestral del presupuesto corriente**, sobre el cumplimiento de la regla de gasto, de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y periodo medio de pago a los proveedores de la entidad.

5. SERVICIOS BÁSICOS

¿Cuáles son los servicios que se deben prestar en todo caso en los municipios?

Conforme al artículo 26 de la LRBRL, de acuerdo con los habitantes con los que cuentan los Municipios deben prestar los siguientes servicios:

a) En **todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de

agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas;

b) En los Municipios con **población superior a 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población **superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios **con población superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Hay que tener en cuenta, además, que en los municipios con **población inferior a 20.000 habitantes** le corresponde a la **Diputación provincial la coordinación** de la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de **residuos**.

b) Abastecimiento de **agua potable** a domicilio y evacuación y tratamiento de **aguas residuales**.

c) **Limpieza viaria**.

d) Acceso a los **núcleos de población**.

e) **Pavimentación** de vías urbanas.

f) **Alumbrado público**.

MÓDULO 2. LA PROVINCIA

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I.LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL

II.ELEMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

- *¿Cuáles son los elementos constitutivos de la Provincia?*
- *¿Cómo se determinan la población y el territorio de una provincia?*
- *¿A qué órganos corresponde el Gobierno y la Administración de la Diputación?*
- *¿Cuál es la composición del Pleno y sus funciones?*
- *¿Cómo pueden llevarse a cabo la moción de censura y la cuestión de confianza en la Provincia?*
- *¿Qué competencias puede delegar el Pleno y a quién?*
- *¿Cuándo se elige el presidente y cuáles son sus funciones?*
- *¿Qué competencias puede delegar el presidente?*
- *¿Cómo se elige a los vicepresidentes?*
- *¿Qué funciones tienen la Junta de Gobierno y sus miembros?*
- *¿Quién puede ser titular de una delegación especial?*

III.LAS COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

- *¿Qué clases de competencias tiene la Diputación Provincial?*

IV.LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

- *¿Las competencias propias de la Diputación Provincial pueden aumentarse?*
- *¿Dónde se regulan las competencias propias de la Diputación Provincial?*
- *¿Cuáles son las competencias propias?*
- *¿Con qué instrumentos puede desarrollar la Diputación las competencias propias?*
- *¿Cómo se pueden clasificar las competencias propias?*
- *¿Qué competencias propias establece la normativa andaluza para las Provincias?*
- *¿Qué competencias funcionales tiene la Diputación Provincial en la LAULA?*
- *¿Puede sustituir la Provincia a un municipio en la prestación de servicios?*
- *¿Qué competencias materiales tiene la Diputación Provincial en la LAULA?*

1.La cooperación provincial

- *¿En qué consiste esta cooperación provincial?*
- *¿Cuáles son las formas de cooperación provincial?*
- *¿Deben realizar aportaciones los municipios a la cooperación provincial?*

A. Los Planes Provinciales de Cooperación de obras y servicios

- *¿Qué características tiene un Plan Provincial de Cooperación de obras y servicios?*
- *¿Cómo se financia el Plan Provincial de Cooperación de obras y servicios?*

- *¿Qué papel juega la Comunidad Autónoma con los distintos planes de su Provincia?*
- *¿Quién aprueba los planes provinciales?*
- *¿Qué municipios pueden tener preferencia en un Plan Provincial de cooperación?*

B.Cooperación Económica del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los Planes Provinciales de obras y servicios

- *¿Qué normativa regula la cooperación económica del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los Planes Provinciales?*
- *¿Con qué subvención participan el Estado y la Junta y que obras y servicios se subvencionan?*
- *¿Cuál es el importe máximo que puede subvencionar el Estado?*
- *¿En base a qué criterios participa la Junta en la financiación de los Planes Provinciales?*
- *¿Qué planes son subvencionables por el Estado y por la Junta de Andalucía?*
- *¿Qué requisitos exige el Estado para subvencionar los planes provinciales?*
- *¿Qué requisitos exige la Junta de Andalucía para subvencionar los planes provinciales?*
- *¿De qué entidad son las inversiones subvencionables con la aportación del Estado y de la Junta de Andalucía a los Planes Provinciales?*
- *¿Puede el Estado subvencionar inversiones de entidades locales distintas al municipio?*
- *¿Puede la Junta de Andalucía subvencionar inversiones de entidades locales distintas al municipio?*
- *¿Cuándo se tiene que presentar el Plan Provincial al Estado y a la Junta de Andalucía?*
- *¿Debe enviarse el plan provincial al Estado antes de su aprobación?*
- *¿Debe enviarse el plan provincial a la Junta de Andalucía antes de su aprobación?*

C. Otros planes provinciales

2.La coordinación

A. La coordinación de la prestación de los siguientes servicios de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes

- *¿Qué obligaciones comporta el coste efectivo del servicio?*
- *¿Qué servicios pueden de ser coordinados por la Diputación?*
- *¿Cuál es el procedimiento para realizar la coordinación?*
- *¿Cómo y quién presta el servicio coordinado?*

B. La coordinación por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de la deuda o de la regla de gasto

- *¿Cuál es el contenido del plan económico-financiero?*

- *¿Qué medidas de racionalización organizativa y de servicios deben acompañar al Plan económico-financiero?*
- *¿Qué ventaja financiera presenta la gestión integrada o coordinada de servicios?*

V. LAS COMPETENCIAS DELEGADAS

- *¿Quién puede delegar competencias a la Provincia?*
- *¿Se tiene que aceptar la delegación por la Provincia?*
- *¿Puede ser objeto de renuncia la delegación de competencias?*

VI. LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN

I. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL

El art. 141 de la Constitución Española señala a la Provincia como entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y, en su caso si se las delega, de las Comunidades Autónomas (Art.96.3,c) EEA). Así, la LAULA considera que su principal función es *«garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía»* (art.3.3).

Su carácter de entidad local determinada por la agrupación de municipios hace que la Provincia tenga como **objeto principal suplir las carencias de los municipios**.

No obstante, al igual que todos los entes territoriales, la Provincia goza de **autonomía para la gestión de sus intereses**, de **carácter supramunicipal**.

Ahora bien, por un lado, resulta que éstos no están tan bien perfilados como los municipales, pues desde una perspectiva competencial entre el municipio y la Comunidad Autónoma-pluriprovinciales-, tendrían cabida si son creados otros entes como las comarcas o las áreas metropolitanas. Y, por otro lado, se observa que las competencias provinciales más precisas están definidas actualmente en relación con la cooperación y asistencia al ejercicio de los servicios obligatorios municipales, lo que supone la necesaria yuxtaposición a los intereses provinciales de otros que son en origen municipales.

II. ELEMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

El art. 141.2 CE establece que el Gobierno y la Administración autónoma de las provincias estarán encomendados a las Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Aunque también se pueden crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art.141.3 CE). Así, en los archipiélagos, las islas tendrán además su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos (art. 141.4 CE). Las provincias, además de ser entidades territoriales, son circunscripciones electorales estatales y sirven a la Administración periférica del Estado.

De acuerdo con nuestra Constitución, 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. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

¿Cuáles son los elementos constitutivos de la Provincia?

En la LRBRL no se hace referencia a dos elementos fundamentales de las Provincias en cuanto Entidad local, no se hace referencia ni a su población ni a su territorio, ello es así pues su población y su territorio se constituye por la suma de la población y del territorio de todos los municipios que agrupa.

Como hemos indicado, las provincias se organizan en cuanto que entidades locales en **Diputaciones provinciales**, pero la Constitución admite que el Gobierno y la Administración autónoma puedan encomendarse a otras Corporaciones de carácter representativo. Con carácter general el Gobierno y la Administración corresponderán a la Diputación Provincial que se integra por el **Pleno, Presidente, Vicepresidentes** y la **Junta de Gobierno** (art. 32 LRBRL).

¿Cómo se determinan la población y el territorio de una provincia?

¿A qué órganos corresponde el Gobierno y la Administración de la Diputación?

¿Cuál es la composición del Pleno y sus funciones?

El **Pleno** es el máximo órgano de Gobierno y está constituido por el Presidente de la Diputación y los Diputados. Éstos se eligen de manera indirecta, por y entre los concejales de los municipios que integran la provincia según lo dispuesto en la LOREG.

Sus funciones se detallan en el art. 33 LRBRL:

- a) **Organización** de la Diputación.
- b) Aprobación de las **Ordenanzas**.
- c) Aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación provisional de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- d) Aprobación de los **planes de carácter provincial**.
- e) **Control y fiscalización** de los órganos de gobierno.
- f) **Aprobación de la plantilla de personal**, la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, y el número y régimen del personal eventual.
- g) **Alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público**.
- h) Planteamiento de **conflictos de competencias** a otras Entidades locales y demás Administraciones públicas.
- i) Ejercicio de **acciones judiciales y administrativas** y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
- j) **Declaración de lesividad** de los actos de la Diputación.
- k) Concertación de las **operaciones de crédito** cuya cuantía acumulada en el ejercicio económico **exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios, salvo las de tesorería**, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las **operaciones vivas en cada**

momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

l) **(Derogada)**

m) Aprobación de los proyectos de obra y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y cuando aún no estén previstos en los Presupuestos.

n) **(Derogada)**

ñ) Aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

o) Las demás que expresamente la atribuyan las leyes.

Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la **moción de censura** al Presidente y sobre la **cuestión de confianza** planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general.

El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Presidente y en la Comisión de Gobierno, salvo las enunciadas en el número 2, letras a), b), c), d), e), f), h) y ñ), y número 3 de artículo anterior.

¿Cómo pueden llevarse a cabo la moción de censura y la cuestión de confianza en la Provincia?

¿Qué competencias puede delegar el Pleno y a quién?

¿Cuándo se elige el Presidente y cuáles son sus funciones?

El **Presidente** se elige en la sesión constitutiva de la Diputación y éste nombra a los miembros de la Junta de Gobierno, con un máximo de un tercio de la corporación, también forma parte de ella.

Sus **funciones** se regulan en el art. 34 LRBRL:

a) Dirigir el gobierno y la administración de la provincia.

b) Representar a la Diputación.

c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en la presente Ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano de la Diputación, y decidir los empates con voto de calidad.

d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponde a la Diputación Provincial.

e) Asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada a la Diputación.

f) El **desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado**, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el **actual 177.5 LRHL**, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico **no supere el 10 por 100 de sus recursos ordinarios**, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las **operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes**

liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

g) Aprobar la **oferta de empleo público** de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

h) Desempeñar la **jefatura superior de todo el personal**, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el artículo 99.1 y 3 de esta Ley.

i) El **ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Diputación** en las materias de **su competencia**, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de **urgencia, en materias de la competencia del Pleno**, en este último supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

j) La iniciativa para **proponer al Pleno la declaración de lesividad** en materia de la competencia del Presidente.

k) (Derogada)

l) La **aprobación de los proyectos de obras y de servicios** cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el Presupuesto.

m) (Derogada)

n) Ordenar la **publicación y ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación**.

ñ) Las demás que expresamente les **atribuyan las leyes**.

o) 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.

El Presidente puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo la de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno, decidir los empates con el voto de calidad, concertar operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), i) y j) del número anterior.

Corresponde, asimismo, al Presidente el nombramiento de los Vicepresidentes.

¿Qué competencias puede delegar el Presidente?

Los Vicepresidentes sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Presidente, siendo libremente designados por éste entre los miembros de la Junta de Gobierno.

¿Cómo se elige a los Vicepresidentes?

¿Qué funciones tienen la Junta de Gobierno y sus miembros?

La **Junta de Gobierno**, se regula en el art. 35 LRBRL.

Corresponde a la Junta de Gobierno:

- a) La asistencia al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el Presidente le delegue o le atribuyan las leyes.

El Presidente puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para cometidos específicos pueda realizar a favor de cualesquiera Diputados, aunque no perteneciera a la Junta de Gobierno.

¿Quién puede ser titular de una delegación especial?

III. LAS COMPETENCIAS DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

¿Qué clases de competencias tiene la Diputación Provincial?

Las competencias de la Diputación Provincial pueden ser propias o atribuidas por delegación (art.7.1 LRBRL).

- **Competencias propias:** sólo pueden ser determinadas por Ley, se ejercen con autonomía y bajo la propia responsabilidad.
- **Competencias delegadas:** el Estado y las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Estas se ejercen según lo previsto en el acuerdo de delegación, con sujeción a las reglas del art. 27 LRBRL.

Por último, están las **competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación**, que se pueden ejercer en determinados supuestos.

IV. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

Las **competencias propias** se determinan por **Ley**, sea estatal o autonómica. El legislador estatal garantiza, no obstante, un mínimo

¿Las competencias propias de la Provincia pueden aumentarse?

competencial propio de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes (art. 36 LRBRL), por lo que **puede ser susceptible de ampliación** por el legislador estatal o autonómico. En este sentido, el art. 96.3,b) EEA establece como competencias de la Diputación las que **para el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia se le atribuyan por ley**.

El alcance del contenido competencial propio del art. 36 debe ponerse en relación con otros preceptos de la LRBRL (arts. 26.2, 116 *bis* y 116 *ter*).

Además, existen algunos preceptos que atribuyen competencias concretas a las Diputaciones Provinciales, como sucede en el ámbito de la fusión de municipios, donde las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

Son **competencias propias** de la Diputación Provincial de acuerdo con el art. 36 LRBRL las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

- a) La **coordinación de los servicios municipales** entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada;
- b) La **asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios**, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención;
- c) La **prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal** y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación;
- d) La **cooperación en el fomento** del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito;
- e) El ejercicio de **funciones de coordinación** en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LRBRL;
- f) **Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria**, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes;
- g) La prestación de los servicios de **administración electrónica** y la **contratación centralizada** en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes;
- h) El **seguimiento de los costes efectivos** de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o

¿Dónde se regulan las competencias propias de la Provincia?

¿Cuáles son las competencias propias?

prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes;

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Para el ejercicio de las competencias propias de las letras a), b) y c) antes enumeradas, la Diputación o entidad equivalente, según el art. 36.2 LRBRL:

a) Aprueba anualmente un **plan provincial de cooperación** a las obras y servicios de competencia municipal;

b) Asegura el **acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos** de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos;

c) **Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos** y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas; y

d) **Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos** administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

Las anteriores competencias pueden ser clasificadas como **competencias funcionales** y como **competencias materiales**, ejemplos de estas últimas, recientemente asumidas por las **Diputaciones provinciales**, reforzándose su papel, son la recaudación tributaria, la administración electrónica o la contratación centralizada en municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la prestación por sustitución de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes (art. 36.1 letras f), g) y c) LRBRL, respectivamente).

¿Con qué instrumentos puede desarrollar la Diputación las competencias propias?

¿Cómo se pueden clasificar las competencias propias?

¿Qué competencias propias establece la normativa andaluza para las Provincias?

La normativa autonómica, la LAULA, recoge como competencias propias de la Diputación, las de **asistencia a municipios**, que serían claramente **funcionales** pues pretenden garantizar el ejercicio de las competencias municipales, y consisten en una

¿Qué competencias funcionales tiene la Provincia en la LAULA?

asistencia técnica (art. 12 LAULA), una **asistencia económica** (art. 13 LAULA) y una **asistencia material** (art. 14 LAULA).

En relación con la **asistencia material** la LAULA establece que:

- **La Provincia prestará los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, si éste lo solicita**, determinando aquélla la forma de gestión.
- También, la Provincia **prestará obligatoriamente, previa petición del municipio**, al menos los siguientes servicios municipales: a) Inspección, gestión y recaudación de tributos; b) Disciplina urbanística y ambiental; c) Disciplina del personal funcionario y laboral; d) Representación y defensa judicial; e) Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes.
- En el caso de **incumplimiento por un municipio** de la obligación de prestar los servicios básicos, **previo requerimiento, la Diputación Provincial actuará por sustitución**. Sin embargo, la normativa estatal (art. 36.1 c) LRBRL), para lograr una prestación unificada de los servicios de los municipios de su respectivo territorio, prevé esta sustitución, por la Provincia, en relación con dos servicios básicos que **no resultan obligatorios por la población del municipio**. Así, las Provincias asumirán la prestación de los servicios de **tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes**, cuando estos no procedan a su prestación.

¿Puede sustituir la Provincia a un municipio en la prestación de servicios?

La LAULA, en su art.15, recoge **tres competencias materiales**: las carreteras provinciales, los archivos y los museos e instituciones culturales de interés provincial.

¿Qué competencias materiales tiene la Provincia en la LAULA?

También deben considerarse competencias propias de la Provincia, tal y como se deriva del Estatuto de Autonomía para Andalucía, **las de fomento y las de coordinación** (art. 96.3 a) y b) EAA).

7.LA COOPERACIÓN PROVINCIAL

Dentro de las competencias propias de la Provincia están las de cooperación. Así, se puede destacar la de "la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso se garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención (art. 36.1 c) LRBRL).

Ello, sin perjuicio del **establecimiento de planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, para dotar de eficacia a las competencias propias recogidas en el art. 36.1 a), b) y c) LRBRL**, tal y como establece el art. 36.2 LRBRL.

¿En qué consiste esta cooperación provincial?

De acuerdo con ello, el art. 30 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), dispone que la **Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios**, aplicando a tal fin:

- a) Los medios económicos propios de la misma que se asignen.
- b) Las subvenciones o ayudas financieras que concedan el Estado o la Comunidad Autónoma.
- c) Las subvenciones o ayudas de cualquier otra procedencia.
- d) El producto de operaciones de crédito.

La **cooperación podrá ser total o parcial**, según aconsejen las circunstancias económicas de los Municipios interesados.

Los servicios a que debe alcanzar la cooperación serán, en todo caso, los relacionados como mínimos en el artículo 26 LRBRL. La preferencia entre estos servicios mínimos se determinará sobre la base de los objetivos a que se refiere el art. 36.2 a) LRBRL, atendiendo a las circunstancias de cada Municipio y con respeto de las prioridades sectoriales que se determinan en la forma establecida en el artículo 59 de dicha Ley.

También cooperará la Diputación en la **elaboración de planes territoriales y urbanísticos**, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal.

¿Cuáles son las formas de cooperación provincial?

Las **formas de cooperación son**:

- a) La asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.
- b) El asesoramiento jurídico, económico y técnico.
- c) Ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos.
- d) Subvenciones a fondo perdido.
- e) Ejecución de obras e instalación de servicios.

- f) La concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo.
- g) La creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas.
- h) La suscripción de convenios administrativos.
- i) Cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la Ley.

¿Deben realizar aportaciones los municipios a la cooperación provincial?

La aportación de los Municipios para el establecimiento de servicios por el sistema de cooperación se fijará en cada caso con arreglo a su capacidad económica, pudiendo hacerse efectiva con cargo a sus propios ingresos o por créditos de la Diputación Provincial. En este último supuesto, y sin perjuicio de cualesquiera otras garantías, los ingresos que produzca el servicio establecido quedarán afectos preceptivamente al reintegro de los mismos hasta su total extinción (art. 31 TRRL).

A. LOS PLANES PROVINCIALES DE COOPERACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS

Para el desarrollo de la cooperación, **las Diputaciones, con participación de los Ayuntamientos, redactarán los planes provinciales establecidos en el artículo 36 LRBRL. Si bien, su contenido podrá diferenciarse por servicios o zonas** (art. 32 TRRL).

Como se ha indicado, para dotar de **eficacia a las competencias propias** recogidas en el art. 36.1 a), b) y c) LRBRL, el art. 36.2 LRBRL, junto con otras medidas que se han relacionado con anterioridad, establece que las Diputaciones provinciales **aprobarán anualmente un Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.**

¿Qué características tiene un Plan Provincial de Cooperación de obras y servicios?

Las características principales del **Plan Provincial de Cooperación** son:

- En su elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.
- Debe contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios equitativos y objetivos de distribución de los fondos, entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

- También deberá contener fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus **costes efectivos**, cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella.

¿Cómo se financia el Plan Provincial de Cooperación de obras y servicios?

Podrá financiarse **con medios propios de la Diputación** o entidad equivalente, **aportaciones municipales y subvenciones** que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

¿Qué papel juega la Comunidad Autónoma con los distintos planes de su Provincia?

Sin perjuicio de las competencias establecidas en los Estatutos de Autonomía, la Comunidad Autónoma asegurará, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con el art. 59 LRBRL.

¿Quién aprueba los planes provinciales?

Los planes provinciales de obras y servicios deben ser aprobados, en todo caso, por el Pleno de la Diputación Provincial (art.33.2 d) LRBRL).

¿Qué municipios pueden tener preferencia en un Plan Provincial de cooperación?

Los municipios fusionados. Su preferencia durará al menos 5 años desde la adopción del convenio de fusión. Tendrán preferencia en la asignación de los Planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

B. COOPERACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN LOS PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

Una forma de financiar los Planes Provinciales de obras y servicios es mediante las subvenciones que acuerden el Estado y la Comunidad Autónoma con cargo a sus respectivos presupuestos. La Cooperación Económica del Estado con las Entidades Locales se fundamenta en los principios constitucionales de solidaridad y de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con el objetivo de conseguir una mejor calidad de vida y de un mayor

grado de cohesión económica y social de los municipios; en especial, los menos favorecidos, siendo un modo apropiado para respetar la autonomía de las Entidades Locales. Del mismo modo, la normativa andaluza busca la compatibilidad de los dos objetivos básicos del principio de solidaridad: la redistribución interterritorial de recursos y la igualdad en la prestación de servicios a los ciudadanos en todos los municipios de Andalucía.

La normativa estatal se establece en el **RD 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales**. Por su parte en la Junta de Andalucía se regula en el **Decreto 131/1991**, de 2 de julio, por el que se **regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal**.

¿Qué normativa regula la cooperación económica del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los Planes Provinciales?

¿Con qué subvención participan el Estado y la Junta y que obras y servicios se subvencionan?

En su artículo 6 se establece que la subvención del Estado a las inversiones de los Planes provinciales e insulares de cooperación podrá alcanzar hasta:

1. El 50% del importe del presupuesto consignado en el plan, **para las obras y servicios de carácter obligatorio** enumerados en el artículo 26 LRBRL.
2. El 40% del importe del presupuesto consignado en el plan, para las restantes obras y servicios que, **sin ser obligatorios**, sean de competencia municipal, de acuerdo con el art. 25 LRBRL.
3. El 50% del importe del presupuesto consignado en el plan, para las obras de mejora y conservación de la **red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales**.

¿Cuál es el importe máximo que puede subvencionar el Estado?

Los porcentajes de financiación del Estado para las obras y servicios indicados en los dos primeros puntos **podrán incrementarse hasta el 60% y 50%, respectivamente, cuando sean de carácter supramunicipal**. En este supuesto, para la determinación de los **servicios que se consideran obligatorios**, se tendrá **en cuenta la totalidad de la población de los municipios afectados**.

El criterio de la Junta difiere del que establece el Estado, así la Junta participará en la financiación de los Planes Provinciales en base a las previsiones sobre cooperación económica local contenidas para cada ejercicio en la Ley anual de Presupuestos. Para garantizar un reparto objetivo de la aportación de la Junta a las inversiones locales, ésta se distribuirá entre las proporciones siguientes

¿En base a qué criterios participa la Junta en la financiación de los Planes Provinciales?

a) En relación directa:

- 15% al número de habitantes de derecho de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

- 15% al número de municipios de menos de 20.000 habitantes.
- 25% al número de núcleos de población de menos de 20.000 habitantes.

b) El 45% en relación inversa al nivel de renta de la respectiva provincia (arts. 7 y 8 Decreto).

La Administración de la Comunidad Autónoma cooperará económicamente con las Entidades Locales, preferentemente con población inferior a 20.000 habitantes.

La cooperación financiera se efectuará a través de las Diputaciones Provinciales mediante transferencias de capital a los Planes Provinciales de Cooperación. A estos efectos, se dotará anualmente el Programa de Coordinación con las Corporaciones Locales en la Sección Autónoma, que se destinará a financiar proyectos de inversiones de Entidades Locales en **servicios mínimos, aunque los créditos podrán alcanzar también otras obras y servicios de competencia municipal no obligatorios** (art.1 Decreto).

¿Qué planes son subvencionables por el Estado y por la Junta de Andalucía?

Únicamente podrán obtener subvención del Estado aquellos planes provinciales e insulares de cooperación que cumplan las siguientes condiciones:

- Que en su **financiación contribuyan los ayuntamientos y demás entidades locales titulares de las obras y servicios, sin que la aportación de éstos pueda ser inferior al 5%** del importe de los correspondientes proyectos.
- Que la cuantía de la inversión anual de las obras incluidas en los planes no sea inferior a 30.000 euros.

La cooperación económica de la Junta de Andalucía a los Planes Provinciales requerirá la participación financiera de las Diputaciones y de las Entidades Locales destinatarias de obras y servicios de su competencia, **sin que la aportación de estas últimas pueda ser inferior al 5% del importe de los correspondientes proyectos, salvo que razones excepciones justifiquen la dispensa de dicha aportación.**

¿De qué entidad son las inversiones subvencionables con la aportación del Estado y de la Junta de Andalucía a los Planes Provinciales?

Pueden ser subvencionadas con cargo a la aportación del Estado a los Planes Provinciales e insulares, además de las inversiones de los municipios, provincias e islas, las inversiones de las entidades locales comprendidas en el artículo 3.2 LRBRL (las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios; Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades), siempre que estas entidades ostenten

¿Qué requisitos exige el Estado para subvencionar los planes provinciales?

¿Qué requisitos exige la Junta de Andalucía para subvencionar los planes provinciales?

¿Puede el Estado subvencionar inversiones de entidades locales distintas al municipio?

competencias de ejecución de obras y prestación de servicios de carácter municipal.

En Andalucía, además de los municipios, podrán ser beneficiarias de los Planes Provinciales las Entidades locales comprendidas en el artículo 3.2 LRBRL, en cuanto ejecuten obras y servicios de carácter municipal.

¿Puede la Junta de Andalucía subvencionar inversiones de entidades locales distintas al municipio?

¿Cuándo se tiene que presentar el Plan Provincial al Estado y a la Junta de Andalucía?

El plan provincial de cooperación, definitivamente aprobado y acompañado del correspondiente expediente administrativo, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, hasta el 31 de marzo del año correspondiente al plan, a fin de que, comprobada su conformidad con la legislación aplicable, se inicie la tramitación de la correspondiente subvención (art.10 RD).

¿Debe enviarse el plan provincial al Estado antes de su aprobación?

Antes del día 15 de diciembre de cada año y con carácter previo a su aprobación definitiva, la Consejería de Gobernación deberá contar con una copia de los Planes Provinciales que le será facilitada por las respectivas Diputaciones Provinciales (art.5 Decreto). Ahora bien, para la obtención de la aportación económica de la Comunidad Autónoma al Plan Provincial, las Diputaciones remitirán a la Consejería de Gobernación copia del Plan Plurianual de inversiones a que hace referencia el artículo 166 LHL, en el plazo de 15 días desde su aprobación, a fin de evaluar las prioridades que en el mismo se contengan (art.3 Decreto).

¿Debe enviarse el plan provincial a la Junta de Andalucía antes de su aprobación?

C. OTROS PLANES PROVINCIALES

Las Diputaciones provinciales en virtud del principio de autonomía en su gestión y funcionamiento, pueden promover otro tipo de planes específicos, que suponen respuestas parciales al principio de cooperación, cuyo objetivo es el apoyo económico y asesoramiento técnico al desarrollo de servicios públicos de los municipios: Cultura, Deportes, Juventud, Servicios Sociales, etc.

2. LA COORDINACIÓN

Junto a estas competencias propias, dadas por la norma autonómica y estatal, no se pueden olvidar aquellas **competencias que representan un cambio cualitativo competencial de las Diputaciones provinciales**: las relacionadas con la "coordinación" y "seguimiento" o **supervisión de los costes efectivos**, de los arts. 26.2. y 116. 2. y 3. LRBRL.

A. LA COORDINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SIGUIENTES SERVICIOS DE LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR A 20.000 HABITANTES

El art. 26.1 LRBRL establece los servicios que deberán prestar los municipios en todo caso en función de su población. Estos servicios públicos de **competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, de forma directa o indirecta** (art. 85 LRBRL).

De ahí la importancia del **coste efectivo de los servicios**. En efecto, una de las principales modificaciones introducidas por la LRSAL como medida de transparencia, es la obligación para todo tipo de Entidades Locales **de calcular anualmente, antes del 1 de noviembre, el coste efectivo de los servicios** que prestan (art. 116 *ter* LRBRL). El cálculo de este coste se realiza partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior y tendrá en cuenta los **costes reales directos e indirectos de los servicios** conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por **Orden del Ministro de Hacienda** se desarrollarán estos criterios de cálculo, y así se plasma en la **Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre**, donde se distinguen entre tales costes: los costes directos vinculados exclusivamente a este servicio y los costes indirectos, que se concretan en base a los criterios establecidos en dicha Orden.

¿Qué obligaciones comporta el coste efectivo del servicio?

El coste efectivo de cada servicio **debe ser comunicado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación**. Lo que constituye una mejora de la información disponible contribuyéndose a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de acuerdo con el art. 7 LOEPSF.

Mediante la LRSAL, que reforma el art. 26.2 LRBRL, se refuerza el papel **coordinador de las Diputaciones provinciales**, o entidades equivalentes, al permitírsele coordinar, en municipios de menos de 20.000 habitantes, la gestión de algunos servicios públicos, siempre que se cuente con la conformidad de dichos municipios.

¿Qué servicios pueden ser coordinados por la Diputación?

Le corresponde a la Diputación Provincial conforme al art. 26 de la LRBRL, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes la coordinación de la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria

- d) Acceso a los núcleos de población
- e) Pavimentación de vías urbanas
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios **la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios** afectados, al Ministerio de Hacienda, **la forma de prestación**, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. **Para reducir los costes efectivos** de los servicios, el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el **municipio justifique** ante la Diputación que puede prestar estos servicios con **un coste efectivo menor** que el derivado de la forma de **gestión propuesta por la Diputación** Provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando **la Diputación** o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios **repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso**. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el art.36 LRBRL, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Como se ha señalado la **coordinación** de las Diputaciones provinciales no es nueva, siempre la ha realizado como claramente se desprende de las competencias propias recogidas en el art. 36 LRBRL (la coordinación de servicios públicos municipales para asegurar la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, etc.). De hecho, esta función coordinadora se prevé en el art. 96.3 a) EEA cuando dispone que "*la gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma*".

Lo realmente novedoso de la LRSAL es el establecimiento de un **procedimiento y el modo en el que se presta el servicio**.

¿Cuál es el procedimiento para realizar la coordinación?

Se inicia con la propuesta de la Diputación Provincial sobre el modo de prestar tales servicios, con la **conformidad del Municipio afectado**, que deberá **reducir los costes efectivos** de su prestación. Tal propuesta debe ser además informada por la Comunidad Autónoma si es esta quien ejerce la tutela financiera y finalmente debe aprobarse por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¿Cómo y quién presta el servicio coordinado?

El servicio se puede prestar directamente por la Diputación Provincial o mediante fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

No hay que olvidar que estos servicios de acuerdo con LRBRL se deben prestar de manera obligatoria por los municipios, estén o no coordinados; dicha obligación no desaparece para los municipios de menos de 20.000 habitantes, por tanto, si la coordinación no se materializa, porque no se preste la conformidad o porque no resulta aprobada, o durante su tramitación, el Municipio tiene la obligación de prestar tales servicios, bien asociado con otros o bien por sí sólo. En este caso, la prestación se realizará por las vías, gestión directa (y sus modalidades) o gestión indirecta, previstas en el art. 85 LRBRL respetando las limitaciones que establece el precepto.

B. COORDINACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEL OBJETIVO DE LA DEUDA PÚBLICA O DE LA REGLA DE GASTO

La LRSAL, al introducir el art. 116 *bis* en la LRBRL, concede a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes la atribución de **nuevas funciones de control y ayuda a las Entidades Locales** cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de la deuda pública o de la regla de gasto las corporaciones formulen su **plan económico-financiero**, de acuerdo con los requisitos que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así, las Diputaciones provinciales asistirán al resto de corporaciones locales y colaborarán con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas de dicho plan. Las Diputaciones Provinciales también propondrán y coordinarán tales medidas cuando tengan un carácter supramunicipal, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.

¿Cuál es el contenido del plan económico-financiero?

Dicho Plan contendrá, de acuerdo con el art. 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, al menos:

- Las causas del incumplimiento del objetivo o de la regla de gasto;
- Previsiones tendenciales de ingresos y gastos, sin cambios en las políticas fiscales y de gastos;
- Descripción, cuantificación y calendario para aplicar las medidas del plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios donde se contabilicen;
- Previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el Plan;
- Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

¿Qué medidas de racionalización organizativa y de servicios deben acompañar al Plan económico-financiero?

El plan adicionalmente contendrá, al menos, las siguientes medidas de racionalización organizativa e integración coordinada de servicios, de acuerdo con el art. 116 bis LRBL:

- **Supresión** de las **competencias** que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación;
- **Gestión integrada o coordinada** de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes;
- **Incremento de ingresos** para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local;
- **Racionalización organizativa**;
- **Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio** que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores superen en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad;
- **Propuesta de fusión** con un municipio colindante de la misma provincia.

La LRSAL también altera el contenido de la LRHL introduciendo una nueva disposición adicional 15ª referida a la **gestión integrada o coordinada de los servicios públicos**, permitiendo, previa acreditación en un informe por la Diputación Provincial, que los municipios que gestionen integradamente servicios *augmenten su*

¿Qué ventaja financiera presenta la gestión integrada o coordinada de servicios?

participación en los ingresos del Estado en un 0,04%, si esta gestión supone un ahorro de al menos el 10% del coste efectivo que incurriría cada municipio por separado.

V. LAS COMPETENCIAS DELEGADAS

¿Quién puede delegar competencias a la Provincia?

El art. 7 LRBRL dispone con carácter general que **el Estado y las Comunidades Autónomas**, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 LRBRL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

En relación con las Diputaciones Provinciales, el art. 37 LRBRL establece que, las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. Como puntualiza la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, estas transferencias o delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma –art.5-. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades, como dice el art. 96.3 EAA, actuarán bajo su dirección y control.

¿Se tiene que aceptar la delegación por la Provincia?

El art. 19 LAULA establece que la efectividad de la delegación requiere la aceptación expresa de la Entidad Local delegada y la adscripción de los medios materiales, económicos y humanos para su desempeño. La **aceptación de la delegación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta** del número legal de miembros de las corporaciones locales, **salvo que por ley se impongan obligatoriamente** -art. 47.2 h) LRBRL-.

¿Puede ser objeto de renuncia la delegación de competencias?

También **cabe la renuncia a la delegación**, en los casos previstos en el decreto de delegación o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo de las competencias propias o de las transferidas (art. 22 LAULA).

El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones

competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

El ejercicio por las Diputaciones Provinciales de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27 LRBRL.

El art. 37 LRBRL no establece una relación de competencias delegables a diferencia de cuanto sucede con el municipio, en consecuencia, el precepto establece una delegación de mínimos que podría ampliarse por el legislador autonómico.

VI. LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN

Respecto a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, es aplicable lo dicho en el Módulo anterior, relativo a los entes locales.

**MÓDULO 3. LA ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES
LOCALES**

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO

1. Estructura básica

- *¿Cuál es la estructura básica de la organización municipal?*
- *¿Es lo mismo municipio que ayuntamiento?*
- *¿Puede existir Junta de Gobierno Local en un municipio de menos de 5.000 habitantes?*
- *¿Qué grupos políticos pueden estar representados en los órganos de estudio y seguimiento de gestión?*

2. Constitución y mandato de las Corporaciones Locales

- *¿Cuánto dura el mandato de los miembros de la Corporación?*
- *¿Cuándo se constituyen las corporaciones locales?*
- *¿Quién compone la Mesa de Edad para la constitución del Pleno de las corporaciones locales?*
- *¿Se puede destituir a un Alcalde una vez elegido?*

II. EL ALCALDE

1. Elección del Alcalde

- *¿Cómo se elige el Alcalde?*
- *¿Quién puede ser candidato a Alcalde?*

2. Competencias indelegables del Alcalde

- *¿Cuáles son las competencias indelegables del Alcalde?*
- *¿Qué es el voto de calidad de los Alcaldes?*
- *¿Quién es el superior jerárquico máximo del personal de un Ayuntamiento?*

3. La delegación de competencias del Alcalde

- *¿Qué es una delegación genérica?*
- *¿Dónde se establecen las atribuciones de un concejal delegado?*
- *¿Cuáles son las competencias delegables?*
- *¿Puede delegarse la representación del Ayuntamiento o la convocatoria del Pleno?*
- *¿Qué facultades conserva un Alcalde sobre competencias delegadas?*
- *¿Quién resuelve los recursos de reposición en caso de delegación?*
- *¿Cuándo puede avocar la competencia delegada el Alcalde?*

III. LOS CONCEJALES-DELEGADOS Y LOS DELEGADOS ESPECIALES

- *¿Qué relación hay entre concejales delegados y especiales?*
- *¿Es necesaria la existencia de concejales delegados?*
- *¿Qué es una delegación genérica?*
- *¿Qué es una delegación especial?*
- *¿Puede realizarse una delegación genérica en cualquier concejal?*

- *¿Qué tipos de delegaciones especiales existen?*
- *¿Pueden dictar resoluciones los concejales-delegados especiales?*

IV. LOS TENIENTES DEL ALCALDE

- *¿Quiénes pueden ser tenientes de alcalde?*
- *¿Cuántos Tenientes de Alcalde puede tener un municipio?*

V. LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

- *¿Qué es la Junta de Gobierno Local?*
- *¿Debe existir una Junta de Gobierno Local en todos los municipios?*
- *¿Cómo se determinan los miembros de la Junta de Gobierno Local?*
- *¿Cuáles son las funciones básicas de la Junta de Gobierno Local?*
- *¿Cuáles son las competencias de la Junta de Gobierno Local?*

VI. EL PLENO

- *¿Cuáles son las atribuciones del Pleno?*
- *¿Cómo realiza las funciones de control y fiscalización el Pleno?*
- *¿Qué clases de sesiones plenarias existen?*
- *¿Cuántas reuniones del Pleno deben convocarse como mínimo?*
- *¿Quién puede solicitar la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria?*
- *¿En qué plazo se deben convocar las sesiones?*
- *¿Cómo deben notificarse las convocatorias?*
- *¿Cabe adoptar acuerdos sobre asuntos no incluidos en la convocatoria?*
- *¿Cómo se puede acceder a los documentos relevantes sobre un asunto de la convocatoria?*
- *¿Supone apertura de expediente la convocatoria de una sesión plenaria?*
- *¿Cómo y dónde se desarrollan las sesiones?*
- *¿Puede interrumpirse una sesión plenaria?*
- *¿Cabe celebrar una sesión plenaria secreta?*
- *¿Qué sucede si no se logra el quórum necesario?*
- *¿Se puede variar el orden del día?*
- *¿Cómo debe desarrollarse el debate?*
- *¿Qué es una cuestión de orden?*
- *¿Se pueden proponer asuntos no incluidos en el orden del día?*
- *¿Puede expulsarse de la sesión a un miembro de la corporación?*
- *¿En qué circunstancias se puede llamar al orden?*
- *¿Cómo se efectúan las votaciones?*
- *¿Cuál es el método de votación habitual?*
- *¿Puede interrumpirse la votación?*
- *¿Qué tipo de asuntos se someten al Pleno?*

I. LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO

1. ESTRUCTURA BÁSICA

¿Cuál es la estructura básica de la organización municipal?

Antes de analizar la estructura básica de la organización municipal, conviene distinguir entre "municipio" como división territorial sin personalidad jurídica, pero a la que la Constitución reconoce entidad y autonomía propia, y "Ayuntamiento" o "Corporación local", que tiene personalidad jurídica y, por tanto, es titular y gestiona competencias. Si bien, se suele generalizar y hablar de "municipio", cuando realmente se hace referencia a la institución política.

¿Es lo mismo municipio que Ayuntamiento?

La organización municipal se estructura, salvo los municipios de gran población que se regirán por las normas específicas del título X de la LRBRL, de la siguiente forma:

En **todos los Ayuntamientos**:

- El **Alcalde**
- Los **Tenientes de Alcalde**
- El **Pleno**
- La **Comisión Especial de Cuentas**

En los **Municipios con población superior a 5.000 habitantes** (y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento):

¿Puede existir Junta de Gobierno Local en un municipio de menos de 5.000 habitantes?

- La **Junta de Gobierno Local**
- **Órganos** que tengan por objeto el **estudio, informe o consulta** de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el **seguimiento de la gestión** del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.
- La **Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones** existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.

¿Qué grupos políticos pueden estar representados en los órganos de estudio y seguimiento de gestión?

2. CONSTITUCIÓN Y MANDATO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

¿Cuánto dura el mandato de los miembros de la Corporación?

Cuatro años, a partir de la fecha de su elección.

¿Cuándo se constituyen las corporaciones locales?

Se constituyen en sesión pública el **vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones**, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso electoral. A tal fin se constituye una **Mesa de Edad** integrada por los elegidos de mayor y menor edad presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación que comprueba las credenciales presentadas o acreditaciones de la personalidad de los electos y declara constituida la Corporación si concurre la mayoría absoluta de los Concejales electos procediéndose a continuación a la elección del Alcalde.

¿Quién compone la Mesa de Edad para constitución del Pleno de las corporaciones locales?

¿Se puede destituir a un Alcalde una vez elegido?

El Alcalde puede ser destituido mediante una **moción de censura** cuyo procedimiento viene determinado en la Ley Orgánica de Régimen Electoral. Sus elementos fundamentales son los siguientes.

La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de la Corporación (que se incrementará en caso de que alguno de los concejales proponentes haya dejado de pertenecer por cualquier causa al grupo político municipal al que pertenezca el Alcalde) y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejales cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

El procedimiento para la moción de censura se recoge en otro módulo de este manual.

En todo caso ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura.

II. EL ALCALDE

1. ELECCIÓN DEL ALCALDE

¿Cómo se elige el Alcalde?

Conforme al art. 19 de la LRBRL aunque los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, el alcalde en el régimen común es **elegido por los concejales**, todo ello en

los términos que establezca la legislación electoral general. En concreto, con respecto al Alcalde, el procedimiento viene establecido en el art. 196 del LOREG, muy similar a lo previsto en la Ley de elecciones locales de 1978 (salvo en caso de empate que entonces se preveía a favor del candidato de más edad y ahora se realiza por sorteo) siendo para los **municipios de más de 250 habitantes** conforme a las siguientes reglas:

a) Pueden ser **candidatos** todos los **concejales que encabecen sus correspondientes listas**.

b) Si alguno de ellos obtiene la **mayoría absoluta** de los votos de los concejales es proclamado electo.

c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejil que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

¿Quién puede ser candidato a alcalde?

2. COMPETENCIAS INDELEGABLES DEL ALCALDE

¿Cuáles son las competencias indelegables del Alcalde?

El Alcalde es el **Presidente de la Corporación** y ostenta las atribuciones recogidas en el art. 21 de la LRBRL de entre las que son **competencias propias indelegables** las siguientes:

- Convocar y presidir **las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local**, decidir los empates con el voto de calidad, pues, en caso de empate en una votación, será aprobada la solución que haya votado el alcalde.
- La concertación de **operaciones de crédito**.
- La **jefatura superior de todo el personal**, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
- Dirigir el **gobierno y la administración municipal**.
- Dictar **bandos**.
- El ejercicio de las acciones **judiciales y administrativas** y la **defensa del Ayuntamiento** en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- La iniciativa para proponer al Pleno la **declaración de lesividad** en materias de la competencia de la Alcaldía.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de **catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo**

¿Qué es el voto de calidad de los Alcaldes?

¿Quién es el superior jerárquico máximo del personal de un Ayuntamiento?

de los mismos, las **medidas necesarias y adecuadas** dando cuenta inmediata al Pleno.

3.LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DEL ALCALDE

¿Qué es una delegación genérica?

El artículo 43.3 del ROF se refiere a las **delegaciones genéricas** de la siguiente forma:

*«Las delegaciones genéricas se referirán a **una o varias áreas o materias** determinadas y podrán abarcar tanto la **facultad de dirigir** los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, **incluida la facultad de resolver** mediante actos administrativos que afecten a terceros»*

Por su parte el art. 121.1 del ROF en relación con los **concejales-delegados** señala que tendrán las atribuciones que se especifiquen en el respectivo **Decreto de delegación**, y las ejercerán de acuerdo con lo que en él se prevea, en función de los distintos tipos contemplados en el art. 4 y en el marco de las reglas que allí se establezcan.

¿Dónde se establecen las atribuciones de un concejal delegado?

Se debe procurar una mejor definición en cuanto a las materias o áreas objeto de delegación que eviten interpretaciones restrictivas. De esta forma, si la delegación se refiere a una o varias áreas de gestión en que se organiza el gobierno local, éstas deben venir **previamente definidas**, ya sea mediante la remisión al **Reglamento orgánico**, o a la **disposición que en materia de autoorganización** sea de aplicación. En este sentido y en tanto esta estructura no esté establecida, la correspondencia vendrá determinada por las **Comisiones informativas permanentes** cuyo número y determinación debe procurarse corresponder con las mismas de acuerdo con el artículo 142 del ROF.

En la legislación aparece una **cierta confusión** entre los términos, asuntos, materias, atribuciones y competencias; de hecho la LRBRL distingue las materias que han de ser objeto de la aprobación con el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de miembros (art. 47) o la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias (art. 139).

Una lectura sistemática de la ley concluye que **son delegables** por el Alcalde las **materias señaladas** en el **artículo 25.2 de la LRBRL** cuya competencia le estén atribuidas por ley, y también de entre los servicios a los que se refiere en artículo 26 de la Ley. Ello no está exento de un análisis complejo por parte de los operadores jurídicos que han de definir también, en base a las nuevas competencias (o materias) que viene atribuyendo la legislación autonómica de régimen local a las entidades locales, no sólo cuál es la que corresponde como atribución concreta dentro de la organización administrativa al Alcalde, sino también, en un ejercicio dinámico de gestión, cuáles de las que, por ser impropias, han de

entenderse como delegadas (y en qué términos), transferidas o encomendadas para su gestión por otra Administración o bien no están atribuidas a otros niveles de gobierno.

¿Cuáles son las competencias delegables?

Uno de los primeros asuntos que han de abordar las Corporaciones municipales tras su constitución es el **régimen jurídico de las delegaciones** a conferir por el Alcalde. De hecho el artículo 38 del ROF prevé que dentro de los **treinta días siguientes** al de la sesión constitutiva se procederá por el Alcalde a la convocatoria de sesión a fin de, entre otros, dar cuenta de las resoluciones adoptadas en materia de nombramientos de Tenientes de Alcalde, miembros de la Junta de Gobierno Local si debe existir, y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que la alcaldía estime oportuno conferir. Llama la atención que el legislador no haya previsto una posible reciprocidad en la delegación, es decir, también del Alcalde al Pleno, incidiendo así en un cierto vaciamiento competencial del pleno que no puede ser reconducido por la autorregulación municipal.

Son **competencias delegables** del Alcalde:

- **Representar** al Ayuntamiento (21.1 b)).
- **Convocar y presidir las sesiones** de cualesquiera otros órganos municipales distintos del Pleno (en especial de las Comisiones Informativas) cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad (21.1 c)).
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los **servicios y obras municipales** (21.1 d)).
- El desarrollo de la **gestión económica** de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (21.1 f)). (La referencia debe entenderse hecha al artículo 177.5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Aprobar la **oferta de empleo público** de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las **bases de las pruebas para la selección del personal** y

¿Puede delegarse la representación del Ayuntamiento o la convocatoria del pleno?

para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las **retribuciones complementarias** que no sean fijas y periódicas. (21.1 g)).

- Ejercer la **jefatura de la Policía Municipal** (21.1 i)).
- Sancionar las **faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales**, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos (21.1 n)).
- La aprobación de los **proyectos de obras y de servicios** cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto (21.1 o)).
- El **otorgamiento de las licencias**, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local (21.1 q)).
- Ordenar la **publicación, ejecución y hacer cumplir** los acuerdos del Ayuntamiento (21.1 r)).
- Las **demás que expresamente le atribuyan** las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales (21.1 s)).

En cuanto a la atribución establecida en el apartado 21.1 j), las aprobaciones de los **instrumentos de planeamiento de desarrollo** del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los **instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización** solamente puede ser delegada en la Junta de Gobierno Local a tenor del apartado 21.3 in fine de la LRBRL.

¿Qué facultades conserva un Alcalde sobre competencias delegadas?

Legalmente, y si no se dispone otra cosa, de acuerdo con el artículo 115 del ROF, **conservará las siguientes facultades** en relación con las competencias delegadas:

- a) La de **recibir información detallada de la gestión** de la competencia delegada y de los actos o disposiciones emanados en virtud de la delegación.
- b) La de **ser informado previamente** a la adopción de decisiones de trascendencia.
- c) Los actos dictados por el órgano delegado en el ejercicio de las atribuciones **delegadas se entienden dictados por el órgano delegante**, correspondiendo en consecuencia a éste la resolución de los recursos de reposición que puedan interponerse, salvo que en el Decreto o acuerdo de delegación expresamente se confiera la resolución de los recursos de reposición contra los actos dictados por el órgano delegado.

¿Quién resuelve los recursos de reposición en caso de delegación?

Todo ello sin perjuicio de que a tenor del artículo 116, en cualquier momento **podrá avocar la competencia delegada** con arreglo a la legislación vigente sobre procedimiento administrativo común, en cuyo caso podrá **revisar las resoluciones tomadas** por el órgano o autoridad delegada en los mismos casos y condiciones establecidas para la revisión de oficio de los actos administrativos.

¿Cuándo puede avocar la competencia delegada el Alcalde?

III. LOS CONCEJALES-DELEGADOS Y LOS DELEGADOS ESPECIALES

¿Qué relación hay entre concejales delegados y especiales?

Los **concejales delegados** no tienen la consideración de órganos necesarios del Ayuntamiento, constituyen un **órgano de gobierno complementario** de la organización (119 ROF), de ahí que se regule su control y fiscalización de forma específica y con este carácter en el art. 104 del ROF. Por ello no le es de aplicación el artículo 114 del ROF que establece el régimen general de las delegaciones entre los órganos necesarios aunque se refiera a la **necesaria aceptación**, expresa o tácita, por parte del delegado, aceptación que se ha de entender referida para el supuesto de que sea Teniente de Alcalde y, por tanto, en el marco de las delegaciones de carácter genérico.

¿Es necesaria la existencia de concejales delegados?

De forma más precisa el artículo 43 y ss. del ROF señala los términos en que ha de efectuarse estas delegaciones marcando una línea crucial, que queremos resaltar en este estudio, en lo que respecta a la delegación a favor de los concejales, al distinguir entre **delegaciones genérica y especiales**. Dice este precepto en concreto que:

*"3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en **los miembros de la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local)**, 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.*

*Las **delegaciones genéricas** se referirán a una o varias áreas o materias determinadas, y podrán abarcar tanto la facultad de dirigir los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.*

¿Qué es una delegación genérica?

*4. Asimismo, el alcalde podrá efectuar **delegaciones especiales en cualquier concejal** para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas. En este caso, el concejal que ostente una delegación genérica tendrá la facultad de supervisar la actuación de los concejales con delegaciones especiales para cometidos específicos incluidos en su área".*

¿Qué es una delegación especial?

Es decir, por un lado el Alcalde puede aprobar un **Decreto de delegaciones genéricas** a favor de los miembros de la **Junta de Gobierno Local**, que ostentan normalmente la condición de teniente de alcalde (art. 46) lo que conlleva la **facultad de resolver mediante actos administrativos** que afecten a terceros una o varias áreas o materias determinadas. Si no existe Junta de Gobierno Local, las delegaciones genéricas pueden realizarse a los tenientes de alcalde. Por otro, el Alcalde, también por **decreto**, puede efectuar **delegaciones especiales** en cualquier concejal para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas bajo la supervisión del concejal que ostente la delegación genérica que solo podrá resolver actos que afecten a terceros para un proyecto o asunto determinado limitado al tiempo de gestión o ejecución del proyecto debiendo determinarse esta circunstancia en el supuesto de las delegaciones relativas a ámbitos territoriales y prohibidas cuando se refieren a un concreto servicio.

Esta distinción es esencial, por cuanto la LRBRL y el propio Reglamento se refieren con carácter genérico a concejales que ostenten delegación o concejales delegados lo que conduce a la simplificación de considerar que cualquier concejal delegado pueden dictar resoluciones administrativas frente a terceros lo que, con el reglamento en la mano, está restringido a la figura del concejal delegado miembro de la Junta de Gobierno Local (o teniente de alcalde) esta atribución de forma que si pierde esta condición, también perderá la condición de concejal delegado (ROF 120.2 c)).

¿Puede realizarse una delegación genérica en cualquier concejal?

¿Qué tipos de delegaciones especiales existen?

Las delegaciones especiales podrán ser de **tres tipos**, según el artículo 43. 5 del ROF:

a) **Relativas a un proyecto o asunto determinado.** En este caso la eficacia de la delegación, que podrá contener **todas las facultades delegables del alcalde**, incluida la de emitir actos que afecten a terceros, se limitará al tiempo de gestión o ejecución del proyecto.

b) **Relativas a un determinado servicio.** En este caso la delegación comprenderá la **dirección interna y la gestión de los servicios correspondientes**, pero no podrá incluir la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

c) **Relativas a un distrito o barrio.** Podrán incluir todas las facultades delegables del alcalde en relación con ciertas materias, pero **circunscritas al ámbito territorial de la delegación.** En caso de coexistir este tipo de delegaciones con delegaciones genéricas por áreas, los Decretos de delegación establecerán los **mecanismos de coordinación** entre unas y otras, de tal manera que quede garantizada la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Advertimos en todo caso que salvo que tengan encomendado un proyecto o asunto determinado éstos delegados carecen de **potestad de dictar resoluciones** que afecten a terceros pudiendo dictar actos de trámite, y la dirección interna y gestión de los servicios correspondientes siempre bajo la **dependencia y**

¿Pueden dictar resoluciones los concejales-delegados especiales?

coordinación de un concejal con delegación genérica o bajo la dirección del propio Alcalde lo cual debe ser objeto de especificación en el Decreto de delegación.

Por otro lado, es muy importante que estas delegaciones **no estén vacías de contenido**, que no se refieran a materias en las que los ayuntamientos **carecen de competencias** o **mimetizan** las de la administración de otro nivel. La delegación no puede constituir una justificación para la concesión de una dedicación parcial o exclusiva en la administración, debe basarse en la necesidad efectiva de desplegar la actividad del gobierno que se atribuye al alcalde en un asunto determinado, en cuyo caso no es indefinida, sobre un servicio público que precise de un órgano personificado, o sobre un distrito o barrio en el que resulte necesario descentralizar la actividad municipal.

IV. LOS TENIENTES DE ALCALDE

¿Quiénes pueden ser tenientes de alcalde?

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 removidos por éste de entre los miembros de la **Junta de Gobierno Local** y, donde ésta no exista, de entre los **Concejales**.

Son nombrados por **Resolución del Alcalde** publicada en el BOP y debe **darse cuenta al Pleno** en la primera sesión siguiente. No obstante, es efectivo desde el día siguiente al nombramiento.

Si existe Junta de Gobierno Local, el **número de Tenientes de Alcalde** no puede ser superior al número de miembros de dicha Comisión. En caso contrario, el número máximo no puede superar 1/3 de los miembros de la Corporación.

¿Cuántos Tenientes de Alcalde puede tener un municipio?

V. LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

¿Qué es la Junta de Gobierno Local?

La Junta de Gobierno Local es un **órgano colegiado** obligatorio en todos los municipios con población **superior a 5.000 habitantes**. También puede existir en municipios de menor población, si lo prevé su reglamento orgánico o lo acuerda el Pleno del Ayuntamiento.

Se integra por el Alcalde y un número de concejales no superior a **un tercio** del número legal de los mismos nombrados libremente por el Alcalde, dando cuenta al Pleno.

¿Debe existir una Junta de Gobierno Local en todos los municipios?

¿Cómo se determinan los miembros de la Junta de Gobierno local?

Debe tenerse en cuenta que, hasta la Ley 57/2003, la Junta de Gobierno Local se denominaba "**Comisión de Gobierno**", por lo que las referencias normativas relativas a esta deben entenderse hechas a la Junta de Gobierno Local, especialmente en el ROF, que no ha cambiado la denominación.

¿Cuáles son las funciones básicas de la Junta de Gobierno Local?

La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales **no superior al tercio** del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

Las **competencias** de la Junta de Gobierno Local son:

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

¿Cuáles son las competencias de la Junta de Gobierno Local?

VI. EL PLENO

¿Cuáles son las atribuciones del Pleno?

El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde. Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes **atribuciones**:

- a) El **control** y la **fiscalización** de los **órganos de gobierno**.
- b) Los **acuerdos** relativos a la participación en **organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios** y de las entidades a que se refiere el artículo 45; **creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre** de éste o de aquellas entidades y la **adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo**.
- c) La aprobación inicial del **planeamiento general** y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.
- d) La aprobación del **reglamento orgánico** y de las **ordenanzas**.
- e) La determinación de los **recursos propios** de carácter tributario; la aprobación y modificación de los **presupuestos**, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las **cuentas**; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- f) La **aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización**.
- g) La **aceptación de la delegación de competencias** hecha por otras Administraciones públicas.
- h) El planteamiento de **conflictos de competencias** a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.
- i) La aprobación de la **plantilla** de personal y de la **relación de puestos de trabajo**, la fijación de la cuantía de las **retribuciones complementarias fijas y periódicas** de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- j) El ejercicio de **acciones** judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.
- k) La **declaración de lesividad** de los actos del Ayuntamiento.
- l) La **alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público**.
- m) La concertación de las **operaciones de crédito** cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del **10 por ciento de los recursos ordinarios del Presupuesto** -salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el **15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior**- todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- ñ) La aprobación de los **proyectos de obras y servicios** cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.
- o) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una **mayoría especial**.
- p) Las demás que expresamente le confieran **las leyes**.
- q) La votación sobre la **moción de censura** al Alcalde y sobre la **cuestión de confianza** planteada por el mismo.

¿Cómo realiza las funciones de control y fiscalización el Pleno?

El artículo 104 señala que, sin perjuicio de que el Reglamento Orgánico Municipal pueda establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno, éste se ejerce por el Pleno en relación con la actuación de los demás órganos de gobierno a través de los **siguientes medios**:

- a) **Requerimiento de presencia e información** de miembros corporativos que ostenten delegación, lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 105. 1 del ROF obliga a la comparecencia del miembro de la Corporación que por delegación del alcalde o Presidente ostente la responsabilidad de un área de gestión;

- b) **Debate sobre la actuación de la Junta de Gobierno Local;** y
- c) **Moción de censura** al alcalde o Presidente.

El artículo 105.2 recoge un **régimen singular** de estas **comparecencias**:

*"2. Acordada por el Pleno la comparecencia mencionada en el apartado anterior, el alcalde o Presidente incluirá el asunto en el orden del día de la próxima **sesión** ordinaria o extraordinaria a celebrar por la Corporación, **notificando** al interesado el acuerdo adoptado y la fecha en que se celebrará la sesión en que deberá comparecer. Entre esta modificación y la celebración de la sesión deberán transcurrir, al menos, **tres días**.*

*3. En el desarrollo de las comparecencias se seguirá el **orden de las intervenciones** establecidas en el artículo 94 de este Reglamento, interviniendo el informante para dar respuesta a las preguntas que le formulen los diversos grupos políticos de la Corporación. En ningún caso de esta comparecencia podrá derivar la adopción de acuerdos sin cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 83 de este Reglamento".*

Este precepto ha sido muy cuestionado por la doctrina al no contemplar, en una interpretación literal, ni la comparecencia del Alcalde ni, tampoco, en principio, la de los concejales con delegación especial, aunque éste no es el único medio de control con el que cuenta el Pleno para realizar la labor de fiscalización del Alcalde, desplegada a través de sus delegaciones, que constituye hoy, por lo demás, su principal atribución (art 22.2 a) LRBRL).

En todo caso en los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar **sustantividad propia y diferenciada** de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la **participación de todos los grupos municipales** en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

¿Qué clases de sesiones plenarias existen?

Se distinguen **tres clases** de sesiones plenarias:

- **Ordinarias.** Aquellas cuya **periodicidad está preestablecida**. La referida periodicidad se fija al comienzo del mandato en la sesión organizativa siendo la periodicidad mínima en los municipios de más de **20.000 habitantes cada mes, cada dos meses** en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre **5.001 habitantes y 20.000** habitantes, y **cada tres** en los municipios de **hasta 5.000 habitantes**. Incluirán siempre un punto relativo a **ruegos y preguntas**.
- **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. En este último caso la

¿Cuántas reuniones del pleno deben convocarse como mínimo?

¿Quién puede solicitar la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria?

celebración del mismo no podrá demorarse por más de **quince días hábiles** desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria. La convocatoria de una sesión extraordinaria debe ser motivada.

- **Extraordinarias de carácter urgente.** Convocadas por el **Alcalde o Presidente** cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de **dos días hábiles**.

¿En qué plazo se deben convocar las sesiones?

Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con **dos días hábiles de antelación**, salvo las **extraordinarias** que lo hayan sido con **carácter urgente**, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno.

¿Cómo deben notificarse las convocatorias?

La convocatoria de una sesión plenaria debe notificarse a los Concejales o Diputados en su **domicilio**. Debe incluir **orden del día y borradores** de las actas que vayan a ser aprobadas.

Todo acuerdo adoptado en una **sesión extraordinaria** sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria será **nulo**. Sí cabe aprobar acuerdos no comprendidos en la convocatoria en sesiones ordinarias, salvo que traten de materias no incluidas en las convocatorias. En todo caso, puede acordarse, por **mayoría absoluta**, en una sesión ordinaria cualquier asunto no incluido en la convocatoria, siempre que haya especial y previa **declaración de urgencia** hecha por el Órgano correspondiente.

Salvo el orden del día y los borradores de actas, no hay obligación de remisión de ningún otro documento. Ahora bien, desde el mismo día de la convocatoria, debe estar **a disposición** de los miembros de la corporación en la **Secretaría** de la misma toda la documentación de los asuntos incluidos en la convocatoria. De los mismos se puede **obtener copia**, pero no podrán salir los documentos del lugar donde se encuentren puestos de manifiesto.

¿Cabe adoptar acuerdos sobre asuntos no incluidos en la convocatoria?

¿Cómo se puede acceder a los documentos relevantes sobre un asunto de la convocatoria?

¿Supone apertura de expediente la convocatoria de una sesión plenaria?

La convocatoria de una sesión plenaria supone la apertura del **expediente** correspondiente que incluya:

- Relación de **expedientes concluidos** que la Secretaría prepare y ponga a disposición de la Alcaldía o Presidencia.
- Fijación del **orden del día** por el Alcalde o Presidente.

- **Copias de notificaciones** cursadas a los miembros de la Corporación.
- **Copia del anuncio** en el tablón de edictos del Ayuntamiento o Diputación y, en su caso, prensa local.
- **Minuta del acta.**
- **Copia de los oficios de remisión** de los acuerdos adoptados a las Administraciones del Estado y Comunidad Autónoma.
- **Publicación de los acuerdos** en el tablón de edictos.

¿Cómo y dónde se desarrollan las sesiones?

Las sesiones deben celebrarse **en la sede de la Corporación** correspondiente, salvo casos de fuerza mayor o que el Alcalde o Presidente, por resolución dictada previamente y notificada a todos los miembros de la corporación, determine otro lugar.

Las sesiones deben realizarse en **unidad de acto**, procurando que concluyen en el mismo día de su comienzo. Si termina el día sin resolver todos los asuntos del orden del día, el Presidente podrá levantar sesión e incluir los asuntos en el orden del día de la siguiente sesión.

El Presidente puede **acordar interrupciones**, para deliberación por separado de los grupos o descanso en los debates.

Las sesiones son **públicas**, salvo que se declare **secreto** de debate y votación de asuntos que puedan afectar al honor, la intimidad personal y familiar o la propia imagen de un ciudadano. Para celebración secreta, debe acordarse por **mayoría absoluta**. El público asistente no puede intervenir y puede ser expulsado en casos extremos que impidan el normal desarrollo de la sesión. No obstante, levantada la sesión y, por tanto, fuera de acta, podrá abrirse turno de consultas al público asistente.

La válida constitución del pleno requiere de la asistencia de **un tercio** del número legal de miembros y, en todo caso, un mínimo de **3 asistentes**, quórum que debe mantenerse **en toda la sesión**. En caso de que no se diera el quórum necesario, se entiende automáticamente convocada la sesión a la misma hora, **dos días después**. Si tampoco se alcanza el quórum, se dejará **sin efecto la convocatoria** y se pospondrán los asuntos a la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria.

En todo caso, será necesaria la **asistencia del Presidente y del Secretario**, o de personas que legalmente le sustituyan.

Para el inicio de la sesión, el Presidente debe preguntar si algún miembro de la corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior distribuido en la convocatoria. Si no hay observaciones, se entiende aprobada. Si las hay, se debate y se decide sobre las posibles rectificaciones.

¿Puede interrumpirse una sesión plenaria?

¿Cabe celebrar una sesión plenaria secreta?

¿Qué sucede si no se logra el quórum necesario?

Los asuntos se debaten y votan por el **orden del día** de la convocatoria. Se puede variar el orden o retirar un punto del orden del día por el Presidente si se exige una **mayoría especial** y no puede obtenerse por el número de asistentes. Cualquier miembro de la corporación puede solicitar la retirada de algún punto sobre el que estime que es necesario **incorporar documentos o informes**, solicitando que se aplaze a la siguiente sesión. Tal petición puede ser aceptada por **mayoría simple**.

¿Se puede variar el orden del día?

Cada punto del orden del día se inicia con lectura, íntegra o en extracto, por el Secretario del dictamen de la Comisión correspondiente o de la proposición sometida a pleno en asuntos urgentes. Cualquier grupo político puede solicitar la lectura íntegra. A continuación, se abre turno de palabras y posterior votación.

El debate se ordena por el Presidente, que debe autorizar previamente el **uso de la palabra**. Tras la exposición del asunto, se abre un **primer turno** de palabra para cada grupo político de duración similar, bajo control del presidente. Después se abrirá un **turno de alusiones**. Cualquier grupo político puede solicitar, a continuación, un **segundo turno de palabra**. Tras el mismo, el ponente, de manera breve, ratificará o modificará su propuesta.

¿Cómo debe desarrollarse el debate?

En cualquier momento, un miembro de la Corporación podrá plantear una **cuestión de orden**, que será resuelta por el Presidente sin debate alguno.

¿Qué es una cuestión de orden?

En las sesiones ordinarias, de manera anterior al punto de ruegos y preguntas, el Presidente debe preguntar a los grupos políticos si desean someter al pleno algún **asunto no comprendido** en el orden del día por razones de urgencia. No cabe respecto de las mociones de censura. Si se propone algún asunto, se votará sobre la procedencia de tratar el asunto. Si se aprueba, se procederá a dirimir el asunto.

¿Se pueden proponer asuntos no incluidos en el orden del día?

¿Puede expulsarse de la sesión a un miembro de la corporación?

Sí. El Alcalde o Presidente pueden **llamar al orden** a cualquier miembro de la Corporación que profiera **palabras o conceptos ofensivos** al decoro de la corporación, sus miembros, o cualquier institución pública, persona o entidad; **produzca interrupciones o altere el orden** de la sesión; o pretenda el **uso de la palabra** no autorizada o ya retirada. Al segundo llamamiento al orden se **advertirá** de que el tercero implica la expulsión. Al **tercer llamamiento**, el Presidente podrá ordenar que abandone el local donde se celebra la sesión.

¿En qué circunstancias se puede llamar al orden?

¿Cómo se efectúan las votaciones?

Las votaciones pueden ser ordinarias, nominales y secretas. Las **ordinarias** se resuelven mediante signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención. Las **nominales** se

realizan por llamamiento por orden alfabético de apellidos y en último lugar del Presidente. Se responde en voz alta: “**sí**”, “**no**”, “**me abstengo**”. Las **secretas** se realizan por papeletas depositadas en urna o bolsa.

La adopción de acuerdos se produce mediante **votación ordinaria**, salvo que el propio Pleno acuerde por mayoría simple, para un caso concreto, la **votación nominal** a solicitud de un grupo municipal. La votación secreta sólo cabe para elección o destitución de personas, no siendo obligatoria.

Antes de comenzar la votación, el Presidente debe plantear clara y concisamente los términos de la votación y las formas de emitir el voto.

Una vez iniciada la votación, **no puede ser interrumpida**. Terminada el Presidente declarará lo acordado.

El voto puede emitirse **en sentido afirmativo o negativo**, pudiendo los miembros de las Corporaciones **abstenerse** de votar. La **ausencia** de uno o varios Concejales o Diputados, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la votación correspondiente, a la abstención. En el caso de votaciones con resultado de **empate**, se efectuará una **nueva votación**, y si persistiera el empate, decidirá el **voto de calidad** del Presidente.

¿Cuál es el método de votación habitual?

¿Puede interrumpirse la votación?

¿Qué tipo de asuntos se someten al Pleno?

La regulación, orden de intervenciones, carácter de las intervenciones, y procedimiento viene establecido en el Título III Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, debiéndose distinguir las **intervenciones** de los miembros de la Corporación siguientes:

- **Dictamen**, es la propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la **Comisión Informativa**. Contiene una **parte expositiva** y un **acuerdo** a adoptar.
- **Proposición**, es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria. Contendrá una **parte expositiva** o justificación y un **acuerdo**, asimismo, a adoptar, para entrar a debatir y votar una proposición previamente se ha de ratificar la inclusión del asunto en el orden del día.
- **Moción**, es la propuesta que se somete **directamente** a conocimiento del Pleno. Podrá formularse por **escrito u oralmente**.
- **Voto particular**, es la propuesta de **modificación de un dictamen** formulada por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.

- **Enmienda**, es la propuesta de **modificación de un dictamen o proposición** presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto.
- **Ruego**, es la formulación de una **propuesta de actuación** dirigida a algunos 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. Los ruegos podrán ser efectuados **oralmente o por escrito** y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente.
- **Pregunta**, es cualquier **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. Las preguntas planteadas **oralmente** en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la **sesión siguiente**, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle **respuesta inmediata**. Las preguntas formuladas **por escrito** serán contestadas por su destinatario en la **sesión siguiente**, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle **respuesta inmediata**. Las preguntas formuladas por escrito con **veinticuatro horas de antelación**, serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

Debe tenerse en cuenta que esta terminología sirve al desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones, por lo que es necesario respetarlo para la claridad de la naturaleza del asunto tratado.

MÓDULO 4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. LOS DERECHOS DE LOS VECINOS EN EL ÁMBITO DEL RÉGIMEN LOCAL

- *¿Qué derechos tienen los vecinos?*
- *¿Qué es el estatuto vecinal?*
- *¿Quién puede ser elegido?*
- *¿Quién no puede ser elegido?*
- *¿Se puede plantear una consulta popular sobre cualquier materia que sea competencia del municipio?*
- *¿Todas las Entidades Locales pueden realizar consultas populares?*
- *¿El establecimiento de servicios municipales obligatorios puede exigirse judicialmente?*
- *¿Se puede reclamar contra el presupuesto por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local?*

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. El libre acceso

- *¿Qué se entiende por libre acceso a la información?*
- *¿Cuáles son las limitaciones de acceso a la documentación general?*

2. Acceso a materias específicas

- *¿Existe regulación específica para el acceso a determinadas materias?*
- *¿Qué particularidades tiene el acceso a la información urbanística?*
- *¿Qué particularidades tiene el acceso a la información medioambiental?*
- *¿En qué supuestos se puede denegar las solicitudes de información ambiental?*
- *¿Qué particularidades tiene el acceso a la información sobre procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios?*

3. Acceso de los concejales a antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación

- *¿Deben los concejales justificar para qué necesitan acceso a información que no sea de libre acceso?*
- *¿Pueden los concejales dar publicidad a los datos obtenidos en función de su cargo?*
- *¿Cuál es la forma de realizar la consulta de información por los concejales?*
- *¿Dónde se puede consultar la información?*
- *¿En qué medida afecta la ley de transparencia al derecho de información?*
- *¿Cómo hacer compatible la información pública con la ley de protección de datos de carácter personal?*
- *¿Qué datos deben figurar en la sede institucional?*

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

1. El concepto de ciudadano y el interesado

- *¿Qué diferencia hay entre ciudadano e interesado?*
- *¿Tienen los menores capacidad de obrar frente a la Administración?*
- *¿Qué diferencia hay entre legitimados para incoar un procedimiento y para intervenir en el mismo?*
- *¿Cuándo se puede actuar con representantes?*
- *¿Cuándo es necesario acreditar la representación?*
- *¿Cuáles son las formas para acreditar la representación?*
- *¿Quién se tiene que abstener en un procedimiento?*
- *¿Cuáles son las causas o motivos de abstención?*
- *¿Qué consecuencias se derivan del incumplimiento del deber de abstención?*

2.La actuación del ciudadano ante la Administración

A. La actuación individual. El derecho de petición.

- *¿Qué es el derecho de petición?*
- *¿Sobre qué cuestiones puede versar el derecho de petición?*
- *¿Qué plazo hay para resolver la petición?*
- *¿Ante que órganos de la Entidad Local puede dirigirse la petición?*

B.La actuación conjunta. La participación ciudadana.

- *¿Qué es la Iniciativa Popular?*
- *¿En qué tipo de norma debe regularse el ejercicio de la iniciativa popular?*
- *¿Quiénes y cómo pueden ejercitar la iniciativa popular?*
- *¿Cuál es el objeto de la Comisión especial de sugerencias y reclamaciones?*
- *¿Qué otros mecanismos de participación vecinal están previstos en la legislación estatal?*

3.Los derechos del ciudadano en el procedimiento administrativo general

- *¿Cuáles son los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo?*
- *¿Qué requisitos deben concurrir para poder ser indemnizados por la Administración?*
- *¿Quién responde?*
- *¿Cuál es el origen del derecho a una buena administración?*

4.El derecho de la ciudadanía a una buena administración

5.Los derechos del ciudadano en la sociedad del conocimiento

6.El derecho al libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio

7.Ordenación del procedimiento administrativo

- *¿Cuál es la tramitación administrativa de una Ordenanza o Reglamento?*

8.Del registro y los expedientes administrativos

- *¿Qué es el registro de documentos?*
- *¿Cuántos registros pueden tener las Entidades Locales?*
- *¿Qué son los registros electrónicos?*
- *¿Cómo se registran las facturas?*
- *¿El uso de la factura electrónica es obligatorio?*

9. Términos y plazos

- *¿Qué diferencia hay entre término y plazo?*
- *¿Cómo se computan los plazos?*
- *¿Los días de un plazo son hábiles o naturales?*
- *¿En qué consiste el expediente electrónico?*
- *¿Cuáles son los días hábiles?*
- *¿Es posible la ampliación de plazos y la tramitación de urgencia?*
- *¿Cuáles son las normas básicas sobre incoación e instrucción de los procedimientos en el ámbito local?*

10. Instrucción del procedimiento

A. Iniciación

- *¿Cómo se forma un expediente?*

B. Alegaciones

- *¿En qué fase participan los interesados?*

C. Prueba

D. Informe

- *¿Cuál es el plazo para emitir un informe?*

E. Información Pública

11. Finalización

- *¿Cómo termina un procedimiento?*

A. Resolución

- *¿Qué plazo hay para resolver?*

B. La terminación convencional

- *¿En qué consiste la terminación convencional?*

C. El desistimiento y renuncia

- *¿Qué efectos tiene la renuncia?*

D. La caducidad

- *¿Qué se entiende por caducidad?*
- *¿Qué efectos provoca la caducidad?*

E. La imposibilidad material de continuar el procedimiento

- *¿Se debe acordar el archivo en caso de imposibilidad de continuar el procedimiento?*

12. Ejecución

- *¿Cuáles son los medios de ejecución forzosa?*

13. Notificación y publicación de actos administrativos

- *¿Cómo se notifican los actos administrativos?*

- *¿Qué efectos produce la notificación de un acto administrativo?*
- *¿Qué ocurre si se notifica con retraso?*
- *¿Cómo se realizan las comunicaciones en el ámbito local?*
- *¿Cuál es el procedimiento para la publicidad y constancia de los acuerdos locales?*

14. Notificación y comunicaciones electrónicas

- *¿Resulta obligatoria la comunicación electrónica?*
- *¿Cuándo se realicen varias notificaciones electrónicas y no electrónicas, qué notificación produce sus efectos sobre el acto?*
- *¿Cuándo se entiende consentida la notificación electrónica?*
- *¿Qué es la firma electrónica?*

15. La protección de datos en el ámbito de los procedimientos administrativos

- *¿Cómo afecta la protección de datos a los procedimientos administrativos?*
- *¿Qué niveles de seguridad hay de los datos personales?*
- *¿Cuándo se pueden tratar o ceder los datos?*

16. El silencio administrativo

- *¿Qué es el silencio administrativo?*
- *¿Cuándo podemos entender que se ha producido silencio administrativo?*
- *¿Cuáles son los efectos del silencio administrativo?*
- *¿El silencio administrativo sustituye a la obligación de resolver?*

17. La revisión de los actos y acuerdos locales

- *¿Qué actos pueden ser objeto de revisión?*

A. Revisión de oficio

- *¿Cuándo procede la revisión de oficio?*
- *¿Qué actos son susceptibles de revisión en el ámbito local?*
- *¿Qué órgano puede iniciar este procedimiento?*
- *¿Debe intervenir el Consejo Consultivo?*

B. Declaración de lesividad

- *¿Qué órgano puede iniciar la declaración de lesividad?*

C. Revocación de actos no favorables

- *¿Se pueden revocar todos los actos no favorables?*
- *¿Qué órgano puede acordar la revocación?*

D. Rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos

- *¿Cómo se corrige un error material?*
- *¿Cuándo se pueden rectificar estos errores?*

E. Recursos administrativos

- *¿Qué tipos de recursos pueden presentarse en el ámbito administrativo?*

F. Requerimientos administrativos

G. Impugnación jurisdiccional por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas de los acuerdos de las Corporaciones Locales

I. Recurso Contencioso-Administrativo

- *¿Cuál es el plazo para la interposición del recurso si hay resolución expresa?*
- *¿Y si la resolución es presunta?*
- *¿Cuál es el plazo para la interposición del recurso contra una actuación en vía de hecho?*
- *¿Y en un litigio entre administraciones?*

I. LOS DERECHOS DE LOS VECINOS EN EL ÁMBITO DEL RÉGIMEN LOCAL

¿Qué derechos tienen los vecinos?

Los derechos de los vecinos, llamados también derechos municipales, tienen su base constitucional en los arts. 9, 23 y 105 de la Constitución y, en lo que respecta a la legislación básica de régimen local, fundamentalmente en el art. 1.1 LRBRL en cuanto caracteriza a los municipios como “cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos”.

El art. 18 LRBRL constituye la base del estatuto vecinal al señalar los derechos y deberes de los vecinos, aunque puede parecer una catalogación desordenada de situaciones precedentes a la que se incorpora como novedad el **ejercicio de la iniciativa popular** recogido en el apartado h). Son los siguientes:

- *SER ELECTOR Y ELEGIBLE DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL*

A través de este derecho **se vincula el concepto administrativo de vecindad con el político de sufragio activo** ya que el art. 177 LOREG **no exige la vecindad para ser elegible**, sino que establece únicamente los siguientes requisitos:

a) Tener la **condición de ciudadanos de la Unión Europea**, según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del art. 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, **o bien, ser nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales** en los términos de un Tratado.

b) **Reunir los requisitos para ser elegibles** exigidos en esta Ley para los españoles.

c) **No haber sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.**

Por su parte son **inelegibles** para el cargo de Alcalde o Concejal quienes incurran en alguno de los supuestos previstos en el art. 6 LOREG y, además, los **deudores directos o subsidiarios de la correspondiente Corporación Local** contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

¿Qué es el estatuto vecinal?

¿Quién puede ser elegido?

¿Quién no puede ser elegido?

- *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*

En cuanto a la participación, constituye un derecho fundamental reconocido por la Constitución a los ciudadanos (art. 23 CE) que garantiza su ejercicio (art. 55 CE). Entre la participación directa o representativa y la participativa indirecta la constitución opta por una combinación de ambas exigiendo a los poderes públicos en su art. 9.2 que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En cuanto a la colaboración se entiende que será exigida al conjunto de los vecinos y no de forma individualizada a alguno de ellos.

- *UTILIZAR, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA, LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, Y ACCEDER A LOS APROVECHAMIENTOS COMUNALES, CONFORME A LAS NORMAS APLICABLES*

Este derecho conviene matizarse, ya que la utilización de los servicios públicos municipales tiende a tener un carácter universal no restringiendo la utilización de los mismos en función de la cualidad de vecino o no.

- *CONTRIBUIR MEDIANTE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS Y PERSONALES LEGALMENTE PREVISTAS A LA REALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES*

Se configura como deber en relación con la vinculación personal como vecino ya que las prestaciones económicas por la tenencia de bienes no tiene vinculación con la cualidad de vecino.

En cuanto a formas específicas de prestación la más tradicional de todas ellas es la prestación personal y de transportes a la que se refieren los arts. 118 a 120 LRHL.

- *SER INFORMADO, PREVIA PETICIÓN RAZONADA, Y DIRIGIR SOLICITUDES A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN RELACIÓN A TODOS LOS EXPEDIENTES Y DOCUMENTACIÓN MUNICIPAL, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN EL ART. 105 DE LA CONSTITUCIÓN*

Con reflejo más reciente en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea de 7 de diciembre de 2000, el art. 105 de la Constitución tiene su desarrollo legal en materia de régimen local en el art. 69.1 LRBRL que señala que "las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local" y en el art. 70.3 LRBRL que declara que "todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los

acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

- *PEDIR LA CONSULTA POPULAR EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LA LEY*

Aunque tiene características comunes con el referéndum, está expresamente excluido del ámbito de aplicación de la LO 2/1980, de 18 de enero, de acuerdo con su Disposición Adicional. Su marco normativo está expuesto en el art. 71 LRBRL conforme al cual: “*De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.*

Las condiciones que deben concurrir para la realización de la consulta popular son:

a) Ha de tratarse de **cuestiones de la competencia municipal** , es decir las detalladas en el art. 25 LRBRL, con lo que se excluyen todos los asuntos de competencia propia del Estado, o incluso de las Comunidades Autónomas, definidos y enumerados en la Constitución.

b) Han de ser **temas de carácter local** , con lo que también se excluyen de la posibilidad municipal de convocar referéndum vecinal, todos aquellos que excedan de su ámbito geográfico.

c) Habrán de tener **especial relevancia para los intereses de los vecinos** , ya que los asuntos habituales, normales o de trámite, aunque afecten a los intereses de los vecinos, no serán, según este precepto, susceptibles de ser sometidos a consulta.

d) Habrán de versar sobre materias ajenas a las Haciendas locales, a las que el legislador ha excluido expresamente.

e) Solo puede convocarse en los Municipios excluyéndose, por tanto, las demás entidades locales de esta posibilidad. Por consiguiente, también en aquéllos con régimen especial de Concejo Abierto.

- *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*

¿Quién y cómo puede plantearse una consulta popular?

¿Se puede plantear una consulta popular sobre cualquier materia que sea competencia del municipio?

¿Todas las Entidades Locales pueden realizar consultas populares?

Conviene distinguir, por un lado, entre la exigencia de prestación de los servicios existentes del derecho al establecimiento de un determinado servicio local. El primer supuesto, el derecho al acceso en condiciones de igualdad con otros vecinos a los servicios públicos ya establecidos hasta el punto de poder exigirlos judicialmente con éxito, está reconocido en el precepto comentado y cuenta con diversos pronunciamientos favorables, reconociendo derechos subjetivos, tanto del Tribunal Supremo como de diversos Tribunales Superiores de Justicia, ya sea en su vertiente directa, por inactividad de la Administración, como mediante reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Municipales.

En cuanto al establecimiento de servicios municipales de prestación obligatoria que aún no hayan sido creados también está recogido en el art. 18.1 LRBRL, legitimando al vecino para exigir judicialmente el establecimiento e implantación *ex novo* de aquellos servicios que se corresponden con las competencias municipales de ejercicio obligatorio mediante el reconocimiento de la acción vecinal ya sea un servicio de los considerados *uti universi*, en el que el destinatario es la propia colectividad, o *uti singuli*, que benefician a los vecinos que se encuentren específicamente en las circunstancias previstas en las normas reguladoras del servicio y quieran hacer uso de las prestaciones correspondientes.

Otras fórmulas previstas en la regulación de régimen local española para garantizar el derecho a la efectiva prestación de los servicios municipales existentes o en funcionamiento y el establecimiento de los que aún no hayan sido implantados es el contemplado en el art. 170 LHL que legitima a los vecinos para entablar reclamaciones, entre otros motivos, porque el presupuesto aprobado inicialmente omita el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local y por el que el reclamante puede exigir la incorporación al presupuesto de las partidas necesarias para que puedan ser realizadas las prestaciones correspondientes a servicios de prestación obligatoria.

¿El establecimiento de servicios municipales obligatorios puede exigirse judicialmente?

¿Se puede reclamar contra el presupuesto por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local?

- **EJERCER LA INICIATIVA POPULAR**

La iniciativa popular está configurada como una forma de participación en la que tanto el vecino a título individual o a través de entidades realiza una proposición al Ayuntamiento para que lleve a cabo una determinada actividad municipal o una determinada actuación de interés público cuya articulación se debe efectuar a través del Reglamento orgánico municipal.

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. EL LIBRE ACCESO

¿Qué se entiende por libre acceso a la información?

Por libre acceso a la información se entiende aquella que los servicios administrativos están obligados a facilitar a los Concejales, gozando de un estatuto singular, por un lado los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas y, por otro, el acceso a la documentación de los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte así como a las Resoluciones y acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal (art. 15 ROF).

¿Cuáles son las limitaciones de acceso a la documentación general ?

Establece el art. 13.d) LPACAP que las personas, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho "al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y el resto del Ordenamiento Jurídico".

2. ACCESO A MATERIAS ESPECÍFICAS

¿Existe regulación específica para el acceso a determinadas materias?

Existe regulación específica para el **acceso a la información urbanística** (TRLRSRU) y **medioambiental** (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y sobre el derecho de **acceso a la información sobre procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios** (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios).

¿Qué particularidades tiene el acceso a la información urbanística?

El art. 70 *ter* LRBRL establece la siguiente particularidad en esta materia: las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten **copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes**

en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

Además, han de **publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor**, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

Para el supuesto de que se produzca una **alteración de la ordenación urbanística**, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, **incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo**, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia.

¿Qué particularidades tiene el acceso a la información medioambiental?

En relación con el acceso a la información medioambiental se establecen las siguientes reglas en la Ley 27/2006:

a) Se puede acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, **sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado**, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

b) Se tiene derecho a:

- ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.
- ser asistidos en su búsqueda de información.
- recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el art. 10.
- recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos.
- conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.
- conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así

como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

c) En relación con la participación pública:

- participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.
- formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente.
- a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
- a participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, así como en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.

d) En relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa:

- recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que esta Ley reconoce en materia de información y de participación pública.
- ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley.

Como excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental el art. 13 señala la **posibilidad de denegar las**

¿En qué supuestos se puede denegar las solicitudes de información ambiental?

solicitudes de información ambiental cuando concurra cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación:

- a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre.
- b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable.
- c) Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general.
- d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.
- e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

Por lo demás, las solicitudes de información ambiental podrán denegarse, **aunque con una interpretación restrictiva**, si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

- a) A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.
- b) A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.
- c) A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita.
- d) A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.
- e) A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.
- f) Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 3/2018, de 6 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.
- g) A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente. Se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación.

h) A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

Los mecanismos de revisión previstos en esta materia por la Ley se recogen en el Título V de la LPACAP y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la LJCA.

Se prevé la posibilidad en el art. 21 de que el público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el art. 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad, en cuyo caso la Administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda. Pudiendo la Administración Pública requerir a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos y, si el requerimiento fuera desatendido, *“la Administración Pública podrá acordar la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda”*.

¿Qué particularidades tiene el acceso a la información sobre procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios?

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio configura en su art. 18, al objeto de la constitución en las Administraciones públicas de una **ventanilla única**, al objeto de que los prestadores de servicios puedan acceder, electrónicamente y a distancia, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

Mediante esta ventanilla única las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan:

- a) Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.
- b) Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.
- c) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

De esta forma el art. 19 configura un régimen de garantías de la información obtenida a través de la ventanilla que se expresa en los derechos a obtener la siguiente información:

- a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio, así como los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse en contacto directamente con ellas.
- b) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios.
- c) Las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.
- d) Los datos de las asociaciones sectoriales de prestadores de servicios y las organizaciones de consumidores que presten asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios.

Igualmente se garantiza a través de la ventanilla única el acceso a:

- a) Información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en especial, la información relacionada con la protección de los consumidores.
- b) Información general sobre las vías de recurso disponibles en caso de litigio entre el prestador y el destinatario en otros Estados miembros.
- c) Datos de las asociaciones u organizaciones de otros Estados miembros, incluidos los centros de la Red de centros europeos de los consumidores, que pueden ofrecer a los prestadores o destinatarios asistencia práctica.

3. ACCESO DE LOS CONCEJALES A ANTECEDENTES, DATOS O INFORMACIONES QUE OBTENEN EN PODER DE LOS SERVICIOS DE LA CORPORACIÓN

¿Deben los concejales justificar para qué necesitan acceso a información que no sea de libre acceso?

Todos los miembros de las Corporaciones locales **tienen derecho a obtener del Alcalde** cuantos antecedentes, datos o informaciones obtengan en poder de los servicios de la Corporación y **resulten precisos para el desarrollo de su función** (art. 77 LRBRL, arts. 14-16 ROF)).

¿Pueden los concejales dar publicidad a los datos obtenidos en función de su cargo?

No, ya que como cesionarios solo pueden utilizar los datos en el ámbito de sus competencias. Los datos recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, "no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines" (art. 5.1 b) Reglamento (UE) 2016/679.) Por ello, la utilización de los datos se limitará al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los concejales den ningún tipo de publicidad a los datos ni los cedan a ningún tercero. En este sentido, se afirma que "La utilización de los datos para una finalidad que no sea compatible con la finalidad para la cual fueron recogidos, sin contar con el consentimiento del afectado o con una base legal para ello", constituye una infracción muy grave (LO 3/2018 art. 72.1.d).

¿Cuál es la forma de realizar la consulta de información por los concejales?

En cuanto al modo en que se puede consultar la documentación interesada, está sujeto a una serie de reglas, en función del contenido de la información de que se trate, como se recoge en el art. 16 ROF:

"1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se registrará por las siguientes normas:

a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

b) **En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir** de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

2. En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.

¿Dónde se puede consultar la información?

3. 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”.

¿En qué medida afecta la Ley de transparencia al derecho de información?

La transparencia está regulada en una doble vertiente: de publicidad activa (la obligación de las personas y entidades previstas en la ley -entre las que se encuentra la Administración local- de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública) y de derecho de acceso a la información pública (posibilidad de acceder a la información pública que obre en poder de las entidades sujetas al ámbito de la presente ley con seguridad sobre su veracidad y sin más requisitos que los establecidos en la misma y en la normativa básica estatal), según la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía.

¿Cómo hacer compatible la información pública con la Ley de protección de datos de carácter general?

Cuando la documentación contenga datos especialmente protegidos **se deberá disociar los datos personales** (art. 9 Ley 1/2014). Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable”, es decir aquél que no permite la identificación de un afectado o interesado.

¿Qué datos deben figurar en la sede institucional?

De acuerdo con el art. 54 de la LAULA para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático, así como facilitar la información intergubernamental y complementando lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común, los Ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre las siguientes materias:

- Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución.
- Planificación, programación y gestión de viviendas
- Ordenación y prestación de servicios básicos.

- Prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general.
- Organización municipal complementaria.
- Seguridad en lugares públicos.
- Defensa de las personas consumidoras y usuarias.
- Salud pública.
- Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.
- Actividad económico-financiera.
- Aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias.
- Selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales
- Contratación administrativa.
- Medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- La publicidad de actos de otras Administraciones públicas u órganos judiciales que los Ayuntamientos tengan la obligación de publicar se hará también en sede electrónica.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

La simplificación y método han sido desde la primera aparición de la Ley de procedimiento administrativo uno de los objetivos primordiales en la tramitación administrativa. En la LPACAP, Título IV, el capítulo III dedicado a la ordenación, se recoge el concepto de expediente administrativo, el impulso de oficio de los procedimientos y la concentración y cumplimiento de trámites. Se deduce en cambio en relación con los actos de instrucción que han de ser aquellos "necesarios" para determinar, conocer y comprobar los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

En esta línea se expresa el art. 147 ROF al señalar que la tramitación administrativa se desarrolla por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las entidades locales, mecanizándose o informatizándose los trabajos burocráticos, evitándose el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables.

Igualmente el ROF expresamente señala en el art. 167 que "la tramitación de los expedientes se simplificará cuanto sea posible" al referirse a la obligación de resolver. Este apartado viene seguido de otro que no tiene aparentemente relación con el primero: "En ningún caso podrán los funcionarios, Ponencias o Comisiones abstenerse de proponer, ni la Corporación de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales aplicables al caso".

1. EL CONCEPTO DE CIUDADANO Y EL INTERESADO

¿Qué diferencia hay entre ciudadano e interesado?

El concepto de interesado ha venido a sustituir al más tradicional de administrado, y aquel, paulatinamente, está siendo relevado por el de ciudadano. En realidad se trata de conceptos orientados hacia esferas de acción o categorías diferentes. Todos ellos tienen en común que se refieren a sujetos con los cuales se relaciona la Administración, y que, sin ser titulares de ningún órgano, actúan de acuerdo con los principios del Derecho administrativo.

Las notas diferenciadoras aluden a la intensidad de la relación. El interesado es el que interviene (o puede intervenir) en un determinado procedimiento y todo procedimiento cuenta con interesados dado que su esencia es la bilateralidad. Y, entre ciudadano y administrado nada mejor que acudir a las distinciones del administrativismo clásico que definía a aquél como el hombre en su vinculación «política» con el Poder mientras que el administrado se manifiesta esencialmente en una dimensión «jurídica».

Se define al interesado en el procedimiento administrativo a todos los que intervienen en él por afectarles directa o indirectamente la decisión que pueda adoptarse tipificándose distintos tipos de interesados en función de su posición formal (interesado principal o accesorios) o en función de la posición jurídico-material del administrado (administrados simples o administrados cualificados) o distintos estatutos jurídicos en base a la función administrativa que realice: vecino, contribuyente, usuario, expropiado, o incluso funcionario.

La LRBRL dedica un solo precepto, el art. 18, a la regulación de los derechos y deberes básicos, dedicando su articulado de forma más extensa a la regulación de la participación ciudadana (arts. 1, 24, 27, 69-72).

El término ciudadano es empleado en la LPACAP como una esfera jurídica de derechos frente a la actuación de las Administraciones Públicas que se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo como preventivo.

¿Tienen los menores capacidad de obrar frente a la Administración?

De acuerdo con el art. 3 LPACAP tienen capacidad de obrar ante las Administraciones públicas, junto a las personas que la ostentan con arreglo a las normas civiles (o mercantiles), los menores de edad *"para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate"*.

El precepto señalado amplía la capacidad de obrar a los menores de edad que en principio no la ostentan de acuerdo con las normas civiles (el art. 162 Código civil exceptúa únicamente los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las leyes y sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo) con las matizaciones derivadas de la interpretación restrictiva a cualquier limitación a la capacidad de obrar. Aunque este reconocimiento se deriva del ordenamiento jurídico que debe señalar cuáles serían estas actuaciones permitidas, la regla general es el pleno reconocimiento de la capacidad siendo necesaria la representación en aquellos casos en que expresamente se requiera. Y este requerimiento obviamente necesario en el caso del menor incapacitado en el que se ha de comprobar si esta incapacitación afecta a los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

¿Qué diferencia hay entre legitimados para incoar un procedimiento y para intervenir en el mismo?

La legitimación, a la que se refiere la LPACAP bajo el concepto de interesado, es un requisito de admisibilidad, una justificación para intervenir en un procedimiento. El art. 4.1 LPACAP señala que se consideran **interesados en el procedimiento administrativo**: a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.* En el mismo sentido se pronuncia el art. 19.1 LJCA al reconocer que *"están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el art. 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos al apuntar al interés legítimo"*.

Las entidades representativas de intereses económicos y sociales, únicamente estarán legitimadas para la defensa tanto de los

¿Un colegio profesional para qué está legitimado?

intereses y derechos particulares de sus miembros como de los intereses generales que tengan encomendadas.

Conviene señalar que de acuerdo con el art. 8 LPACAP si “durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”. Del referido precepto hay que resaltar al menos dos aspectos: a) que se trata de procedimientos que no hayan tenido publicidad en legal forma, y b) que se añade el carácter de «directo» a los intereses legítimos de estos terceros configurándose como un trámite esencial del procedimiento cuya omisión determinará la indefensión y por tanto la nulidad.

Cuando se de una pluralidad de interesados en la iniciación del procedimiento o respecto de aquellos frente los que se inicia, o en ambos casos, la Administración debe asegurar la participación igualitaria de todos dedicándose a este supuesto el art. 7 LPACAP, en el sentido de que las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o interesado que expresamente hayan señalado y en su defecto con el que figure en primer término.

No obstante, se puede dar la participación en el procedimiento de sujetos que no lo hubieran incoado pero que, bien por ser frente a quien se dirija el mismo, o, bien por tener que comparecer en defensa de sus derechos o intereses, puedan resultar afectados por el mismo. En este sentido la participación de los terceros afectados se suele producir en un doble ámbito: el de las alegaciones (documentos mediante los cuales el interesado en un procedimiento administrativo aporta datos o valoraciones de hecho o de derecho para que sean considerados por los órganos responsables de dicho procedimiento administrativo) durante los periodos de información pública y audiencia a los interesados o el del propio recurso frente a la resolución o acto dictado que afecta a sus intereses.

La LPACAP regula el derecho de los ciudadanos y de los interesados en los procedimientos a formular alegaciones en tres de sus disposiciones:

a) *Derecho de los ciudadanos a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano que redacte la propuesta de resolución (art. 53 e)).*

b) *Derecho de los interesados de aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio que deberán ser tenidos en cuenta al redactar la propuesta de resolución (art. 76).*

c) *Instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se deben poner de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos relativos a la intimidad de las personas (art. 82).*

¿Cuándo se puede actuar con representantes?

Dado el carácter abierto de los procedimientos administrativos en los que **no se requiere la asistencia de técnicos en derecho**, la posibilidad de actuar por medio de representante es muy amplia estableciéndose con carácter general su presunción para las gestiones de mero trámite.

Sin perjuicio de ello, de acuerdo con lo establecido en el art. 5 LPAC, es necesario acreditar esta representación para los siguientes supuestos:

- a) Formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona.
- b) Entablar recursos, salvo que se hubiera acreditado la representación en el procedimiento en que se dictó el acto objeto del mismo.
- c) Desistir de acciones y renunciar a derechos.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran

¿Cuándo es necesario acreditar la representación?

¿Cuáles son las formas para acreditar la representación?

Las formas para acreditar la representación son básicamente dos, aunque se tienda a admitir de forma excepcional una tercera:

- a) Mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia;
- b) Mediante el apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente;
- c) Se ha admitido por la jurisprudencia en algunos casos el mandato tácito como fórmula de representación.

¿Quién se tiene que abstener en un procedimiento?

Conocido el nombre de los interesados en un determinado procedimiento, se pueden dar situaciones en las que las autoridades y el personal al servicio de las mismas se deba abstener de intervenir debiendo comunicarlo a su superior inmediato quien resolverá lo procedente.

Los **motivos de abstención** conforme al art. 23 LRJSP son los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

La Ley no considera necesariamente inválida la actuación cuando concurren motivos de abstención aunque sí determina que puede dar lugar a responsabilidad.

De encontrarse la autoridad o funcionario en alguno de los motivos señalados en el art. 23 LRJSP se podrá promover la **acción de recusación** por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento con las formalidades y trámites establecidos en el referido artículo.

¿Cuáles son las causas o motivos de abstención?

¿Qué consecuencias se derivan del incumplimiento del deber de abstención?

2. LA ACTUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN

A. LA ACTUACIÓN INDIVIDUAL. EL DERECHO DE PETICIÓN.

¿Qué es el derecho de petición?

La regulación del derecho de petición tiene su punto de partida en el art. 29 de la Constitución en los siguientes términos: "1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación

específica», y ha sido desarrollada mediante la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Su ámbito subjetivo tiene carácter universal extendiéndose a toda persona, aunque con las limitaciones señaladas puede ejercerse ante cualquier institución pública, administrativa, o autoridad así como ante los órganos de dirección y de administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las administraciones públicas respecto de las materias de su competencia, sea territorial o funcional.

En cuanto a su ámbito material, las peticiones podrán versar *"sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general"* aunque no son objeto de ese derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la Ley.

¿Sobre qué cuestiones puede versar el derecho de petición?

La formulación y tramitación de este procedimiento es muy simplificado (admisión, inadmisión, subsanación, contestación), y el plazo máximo para resolver la petición, que deberá ser expresa, incluida la notificación de la contestación, es de tres meses a contar desde la fecha de su presentación.

¿Qué plazo hay para resolver la petición?

El art. 12 de la Ley Orgánica extiende la tutela judicial mediante el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, establecido en los arts. 114 y siguientes de la LJCA:

- a) La declaración de inadmisibilidad de la petición.
- b) La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.
- c) La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el art. 11 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición.

En este contexto el ejercicio del derecho constitucional de petición en el ámbito local cuenta con la especificidad propia de que se ha de referir a las materias de la competencia local pudiendo dirigirse a cualesquiera de los órganos con que cuente la entidad, ya sea los de carácter necesario como los complementarios a los que se refiere el art. 20 LRBRL.

¿Ante qué órganos de la Entidad Local puede dirigirse la petición?

B. LA ACTUACIÓN CONJUNTA. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Qué es la Iniciativa Popular?

El art. 70 *bis* LRBRL reconoce a los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones locales el ejercicio de la iniciativa popular en los siguientes términos:

¿En qué tipo de norma debe regularse el ejercicio de la iniciativa popular?

¿Quiénes y cómo pueden ejercitar la iniciativa popular?

"1. Los Ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

Hasta 5.000 habitantes, el 20 %.

De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %.

A partir de 20.001 habitantes, el 10 %.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el art. 121 de esta Ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el art. 71.

3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado".

Cuando se trate de una solicitud para que el Ayuntamiento realice una determinada actividad de interés público municipal, se formulará a través de un escrito dónde han de constar de manera clara los extremos siguientes:

- contenido de la misma;
- qué medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales se pretenden aportar para colaborar en su realización.

Según parte de la doctrina la iniciativa que no llegase a prosperar por no alcanzar el número de vecinos necesarios para su

suscripción, por analogía con la denominada iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2ª de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, es susceptible de reconvertirse en un Derecho de Petición colectivo.

¿Cuál es el objeto de la Comisión especial de sugerencias y reclamaciones?

La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones a la que se refiere el art. 132 LRBRL, cuya regulación se efectuará por el Pleno, evoca en su finalidad y funciones a las Comisiones de Peticiones de las Cámaras legislativas, tiene por finalidad la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal y está integrada por representantes de todos los grupos presentes en el pleno en proporción al número de sus concejales pudiendo *"supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen"*.

¿Qué otros mecanismos de participación vecinal están previstos en la legislación estatal?

- Juntas Municipales de Distrito, previstas en el art. 128 ROF, cuya finalidad será la mejor gestión de "los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial".
- Consejos Sectoriales, previstos en el art. 130 ROF, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.
- Acceso de la ciudadanía a las sesiones de los órganos necesarios previstas en los arts. 227 a 230 que prevén las peticiones de información, la intervención en las sesiones plenarias y las solicitudes de la ciudadanía, régimen de funcionamiento, usos de medios municipales, derecho de información y registro de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos previsto en los arts. 231 al 236 ROF.

3. LOS DERECHOS DEL CIUDADANO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

¿Cuáles son los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo?

El art. 13 LPACAP establece un catálogo poco innovador bajo la rúbrica de "Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas". Y ello ya que la tabla de derechos, conforme a la Exposición de motivos de la LPACAP, se configura tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

En todo caso a continuación procederemos a efectuar un análisis agrupado de cada uno de los **derechos a los que se refiere el art. 13** sobre la base de que su configuración ha sido objeto de una revisión a la establecida en la anterior LRJPAC.

- **A COMUNICARSE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE UN PUNTO DE ACCESO GENERAL ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El punto de acceso ha de permitir conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; el derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.

Se denomina de forma simplificada a estos derechos como el **acceso al expediente administrativo** o **derecho de acceso**, entendiendo por expediente el cuerpo de escritos para dejar constancia de los actos y actividades que han tenido lugar en el procedimiento. Conviene apuntar en todo caso que el hecho de que toda persona tenga derecho a ser informada de los expedientes que se le instruyan, así como a intervenir en ellos, aportar pruebas y ser oída es un derecho que se ha de ejercitar en la forma y plazos establecidos en las normas, no cuando quiera y como quiera la parte.

En el ámbito local este derecho de acceso tiene su reflejo en el art. 70.3 LRBRL que reconoce que *"todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, párrafo b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada"*.

- A SER ASISTIDOS EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Podríamos vincular este derecho en al ámbito local con la competencia establecida en el art. 25 ñ) LRBRL de promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que, con ser de carácter general, ha de tener una especial incidencia en la formación para la administración electrónica.

El art. 12 de la LPACAP exige que las Administraciones públicas garanticen que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen. A tal efecto asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas, pudiendo, de no disponer de los medios electrónicos necesarios, procederse a su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

- A UTILIZAR LAS LENGUAS OFICIALES EN EL TERRITORIO DE SU COMUNIDAD AUTÓNOMA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN ESTA LEY Y EN EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El art. 3 de la Constitución española reconoce que el castellano es la lengua oficial del Estado siendo un deber de todos los españoles el conocerla y contando con el derecho de usarla recogiendo el apartado 2 de este artículo que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades autónomas de acuerdo con sus Estatutos consagrándose así el principio de la cooficialidad. El marco general de utilización de la lengua en los procedimientos viene completado en el art. 15 LPACAP.

- AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ARCHIVOS Y REGISTROS, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.
- A SER TRATADOS CON RESPETO Y DEFERENCIA POR LAS AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS, QUE HABRÁN DE FACILITARLES EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES.

En el ámbito de la Administración del Estado se dictó, en desarrollo de este derecho, una curiosa Resolución, el 3 de febrero de 1993,

por la que se implantaba bajo el acrónimo SEAP un Sistema de identificación común del personal al servicio de la Administración General del Estado que tiene por objeto definir los criterios para la identificación de las autoridades y el personal al servicio de la Administración General del Estado y de los Organismos autónomos y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculados o dependientes de aquélla, por el que los titulares de los Órganos administrativos propondrán, para las relaciones entre los ciudadanos y los empleados públicos, los formatos de identificación concretos, teniendo en cuenta lo establecido en el anexo de esa Resolución, entre lo que se incluye unas normas de "identificación telefónica".

El contenido del presente derecho se analiza desde la perspectiva de los deberes que ha dado el Estatuto del Empleado Público a los empleados con respecto a los ciudadanos.

En la actualidad, el TRLEBEP incluye una tabla de deberes que supone una nueva perspectiva de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y la propia Administración.

En este sentido procede reseñar cuáles son los principios éticos y de conducta que han de observar los empleados públicos.

Los **principios éticos**, descritos en el art. 53 TRLEBEP se contraen a los siguientes:

"1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público”.

En cuanto a los **Principios de Conducta**, recogidos en el art. 54 son los siguientes:

"1. Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.”

- A EXIGIR LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES, CUANDO ASÍ CORRESPONDA LEGALMENTE.

La responsabilidad se ha configurado en nuestro derecho, al amparo de los arts. 106 y 149 de la Constitución, de una forma unitaria, con un régimen de Derecho Administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas y que protege por igual a todos los ciudadanos

Para que los particulares tengan derecho a ser indemnizados por la Administración, **la jurisprudencia ha venido exigiendo la concurrencia de los siguientes requisitos** (art. 32 LRJSP):

a) La efectiva realidad de un daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufridos por el reclamante en sus bienes o derechos sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal.

c) Que el daño o perjuicio no se haya producido por fuerza mayor o el particular tenga el deber jurídico legal de soportarlo.

La imputación directa a la Administración de los daños causados por sus funcionarios y agentes no supone la exoneración total de responsabilidad de éstos. En el régimen jurídico anterior a la aprobación de la LRJPAC, el particular podía optar por dirigirse bien contra la Administración titular del servicio público, bien contra el propio funcionario, aunque técnicamente, la responsabilidad de la Administración y del funcionario eran solidarias. Tras la aprobación de la LRJPAC, el ciudadano está obligado a exigir directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por sus agentes (art. 145.1 LRJPAC). Y así se ha mantenido, como garantía de incolumidad patrimonial, en el art. 36.1 LRJSP.

En el caso de que la Administración estime dicha reclamación, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la propia responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo o culpa o negligencia. Esta acción de la Administración contra los funcionarios o agentes es la última pieza

¿Qué requisitos deben concurrir para poder ser indemnizados por la Administración?

¿Quién responde?

del sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración y, se conoce como "acción de regreso" frente al agente gravemente culpable. Para la exigencia de dicha responsabilidad, y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso (art. 36.2 LRJSP).

- A LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA CONTEMPLADOS EN ESTA LEY.

En tal sentido el art. 67 LPACAP recoge que *"los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva"*.

- A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL, Y EN PARTICULAR A LA SEGURIDAD Y CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS QUE FIGUREN EN LOS FICHEROS, SISTEMAS Y APLICACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

4. EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

De forma paulatina se va produciendo el reconocimiento en el ordenamiento jurídico español del derecho de los ciudadanos a una buena administración, conceptuado ahora como "buena regulación", en lo que se viene conociendo como un derecho de «tercera generación», que aunque no está expresamente recogido en la Constitución de algunos de sus preceptos se infiere su contenido (Título IV, arts. 103, 105, 106) tal y como ha sido configurado en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea de 7 de diciembre de 2000 en los siguientes términos:

"1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- *el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,*

¿Cuál es el origen del derecho a una buena administración?

- *el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,*
- *la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

5. LOS DERECHOS DEL CIUDADANO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

La implantación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, supuso la definitiva incorporación de las tecnologías de la información (o del conocimiento) que permitan a los ciudadanos ejercer el derecho de relacionarse por medios electrónicos, supone la obligación de la Administración, al servicio del ciudadano, de transformarse en una administración electrónica utilizando, para ello, tecnologías de la información y el conocimiento bajo los criterios de: disponibilidad, accesibilidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación de los datos, informaciones y servicios que gestione.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en su título III, detalla los principales derechos de “las personas” en relación a su privacidad y el Título II los principios de protección de datos. Esta ley adapta el ordenamiento jurídico español al Reglamento UE 2016/679 -Reglamento general de Protección de Datos-.

De acuerdo con este, los principios que inspiran el tratamiento de datos (art.5 Reglamento UE 2016/679) son:

- Principio de licitud, lealtad y transparente: los datos personales serán tratados de manera lícita, leal y transparente.
- Principio de limitación de la finalidad: los datos personales se tratan con fines determinados, explícitos y legítimos y no podrán ser tratados ulteriormente de modo incompatible con dichos fines.
- Principio de minimización de datos: los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación a los fines para los que son tratados.

- Principio de exactitud: los datos deben ser exactos y estar actualizados.
- Principio de limitación del plazo de conservación: que su mantenimiento no dure más tiempo del necesario para los fines del tratamiento.
- Principio de integridad y confidencialidad: que en su tratamiento se garantice una seguridad adecuada.

Y en relación con los derechos arts. 12 y ss Reglamento UE 2016/679:

- Derecho de información y acceso a los datos personales.
- Derecho de rectificación y supresión (derecho al olvido) de los datos personales.
- Derecho a la limitación del tratamiento de los datos personales: si el tratamiento es ilícito, se impugna la exactitud de los datos.
- Derecho a ser notificado: el interesado debe ser notificado en el caso de que se rectifique o suprima un dato personal o se limite el tratamiento de los datos personales.
- Derecho a la portabilidad de los datos personales.
- Derecho de oposición a determinados tratamiento de datos personales.
- Derecho a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas (incluida la elaboración de perfiles).
- Derecho a indemnización -art. 82 Reglamento UE-, en caso de sufrir un daño o perjuicio por la infracción en el tratamiento de datos del Reglamento UE.

6. EL DERECHO AL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

Aunque no configurado propiamente como un derecho, la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, establece, sobre la base de la libertad de establecimiento, una simplificación del régimen jurídico de acceso a las actividades de servicios reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la generación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo además del incremento de la variedad y calidad de servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

Junto al reforzamiento del sentido positivo del silencio administrativo, como consecuencia de la redacción del art. 24 LPACAP, excepto en los supuestos expresamente excluidos por el art. 2.2 y 2.3 del ámbito de aplicación de la Ley sobre el libre acceso,

se basan con carácter general en la declaración responsable por la persona titular de la actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

7. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Comenzaremos por el procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general.

¿Cuál es la tramitación administrativa de una Ordenanza o Reglamento?

Corresponde al Pleno la aprobación de Ordenanzas siendo el procedimiento establecido en el art. 49 LRBRL, que básicamente consta de las siguientes fases:

- Aprobación inicial por el Pleno.
- Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

El art. 133 de la LPACAP ha reforzado los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de normas con rango de Ley y reglamento en virtud del cual con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública**, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En este sentido se ha de someter a consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente

publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

El art. 133.3 LPACAP dispone que la consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

En todo caso podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

Hay que tener en cuenta no obstante que este art. 133.3 LPACAP **ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias por la STC 55/2018**, de 24 de mayo.

La aprobación de las Ordenanzas fiscales y las urbanísticas o disposiciones de planeamiento tienen su régimen específico que se tratará en cada uno de sus apartados.

8. DEL REGISTRO Y LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

¿Qué es el registro de documentos?

El registro se configura como un elemento esencial para conocer la **fecha a partir de la cual deben computarse los plazos en los trámites administrativos**. Se trata de un instrumento jurídico que puede producir efectos constitutivos o declarativos de derechos por el transcurso de plazo de determinados procedimientos. Su misión es, básicamente, dejar constancia de toda entrada y salida de documentos que se produzcan en la misma.

Junto a esta función garantista, se atribuyen al Registro, que debe ser único, otras funciones complementarias:

- control cronológico de los documentos ingresados o expedidos (arts. 155 y 161 ROF).
- distribución de documentos ingresados (art. 160 ROF).
- remisión a sus destinos de los documentos expedidos (art. 161 ROF).
- expedición de recibos justificativos de los documentos presentados (art. 159 ROF).
- control de los reintegros exigidos por las correspondientes ordenanzas fiscales (art. 156 ROF).
- cotejo de documentos que los interesados presenten cuando acompañen una copia del original (art. 158 ROF).

La regulación de los registros en el ámbito local viene recogida en los arts. 151 a 162 ROF que es plenamente compatible con la regulación establecida en la LPACAP (art. 16).

Como consecuencia, en todas las entidades locales habrá **un único Registro Electrónico General** (permanecerá abierto al público todos los días hábiles durante las horas prevenidas en la legislación de procedimiento administrativo común) para que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente.

El ROF enumera de una forma muy pormenorizada la organización del registro de entrada y salida en asientos que han de contener referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y así, al efecto de los de **entrada**, deberán constar los siguientes extremos:

- a) Número de orden correlativo.
- b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.
- c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.
- d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.
- e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.
- f) Negociado, Sección o Dependencia a que corresponde su conocimiento.
- g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y
- h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir, f) Extracto de su contenido, g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y h) Observaciones.

Por su parte los **asientos de salida**, a los que se refiere el apartado 2 del art. 153 ROF se referirán a estos conceptos:

- a) Número de orden.
- b) Fecha del documento.
- c) Fecha de salida.
- d) Autoridad, Negociado, Sección o Dependencia de donde procede.
- e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige. El art. 193 ROF indica que toda comunicación u oficio habrá de llevar el sello de salida estampado en el Registro General y de ellos se unirá al expediente minuta rubricada, y en la misma línea el art. 154 ROF recoge que todos los oficios, notificaciones, órdenes, comunicaciones,

certificaciones, expedientes o resoluciones que emanen de las Corporaciones, autoridades o funcionarios locales.

Pese a la existencia de un único Registro, el ROF, como también la LPACAP (art. 6) **permite la existencia de otros registros** como el registro electrónico de apoderamientos en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas.

¿Cuántos registros pueden tener las Entidades Locales?

¿Qué son los registros electrónicos?

Es el instrumento en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares, y funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo

La implantación de los registros electrónicos viene dada desde la propia LRBRL cuyo art. 70 *bis* 3º obliga a las Entidades locales a impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información o la comunicación para facilitar la participación y la comunicación de los vecinos, para la presentación de documentos, para la realización de trámites administrativos, de encuestas u, en su caso, de consultas populares.

La regulación de estos registros viene recogida de forma expresa en el art. 16 de la LPACAP. Se produce la particularidad de que la presentación de instancias en estos registros puede realizarse en cualquier momento por lo que a efectos de cómputo de plazo hay que estar a las determinaciones que se establecen en el art. 31 de la LPACAP que sigue las siguientes reglas:

- a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.
- b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

- c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u

Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

¿Cómo se registran las facturas?

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público contiene la regulación actual del uso de la factura electrónica, del registro contable de facturas, del procedimiento para su tramitación en las Administraciones públicas y las actuaciones de seguimiento por los órganos competentes.

¿El uso de la factura electrónica es obligatorio?

Se exige que el uso de la factura electrónica y a su presentación a través del punto general de entrada a las entidades siguientes:

- a) Sociedades anónimas;
- b) Sociedades de responsabilidad limitada;
- c) Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española;
- d) Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria;
- e) Uniones temporales de empresas;
- f) Agrupación de interés económico, Agrupación de interés económico europea, Fondo de Pensiones, Fondo de capital riesgo, Fondo de inversiones, Fondo de utilización de activos, Fondo de regularización del mercado hipotecario, Fondo de titulación hipotecaria o Fondo de garantía de inversiones.

9. TÉRMINOS Y PLAZOS

¿Qué diferencia hay entre término y plazo?

El ROF reitera, en muchos preceptos, la necesidad de tramitar los expedientes con diligencia (arts. 147, 167, 150). Al punto que en caso de demora será posible la exigencia de responsabilidad como infracción de los derechos del administrado que recoge el art. 80 LPACAP.

El tiempo es tal vez el dato más relevante en un procedimiento administrativo. La LPACAP al ordenar el procedimiento general delimita los plazos de cada trámite. **Término y plazos son conceptos jurídicos diferentes pero ambas expresiones tienen como indicativo el tiempo.** El **término** es el momento en que debe producirse una determinada actuación o acto y está definido por un día (o una hora) y el **plazo** se refiere al espacio o

periodos de tiempo que media entre dos momentos, determinado en día o meses.

Tanto los términos como los plazos establecidos en las leyes son obligatorios tanto para las autoridades como para el personal al servicio de las administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos así como para los interesados en los mismos (art. 29 LPACAP). Tanto los actos de trámite como las resoluciones deben adoptarse dentro del plazo en cada caso establecido.

La regulación jurídica de los términos y plazos viene establecida en los arts. 29 al 33 LPACAP y, reglamentariamente para el ámbito local, en el art. 169 ROF.

¿Cómo se computan los plazos?

EL ROF remite a efectos de cómputo a lo dispuesto en la legislación estatal de procedimiento administrativo común que **distingue los plazos señalados por días, de los señalados por meses o años.**

El art. 30.2 LPACAP establece que salvo que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen **por días, se entiende que éstos son hábiles** (y son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil) **excluyéndose del cómputo los sábados los domingos y los declarados festivos.**

¿Los días de un plazo son hábiles o naturales?

En caso de efectuarse el cómputo por **días naturales** en base a que en la norma así se establece se debe hacer constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

En cuanto al plazo señalado por **meses (o años)** el art. 30.3 LPACAP recoge que *"si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso"*.

El precepto también clarifica **que el cómputo se inicia (dies a quo)** a partir del día siguiente y no se descuentan los días inhábiles garantizando su integridad dado que el **plazo no termina hasta que no transcurran las veinticuatro horas del último día (dies ad quem).**

La LPACAP en el art. 30 ha introducido el concepto de plazos por horas que se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días

¿Cuáles son los días hábiles?

Dado que el último día debe ser hábil conforme a la regla del art. 30.3 LPACAP se debe proceder a los efectos del cómputo de plazos a determinar los días hábiles e inhábiles tanto de carácter estatal como autonómico o local cuyo calendario se publica antes del comienzo de cada año.

¿Es posible la ampliación de plazos y la tramitación de urgencia?

Hay que distinguir entre la **ampliación de plazo** para realizar actuaciones o trámites dentro del procedimiento que se recoge en el art. 32 LPACAP, siendo posible **conceder de oficio o a petición de los interesados** la ampliación de los plazos establecidos que **no exceda de la mitad** de los mismos si las **circunstancias lo aconsejan** y con ello **no se perjudican derechos de tercero**. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados; de la ampliación de plazo para resolver y notificar a la que alude el art. 23 LPACAP que tiene un carácter también excepcional y no puede conllevar la ampliación directa del procedimiento más allá del plazo máximo legal.

Por otro lado, se pueden **reducir los plazos** en situaciones en las que el interés público lo aconseje, lo que obliga a la **tramitación de urgencia** a la que se refiere el art. 33 LPACAP.

¿Cuáles son las normas básicas sobre incoación e instrucción de los procedimientos en el ámbito local?

El ROF regula las cuestiones relativas a la incoación e instrucción del procedimiento teniendo que seguirse con carácter general las normas establecidas en la LPACAP.

10. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

A. INICIACIÓN.

¿Cómo se forma un expediente?

El art. 164 ROF utiliza como sinónimo la expresión procedimiento y expediente al señalar que:

"1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación".

La realidad es que el procedimiento lo constituyen el conjunto de trámites y actuaciones realizadas por los interesados y la Administración al desarrollar su actividad mientras que el expediente es la materialización documental del procedimiento o el reflejo material de todos los actos y actuaciones en general realizadas para la completa tramitación de algún asunto de competencia administrativa.

A partir de la LAECSP se inició la conversión del tradicional expediente administrativo en papel por el denominado por el art. 70 expediente en formato electrónico, cuyas reglas de formación vienen expuestas de la siguiente forma:

"2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las

¿En qué consiste el expediente electrónico?

Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Debemos partir de la **clásica distinción entre la iniciación de un procedimiento de oficio y la que se produce a instancia de parte**, sin olvidar la figura de comunicación y declaración responsable introducida en nuestro ordenamiento por la Ley 25/2009.

La **iniciación de oficio** puede surgir, conforme al art. 58 LPACAP por las siguientes actuaciones que, una vez producidas, permiten a la Administración decidir la apertura de un periodo de información previa constituyendo en su caso la motivación del inicio de las mismas cuyo acuerdo debe figurar, conforme al art. 165 ROF.

- Iniciativa propia del órgano competente para la instrucción u resolución del procedimiento;
- Orden superior;
- Petición razonada de otro órgano; o
- Denuncia.

La LPACAP prevé unas **especialidades en el inicio del procedimiento de naturaleza sancionadora** (art. 64) y en los se **responsabilidad patrimonial** (art. 67).

En cuanto a la iniciación de los **procedimientos de naturaleza sancionadora**, conforme al art. 64 de la LPACAP, el acuerdo deberá contener al menos:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser

considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

En cuanto a las especialidades de los **procedimientos de responsabilidad patrimonial** el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

En cuanto a la **iniciación a instancia de parte** a la que se refiere el art. 165 ROF, excluido el derecho de petición al que se refiere el art. 29 de CE, son solicitudes (art. 66 LPACAP) efectuadas por los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos susceptibles de verse afectados por la resolución administrativa resultante del procedimiento cuya solicitud se inicia.

El **contenido mínimo de la solicitud de iniciación** ha de contener los requisitos a los que se refiere el art. 66 LPACAP, que pueden ser subsanados de acuerdo con el procedimiento al que se refiere el art. 68 LPACAP. Es decir:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Por último las **comunicaciones previas y declaraciones responsables** que se regulan en el art. 69 LPACAP (a las que se refiere también el art. 84 de la LRBRL) constituyen una condición para el ejercicio de las actividades de servicios por no estar sujetas a ningún control.

Siguiendo con el procedimiento de instrucción, recibida la solicitud, la Administración, si ésta no reúne los requisitos exigidos, requerirá al interesado para que, en un **plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos**, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá **por desistido de su petición**, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la LPACAP. Está facultada igualmente para

recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla.

El ROF regula un procedimiento incidental a través del art. 166 (similar al 56 LPACAP), señalando que iniciado un procedimiento, la autoridad competente para resolverlo podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ellos, procedimiento que ha de estar regido por la cautela y proporcionalidad, estando sujeta a un límite temporal de quince días conforme al art. 56.2 LPACAP.

B.ALEGACIONES

¿En qué fase participan los interesados?

Una vez iniciado el procedimiento, de acuerdo con el art. 76 LPACAP, "1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución. 2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria".

B. PRUEBA

El art. 77 LPACAP exige que: "2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días. 3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. 4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien. 5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos

constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario. 6. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo. 7. Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución". En la misma línea el ROF regula en sus arts. 80 y 81 los medios, período y práctica de prueba.

Lo sustancial es que deben quedar probados todos los hechos relevantes para la resolución del procedimiento, en esta línea no es preciso probar los hechos declarados probados en vía judicial, o, los hechos notorios debiendo recaer en todo caso la carga de la prueba en los procedimientos iniciados de oficio a la administración y en aquellos iniciados a instancia de parte en el solicitante

En cuanto a la **duración y práctica de la prueba la LPACAP es muy flexible** al plantear únicamente que la Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan. En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos, debiéndose estar a los principios procesales para practicarlas así como en cuanto a los medios válidos (1216 a 1253 CC y 299 y ss. LEC).

Los **medios de prueba más relevantes** en los procedimientos administrativos son las actas de inspección y los atestados y denuncias de la autoridad.

D.INFORME

¿Cuál es el plazo para emitir un informe?

En el ámbito local vienen regulados en el art. 54 del TRRL y en los arts. 172 a 175 ROF y gozan de presunción de objetividad debiendo distinguirse los informes preceptivos (vinculantes o no) de los facultativos (art. 174 ROF). Hay que estar, en cuanto a su carácter, a lo que se refiere el art. 80 LPACAP en el sentido de que salvo disposición en contra los informes son facultativos y no vinculantes.

Resultan preceptivos, por ejemplo, aquellos a los que se refiere el art. 54 del TRRL (de carácter básico) en lo relativo al informe previo del Secretario o del Interventor, los cuales están obligados a emitir

informe, conforme al art. 173 ROF: a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse. b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.

De no existir previsión en ninguna disposición legal los informes son facultativos, en este sentido no solo el instructor del procedimiento sino también el presidente pueden solicitar este tipo de informes (art. 174 ROF) debiendo motivarse en la petición las razones que justifiquen la consulta, es decir concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita (art. 79.2 LPACAP).

El **plazo de emisión de informe** es de **diez días** conforme al art. 80.2 LPACAP, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de plazos exija otro plazo mayor o menor, permitiendo proseguir las actuaciones si no se recibe el informe en el plazo señalado, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora, debiendo el órgano decisorio ponderar si en el expediente existen elementos de juicio suficientes que le permitan dictar una resolución justa.

En el ámbito local la regulación de los informes viene recogida en el art. 172 ROF señalando que en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. En este sentido los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Juntas y Comisiones *"se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el decreto o acuerdo que los haya motivado"*. En todo caso contendrán los siguientes extremos:

- Enumeración clara y sucinta de los hechos;
- Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina;
- Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva;
- Participación de los interesados.

La finalidad es garantizar el derecho de defensa de los derechos e intereses de los afectados por la decisión. El **trámite de audiencia**, que tiene un fundamento en el art. 24 de la Constitución, se encuentra regulado en el art. 82 LPACAP y en el art. 168 ROF. El precepto estatal establece literalmente que:

"1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.”.

El precepto utiliza el término **interesados** por lo que la Administración tiene la **obligación de conceder éste trámite a todo aquel que reúna ésta condición**. Basta con que el órgano instructor tenga conocimiento por cualquier medio de la existencia de personas a las que pueda afectar el procedimiento para que haya que concederles el referido trámite.

El **momento de realizar el trámite** es entre la terminación de la instrucción del procedimiento y la redacción de la propuesta de resolución, esto es, cuando en el expediente constan ya todos los elementos de juicio a tomar en consideración para proponer la decisión.

E. INFORMACIÓN PÚBLICA

Viene regulada en el art. 83 LPACAP requiriendo la publicación del anuncio en, al menos, el Diario Oficial correspondiente, debiendo tenerse en cuenta el ámbito espacial de establecerse el Boletín autonómico o estatal. En el ámbito local se regula en el art. 168 ROF como “exposición al público”.

La ley procedimental también es muy flexible a la hora de regular esta fase ya que se puede acordar, si no viene previamente determinado, cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera. La información pública en éste caso no se dirige a los interesados sino a todos los ciudadanos siendo el **plazo común** mínimo de **veinte días**.

Las personas que presenten alegaciones y documentos tienen derecho a una respuesta razonada que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

11. FINALIZACIÓN

¿Cómo termina un procedimiento?

Con arreglo al art. 84 LPACAP ponen fin al procedimiento:

- la resolución
- el desistimiento
- la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico
- la declaración de caducidad
- la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas

A. RESOLUCIÓN

¿Qué plazo hay para resolver?

Es la forma normal de terminación del procedimiento y constituye una obligación o deber de la Administración no pudiendo abstenerse de hacerlo. Además la resolución debe contar con una motivación constituyendo su abstención un vicio de nulidad.

Esta obligación de resolver está sujeta al plazo máximo que no podrá exceder, de acuerdo con lo establecido en el art. 21 de la LPACAP de **seis meses** y cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo este será **de tres meses**, que se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

B. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL

¿En qué consiste la terminación convencional?

Se regula en el art. 86 de la LPACAP y consiste en la posibilidad de terminar el procedimiento mediante un acuerdo, pacto o convenio entre la Administración o el interesado siempre que no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias no susceptibles de transacción debiendo tener por objeto la satisfacción del interés público.

Los instrumentos donde se plasme el acuerdo deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados

C. EL DESISTIMIENTO Y RENUNCIA

¿Qué efectos tiene la renuncia?

El art. 94 LPACAP recoge que todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos

En estos casos la **Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días** desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

No obstante, si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

D. LA CADUCIDAD

¿Qué se entiende por caducidad?

Aunque el art. 95 LPACAP establece los requisitos y efectos de la caducidad en los **procedimientos iniciados a solicitud del interesado** en los siguientes términos: *"cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado"*, lo cierto es que este instituto es **también aplicable a los procedimientos iniciados de oficio** en los que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen de conformidad con el art. 25 de la LPACAP.

El **efecto legal de la caducidad es el archivo de las actuaciones** que la Administración debería ordenar sin perjuicio de que a tenor de lo establecido en el apartado 3 del art. 95 en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado, Finalmente hay que reseñar que podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión

¿Qué efectos provoca la caducidad?

suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

E. IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE CONTINUAR EL PROCEDIMIENTO

¿Se debe acordar el archivo en caso de imposibilidad de continuar el procedimiento?

Sí, aunque debe ser motivada conforma al art. 35 de la LPACAP. Está prevista con carácter general en el art. 84 LPACAP al señalar que *"también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso"*.

Es decir se deberá dictar resolución en la que se justifique la terminación (y archivo) del procedimiento por la imposibilidad de su continuación.

12.EJECUCIÓN

En la LPACAP viene contemplada la ejecución forzosa en los arts. 99 al 105, quedando descritos como medios de ejecución forzosa los siguientes:

¿Cuáles son los medios de ejecución forzosa?

- **Apremio sobre el patrimonio:** Utilizado para el pago de cantidades líquidas que tengan su origen en el derecho público
- **Ejecución subsidiaria:** Utilizado cuando el destinatario (obligado) de un acto administrativo lo incumple por lo que la Administración podrá acordar que el mismo sea ejecutado por la propia administración o por un tercero a costa del destinatario.
- **Multa coercitiva:** Siempre que esté previsto para la ejecución del citado procedimiento en la ley y, en la cuantía por ella establecida se podrán establecer multas reiteradas en el tiempo.
- **Compulsión sobre las personas:** Utilizado de forma excepcional al implicar la utilización de la fuerza debiendo estar contempladas en la ley (p.ej. en materia de bienes el desahucio administrativo o el lanzamiento).

En todo caso para poder ejercer las facultades tradicionalmente conocidas como coacción administrativa debe existir un acto administrativo previo, estar contemplado en la ley, que sea proporcionado a las finalidades que se pretenden conseguir, que se notifique al interesado y que el interesado no solicite su suspensión.

13. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

¿Cómo se notifican los actos administrativos?

La notificación es el **condicionante de la eficacia** de los actos al constituir el medio para poner en conocimiento del interesado un acto administrativo o una resolución y, con ello, la posibilidad de entablar recurso procedente.

Los requisitos de la notificación vienen recogidos en el art. 40 y 42 LPACAP de la siguiente forma:

“1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

3. Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

5. Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado”

El retraso en la notificación no invalida sus efectos sin perjuicio de que puede originar responsabilidad para el funcionario responsable, sin embargo, la omisión de alguno de los requisitos a los que se refiere el apartado 3 del art. 40 convierte la notificación en defectuosa en el mismo nivel que la falta de práctica de la constancia de su recepción conforme al siguiente tenor literal:

“Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y

¿Qué efectos produce la notificación de un acto administrativo?

¿Qué ocurre si se notifica con retraso?

alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda”.

Por su parte el art. 41 LPACAP señala las condiciones generales para que la práctica de la notificación surta efectos:

“1. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

2. En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

3. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

4. En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar”.

En todo caso hay que distinguir entre la práctica de las notificaciones en papel de las que se efectúan por medios electrónicos.

Las **notificaciones que se practican en papel** deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria y se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos. El art. 42.2 establece que: *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44.*

El ROF regula en los arts. 192 a 195 el régimen específico de las comunicaciones y notificaciones en el ámbito local entre cuyas peculiaridades está que las **comunicaciones** que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones

¿Cómo se realizan las comunicaciones en el ámbito local?

y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones se efectuarán por el responsable de la Secretaría.

Finalmente el art. 45 LPACAP se refiere a la **publicación** como **medio de comunicación de los actos administrativos**, permitiéndose su utilización cuando así lo permitan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público debiendo contener los mismos elementos que el punto 2 del art. 40 exige respecto de las notificaciones. En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

A la **regulación local de la publicidad y constancia de acuerdos** se refiere los arts. 196 y 197 ROF en donde se hace constar que la entrada en vigor de las ordenanzas y reglamentos se producirá una vez se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2 LRBRL debiéndose remitir en el plazo de seis días posteriores a su adopción a la Administración estatal y autonómica.

En el ámbito de la Comunidad Andaluza la remisión de actos y acuerdos se regula mediante el Decreto 41/2008, de 12 de febrero, debiéndose remitir de forma telemática una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos en los diez días siguientes a su adopción. En caso de remitirse un extracto, este deberá tener el siguiente contenido mínimo:

- a) Cuando se trate de resoluciones: día, mes y año en que se dicten y parte dispositiva de las mismas.
- b) Cuando se trate de acuerdos: día, mes y año de la sesión en que se adopten, nombre y apellidos de la persona titular de la Presidencia, Secretaría y demás miembros asistentes a la misma, carácter ordinario o extraordinario de la sesión, parte dispositiva de los acuerdos adoptados y votaciones que se verifiquen, haciendo constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones.

En esta línea para el ejercicio de la competencia recogida en el art. 37.1.e) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, la Delegación Provincial competente por razón de la materia solicitará de la persona titular de la Delegación del Gobierno la formulación del oportuno requerimiento de anulación a la Entidad Local andaluza, junto con la solicitud de formulación de requerimiento, la Delegación Provincial competente deberá aportar la información y consideraciones en que deba fundarse el mismo.

¿Cuál es el procedimiento para la publicidad y constancia de los acuerdos locales?

14. NOTIFICACIÓN Y COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

En cuanto a las **notificaciones a través de medios electrónicos** el art. 43 LPACAP señala que se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo y se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. El apartado 2 de este precepto señala que: *“Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido”*. En todo caso se entenderá cumplida la obligación con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

El nuevo régimen de las notificaciones administrativas se encuentra recogido en los arts. 40 y ss. de la LPACAP.

Como punto de partida hay que señalar que deben notificarse cualesquiera resoluciones y actos administrativos –definitivos o de trámite- que puedan afectar a los derechos e intereses de los sujetos interesados. En estos casos la notificación es preceptiva, como requisito de eficacia de los actos administrativos.

Como mínimo, toda notificación debe contener el texto íntegro de la resolución (es decir, parte dispositiva, motivación, órgano competente, órgano firmante y fecha), la indicación de si el acto pone fin o no a la vía administrativa y la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, pero ello sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen pertinente.

Toda notificación debe ser cursada (en principio por el órgano decisor, o materialmente por otro a su instancia) en el plazo de diez días desde la fecha de su adopción.

En principio cabe cualquier medio, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos de constancia: a) envío o puesta a disposición; b) recepción por el interesado o su representante, o bien acceso de los mismos a la plataforma de notificación; c) fecha y hora; d) contenido íntegro de la notificación; y f) identidad fidedigna del órgano remitente y del destinatario. No obstante, la nueva LPACAP enfatiza claramente la preferencia por las notificaciones electrónicas, puesto que incluso si se hace por otro medio (notificación postal), se tiene que poner a disposición del interesado

una notificación en la sede electrónica de la Administración correspondiente (así como el aviso previo de disponibilidad).

Por tanto, en estos casos, sí resulta obligatoria la notificación de los actos administrativos.

Lo que **no resulta obligatorio para los ciudadanos (personas físicas)** es la notificación a través de medios electrónicos (siempre que no se trate de sujetos obligados). Lo mismo que, en principio, éstos tienen derecho a relacionarse con la Administración por el medio que prefieran (art. 14.1 LPACAP), tienen igualmente derecho a elegir el medio de notificación que deseen (y a cambiarlo dentro del procedimiento, incluso), siempre y cuando se trate, lógicamente, de procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 41.3 LPACAP). En principio, pues, y no siendo sujetos obligados, existe libertad de elección. No obstante, cada Administración pública puede establecer, reglamentariamente, la obligación en su caso de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas, que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Por el contrario, en el caso de los procedimientos iniciados de oficio, la Administración puede utilizar cualquier medio válido de notificación.

En principio la realizada en primer lugar. Dice el art. 41.7 LPACAP que cuando el interesado fuera notificado (incluso no siendo sujeto obligado, e incluso habiendo señalado un concreto medio de notificación de forma expresa) por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

La regla resulta, en cualquier caso, demasiado rígida. Es posible, así, que un interesado (persona física), en principio sujeto no obligado, señale la vía postal como medio específico para recibir las notificaciones administrativas de una determinada Administración Pública. Pero la Administración, incluso en estos casos, debe poner a disposición del mismo en su sede electrónica correspondiente, la misma notificación. Si éste la descargara antes (lo cual es previsible), ésta sería la fecha de despliegue de efectos de la notificación (fundamentalmente a efectos de recurso). No sería descartable, por ello, entender, más allá del texto de la Ley, que con la notificación postal preferente se reabrían dichos plazos.

Las notificaciones defectuosas, es decir, aquéllas que carecen de alguno de los requisitos (formales o materiales) mínimo necesarios exigidos por la Ley, no producen, en principio, efectos jurídicos. El acto, pues, sigue siendo válido, pero no eficaz. Pero no hay aquí invalidez (de fondo), sino irregularidad formal de la notificación instrumental. Ahora bien, para no dañar, a la vez, el interés general (implícito en el despliegue efectivo de efectos por el acto administrativo de que se trate), existen dos vías de subsanación de las mismas, a los efectos de entender "consentida" una notificación:

¿Resulta obligatoria la comunicación electrónica?

¿Cuándo se realicen varias notificaciones, electrónicas y no electrónicas que notificación produce sus efectos sobre el acto?

¿Cuándo se entiende consentida la notificación electrónica?

i) la interposición del recurso procedente y ii) la realización por el destinatario de actuaciones de las que se deduzca que conoce el contenido y alcance de la resolución o acto.

En el caso de las notificaciones electrónicas, éstas se entienden efectivamente practicadas, a todos los efectos, en el momento en que se produce el acceso a su contenido. Ahora bien, cuando existiendo constancia de la recepción en la dirección electrónica correspondiente transcurrieran diez días naturales sin acceso, se entiende que la notificación ha sido rechazada (el acto, pues, deviene firme y ejecutable). Ello supone, realmente, un trato discriminatorio con respecto a las notificaciones postales, en las que son necesarios dos intentos de notificación y su resultado infructuoso final (no invalidante) comporta la necesidad de su publicación sustitutoria en el BOE.

¿Qué es la firma electrónica?

Cualquier interesado puede identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario, y que permita garantizar su identidad (identificación). Se admiten, así, tres grandes tipos: a) sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica; b) sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico; y c) sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido.

Los interesados pueden firmar, así, a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento (firma). Si se opta por relacionarse a través de medios electrónicos, se consideran válidos a efectos de firma: a) los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica; b) los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico; y c) cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido.

La firma electrónica se regula en particular en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, donde se define como "el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante".

15. LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley Orgánica 2/2018 tiene por objeto, por un lado, adaptar el ordenamiento español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y completar sus disposiciones, de tal modo que el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de sus datos personales -amparado en el artículo 18.4 de la Constitución Española, se ejercerá según lo dispuesto en este Reglamento y en esta Ley Orgánica. Esta Ley Orgánica también tiene por objeto garantizar los derechos digitales.

Con la entrada en vigor de esta Ley Orgánica se deroga la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de datos de carácter personal en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos siendo su objeto: *"garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal"*.

No obstante, en el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 15/1999, por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre -en vigor en aquello que no contradiga la nueva regulación-, se establece, en los arts. 52 y siguientes, la creación por parte de la Administración de ficheros de titularidad pública mediante una disposición de carácter general que deberá contener los siguientes extremos:

- La identificación del fichero o tratamiento, indicando su denominación, así como la descripción de su finalidad y usos previstos.
- El origen de los datos, indicando el colectivo de personas sobre los que se pretende obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos, el procedimiento de recogida de los datos y su procedencia.
- La estructura básica del fichero mediante la descripción detallada de los datos identificativos, y en su caso, de los datos especialmente protegidos, así como de las restantes categorías de datos de carácter personal incluidas en el mismo y el sistema de tratamiento utilizado en su organización.
- Las comunicaciones de datos previstas, indicando en su caso, los destinatarios o categorías de destinatarios.
- Las transferencias internacionales de datos previstas a terceros países, con indicación, en su caso, de los países de destino de los datos.

- Los órganos responsables del fichero.
- Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- El nivel básico, medio o alto de seguridad que resulte exigible, de acuerdo con lo establecido en el título VIII del presente reglamento.

¿Qué niveles de seguridad hay de los datos personales?

Por fichero se entiende, art.5.1 k) de la Ley Orgánica 3/2018 “todo conjunto organizado de datos de carácter personal, que permita el acceso a los datos con arreglos a criterios determinados, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso. **Y por fichero de titularidad pública**, según el art. 5.1 m) de la Ley Orgánica “ los ficheros de los que sean responsables los órganos constitucionales o con relevancia constitucional del Estado o las instituciones autonómicas con funciones análogas a los mismos, las Administraciones públicas territoriales, así como las entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas y las Corporaciones de derecho público siempre que su finalidad sea el ejercicio de potestades de derecho público”.

Todos los **ficheros deberán estar notificados a la Agencia española de Protección de datos** para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos debiéndose mantener actualizados los datos de los mismos así como los responsables los cuales deberán implantar las medidas de seguridad con independencia de cuál sea su sistema de tratamiento, que garantice además su protección frente a tratamientos no autorizados o ilícitos y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (integridad y confidencialidad)

Los responsables de los ficheros deben elaborar un documento de seguridad que contenga las medidas de índole técnica y organizativa acordes a la normativa de seguridad vigente que será de obligado cumplimiento para el personal con acceso a los sistemas de información, de conformidad con lo establecido en el Reglamento UE 2016/679 (artículos 24 y ss

Por tratamiento de datos de datos personales se entiende, en el Reglamento (UE) 2016/679 “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjunto de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”

Para la **licitud en el tratamiento de datos** -art.6 Reglamento UE 2016/679- la Administración estará obligada en términos generales a obtener el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos de carácter personal salvo en aquellos supuestos en que el mismo no sea exigible con arreglo a lo dispuesto en las leyes,

¿Cuándo se pueden tratar los datos?

debiendo delimitarse la finalidad para los que se recaba, así como de las restantes condiciones que concurran en el tratamiento o serie de tratamientos e informar al afectado de forma que conozca inequívocamente la finalidad a la que se destinarán los datos respecto de cuya comunicación se solicita el consentimiento y el tipo de actividad desarrollada por el cesionario. En caso contrario, el consentimiento será nulo. En tal sentido corresponde al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

16. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

En caso de que la demora afecte al plazo de resolver un procedimiento, el administrado cuenta con la garantía que supone la regulación de la institución del **silencio administrativo**. Es decir, la Administración pública viene obligada a resolver expresamente y, si no lo hace, se produce una inactividad, conocida como silencio, que tiene efectos resolutorios si la ley no prevé otra forma, favorables para el peticionario.

La Ley prevé que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento y no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Cuando las **normas reguladoras de los procedimientos no fijen** el plazo máximo, **éste será de tres meses**.

Este plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.
- Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.
- Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser

¿Qué es el silencio administrativo?

¿Cuándo podemos entender que se ha producido el silencio administrativo?

comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

- Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.
- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
- Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.
- Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

Una vez transcurrido el plazo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados, de acuerdo con el art. 24 LPACAP se establece:

*"1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla **estimada** por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.*

El silencio tendrá **efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición**, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

¿Cuáles son los efectos del silencio administrativo?

El **sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud** de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

2. La **estimación por silencio administrativo** tiene a todos los efectos la **consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento**. La **desestimación** por silencio administrativo tiene los solos **efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente**.

3. La **obligación de dictar resolución expresa** a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

¿El silencio administrativo sustituye a la obligación de resolver?

17. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS Y ACUERDOS LOCALES.

¿Qué actos pueden ser objeto de revisión?

A. REVISIÓN DE OFICIO

El título V de la LPACAP se refiere a la revisión de los actos en vía administrativa, de igual firma que la prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la exposición de motivos declara que permanece por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos

¿Cuándo procede la revisión de oficio?

administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión). No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

La Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

La revisión de oficio se regula en la LPACAP y está limitada a los supuestos de nulidad de pleno derecho (contemplada en el art. 47.1). En cuanto a los límites de la potestad de revisión el art. 110 LPACAP, en aras de la seguridad jurídica, prevé que: *"las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes."*

Con estos antecedentes las Administraciones públicas deben ejercitar la potestad de revisión de oficio en aquellos supuestos en los que consideren que una disposición o acto administrativo son contrarios al ordenamiento jurídico por nulidad de pleno derecho siguiendo el procedimiento al que se refiere el art. 106 que requiere el previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

Son susceptibles de revisión de oficio, en el ámbito local, los actos del Pleno, Alcaldes o Presidentes, y Junta de Gobierno salvo en los casos en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma así como las de los órganos inferiores que resuelvan por delegación o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

En el ámbito local el **órgano competente para iniciar el procedimiento es el Pleno de la Corporación**. Si el órgano competente declara la inadmisión de tramitar la revisión de oficio queda expedita la vía judicial para que sea la jurisdicción contenciosa la que ordene la Administración para que inicie el trámite correspondiente a la segunda fase y se pronuncie expresamente sobre si realmente existe la nulidad pretendida.

La **emisión del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma es preceptivo y vinculante** al determinarse que debe ser favorable, debiendo producirse la resolución en el plazo legal de tres meses que se prevé en el art. 21.3 LPACAP conllevando el incumplimiento de plazo.

¿Qué actos son susceptibles de revisión en el ámbito local?

¿Qué órgano puede iniciar este procedimiento?

¿Debe intervenir el Consejo Consultivo?

B. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

¿En qué consiste la declaración de lesividad?

Si la disposición o acto administrativo está en alguno de los supuestos de anulabilidad a los que se refiere el art. 48 LPACAP (“1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados. 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”) entonces el procedimiento administrativo a seguir será el procedimiento de lesividad al que se refiere el art. 107 del al LPACAP.

El inicio de este procedimiento corresponde al Pleno de la Corporación (aunque en los municipios de gran población se reconoce ésta facultad a los órganos que hubieran adoptado esos actos) previendo la posibilidad de que una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio el órgano pueda suspender la ejecución del acto cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Una vez adoptada la declaración de lesividad para el interés público del acto o acuerdo cabe la interposición de recurso de lesividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuyo plazo será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de declaración de lesividad.

¿Qué órgano puede iniciar la declaración de lesividad?

C. REVOCACIÓN DE ACTOS NO FAVORABLES

Se recoge en el art. 109 LPACAP en el siguiente sentido:

“1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

Se trata de un procedimiento por el que se retira definitivamente un acto por parte de la Administración a través de un acto posterior de signo contrario, que se inicia de oficio debiendo verificarse que esta potestad no constituye dispensa o exención no permitida por las leyes o contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o al principio de igualdad. En tal sentido no cabe la revocación de actos declarativos de derechos. Deben ser acordadas por el mismo órgano que dictó la resolución o acto administrativo objeto de revocación.

¿Se pueden revocar todos los actos no favorables?

¿Qué órgano puede acordar la revocación?

D. RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS

¿Cómo se corrige un error material?

El art. 109. 2 LPACAP se refiere a la rectificación de errores, que opera sobre actos administrativos válidos pero que adolecen de algún error material, en los siguientes términos:

"Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos"

Este procedimiento se está refiriendo a actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o no, que permanecen en cuanto a su contenido inamovibles no constituyendo la rectificación ninguna convalidación del mismo, ya que lo único que se altera son errores accidentales de contenido meramente material o de hecho. El procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado siendo competente el mismo órgano que hubiera dictado el acto objeto de rectificación siguiendo por lo demás los mismos términos y plazos que en el resto de procedimientos de revisión.

¿Cuándo se pueden rectificar estos errores?

E. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

¿Qué tipos de recursos pueden presentarse en el ámbito administrativo?

Otro de los procedimientos para iniciar la revisión de los actos de la Administración está constituido por los recursos administrativos por los que una persona interesada impugna un acto administrativo deduciendo una pretensión contra el mismo, a los que se refiere en el ámbito local el art. 52.1 LRBRL de la siguiente forma:

"1. Contra los actos y acuerdos de las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo no obstante interponer con carácter previo y potestativo recurso de reposición."

Los actos susceptibles de recurso son las **resoluciones** y los **actos de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos**, no siendo factibles como medio de impugnación de una disposición administrativa ya que contra éstas no cabe recurso en vía administrativa (art. 112.3 LPACAP), aunque cabe el recurso indirecto frente al reglamento impugnando un acto en ejecución del mismo.

Se va a tratar a continuación los recursos ordinarios que se pueden presentar en el ámbito de las Corporaciones Locales sin tener en cuenta el recurso de Alzada ya que al no establecerse relaciones de

jerarquía entre el Alcalde y el Pleno está reducido a los que se puedan plantear frente a las resoluciones de los Tribunales y órganos de selección del personal o el de las entidades urbanísticas colaboradoras (aunque algunos autores también incluyen las providencias de apremio que dicte el Tesorero, los actos dictado por los órganos de gobierno local en ejercicio de una competencia delegada que otra Administración que se hubiese reservado la resolución del recursos así como contra los actos de los concesionarios en el ejercicio delegado de funciones de policía, ex. art. 126 RSCL). Tampoco aludiremos al recurso especial al que se refiere la normativa sobre contratación del sector público, ni, finalmente, a la revisión de oficio de actos tributarios.

La Ley procedimental ha establecido un sistema de recursos a instancia de parte y de carácter voluntario que permite la revisión administrativa del acto solamente una vez dejando expedita la posibilidad de revisión jurisdiccional desde el primer momento.

a.) Recurso de Reposición

Son objeto de éstos recursos conforme a lo que se establece en el art. 123 los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (art. 52 de la LRBRL) y están legitimados a los interesados a los que se refiere el art. 4 LPACAP y 63 de la LRBRL, siendo competente para resolver el mismo órgano que lo hubiera dictado.

El plazo para la interposición del recurso, que es preclusivo, es de un mes si el acto fuera expreso y de tres meses si no lo fuera, de acuerdo con lo establecido en el art. 124 LPACAP. En el caso de los Concejales el plazo de interposición se cuenta desde la fecha en la que hubiera votado en contra del acuerdo ya que en esa sesión ha tenido conocimiento del acto que se adopta. Por su parte el plazo de resolución es de un mes y conforme al art. 24.1 el silencio es siempre negativo no pudiendo interponerse, frente a la resolución del mismo, nuevo recurso (124 LPACAP).

b.) Recurso extraordinario de revisión

Sólo cabe este recurso al que se refiere el art. 125 LPACAP en los siguientes supuestos:

- Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

- Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

Es decir, **pudiendo acreditar la injusticia de un fallo administrativo** sobre la base de una serie de circunstancias tasadas se abre la posibilidad de su revisión.

El órgano competente para su resolución es el mismo órgano que lo dictó estando en cuanto a los plazos al motivo de interposición de forma que para el supuesto 1º el plazo es de cuatro años siguientes a la notificación de la resolución impugnada y en los demás casos es de tres meses a contar del conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

El plazo de resolución es conforme al art. 126 LPACAP de tres meses por lo que frente a la desestimación presunta cabrá recurso contencioso administrativo.

F. REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En los **litigios interadministrativos** la Administración afectada por una resolución de otra puede formular un requerimiento administrativo previo a la interposición de la demanda. Ello con independencia de que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, conforme recoge el art. 214 ROF, en el ámbito de sus respectivas competencias, están legitimadas para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, en los casos y en los términos previstos en el art. 65 LRBRL.

Hay que tener en cuenta que **los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un letrado** conforme a lo establecido en el art. 221 ROF, que reproduce de forma idéntica el art. 68 LRBRL.

G. IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

El art. 215 ROF desarrolla el art. 65 LRBRL en lo relativo a la impugnación jurisdiccional por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas de los acuerdos de las

Corporaciones locales en el sentido de que podrá requerirla para que anule el acto o acuerdo con arreglo a los siguientes requisitos:

- deberá ser motivado,
- debe expresar la normativa que se estime vulnerada,
- se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo (si se hubiera solicitado ampliación de la información, quedará interrumpido el cómputo del plazo, que se reanudará a partir de la recepción de la documentación interesada).

La entidad local, en virtud del requerimiento, y en el plazo señalado para ello, podrá anular dicho acto o acuerdo, previa audiencia, en su caso, de los interesados. Por su parte la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los **dos meses siguientes** al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento.

En todo caso la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa directamente, sin necesidad de formular requerimiento, en los dos meses siguientes al día de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo o bien dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

Por otro lado, frente a las **actuaciones administrativas llevadas a cabo por la vía de hecho los interesados pueden** formular requerimiento, conforme al art. 30 de la LJCA, a la Administración actuante, **intimando su cesación**. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo en el plazo de diez días (art. 46 LJCA).

H. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Conviene indicar en este apartado al menos los plazos y trámites que hay que realizar en caso de la interposición de un recurso contencioso-administrativo a los que se refiere la LJCA.

En primer lugar y en relación con los plazos para la interposición del recurso contencioso-administrativo es de **dos meses contados** desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, **si fuera expreso**. Si no lo fuera, el plazo

¿Cuál es el plazo para la interposición del recurso si hay resolución expresa?

será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el art. 30. Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.

En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del art. 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

Finalmente en cuanto al **plazo y forma de remisión del expediente administrativo, éste deberá ser remitido en el plazo improrrogable de VEINTE DÍAS**, a contar desde que la comunicación judicial tenga entrada en el registro general del órgano requerido. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La resolución por la que se acuerde remitir el expediente se notificará en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días. Hechas las notificaciones, se enviará el expediente al Juzgado o Tribunal, incorporando la justificación del emplazamiento o emplazamientos efectuados, salvo que no hubieran podido practicarse dentro del plazo fijado para la remisión del expediente, en cuyo caso éste se enviará sin demora, y la justificación de los emplazamientos una vez se ultimen.

¿Y si la resolución es presunta?

¿Cuál es el plazo para la interposición del recurso contra una actuación en vía de hecho?

¿Y en un litigio entre administraciones?

MÓDULO 5. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

- *¿Qué tipos de empleados públicos existen en las Administraciones Locales?*
- *¿Cuál es la legislación aplicable en materia de personal?*
- *¿Qué normativa se aplica con carácter supletorio?*

II. CLASES DE EMPLEADOS LOCALES

- *¿Qué funciones tienen reservadas los funcionarios y los habilitados de carácter nacional?*
- *¿Y en los municipios de gran población?*
- *¿Cuántas escalas y subescalas hay?*
- *¿Y la escala de Administración especial?*
- *¿Y el laboral?*
- *¿Existen otras relaciones de empleo?*
- *¿Qué es el personal eventual?*
- *¿El personal eventual es personal directivo?*
- *¿Quién y cuándo determina el personal eventual?*
- *¿Cómo se clasifica el personal eventual?*
- *¿Cuántos eventuales pueden nombrarse en un Ayuntamiento?*
- *¿Y en las Diputaciones?*
- *¿Cabén eventuales en otras Entidades Locales?*

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: ESTRUCTURA GENERAL

- *¿Qué clases de funcionarios existen en cada Entidad Local?*

1. Funcionarios propios de la Corporación: Grupos y Clases. Sus funciones

- *¿Qué grupos de funcionarios existen en los Ayuntamientos?*
- *¿Cómo se seleccionan los funcionarios y demás personal de las EELL?*
- *¿Qué es la oferta de empleo público?*
- *¿Cuándo y quién debe aprobar la oferta de empleo público?*
- *¿Qué es la plantilla municipal?*
- *¿Cuándo se puede iniciar el procedimiento de selección de personal?*
- *¿Quiénes pueden ser miembros de un tribunal?*
- *¿Qué es la provisión de los puestos de trabajo?*
- *¿Qué es la RPT?*
- *¿Qué sistemas de provisión existen?*
- *¿Se puede cambiar de puesto a los funcionarios?*
- *¿Cuáles son las retribuciones de los funcionarios?*
- *¿Cuál es su régimen disciplinario?*
- *¿Qué sanciones se pueden imponer a los empleados públicos?*
- *¿Cuál es el procedimiento para imponer las sanciones?*
- *¿Cuáles son los derechos y deberes de los laborales?*

- *¿Qué tipos de derechos tienen los empleados públicos?*
- *¿Qué deberes tienen los empleados públicos?*
- *¿Existen deberes específicos no previstos en el TRLEBEP?*
- *¿Qué peculiaridades de los derechos sindicales existen en los Ayuntamientos?*

2. Los funcionarios con habilitación nacional

- *¿Cómo se adjudican los puestos de los funcionarios con habilitación de carácter nacional?*
- *¿Se requiere informe del Estado en relación con las provisiones de los FHN?*
- *¿Qué funciones están reservadas a este tipo de funcionarios?*
- *¿Plantea la emisión de Informes por el Secretario problemas prácticos?*
- *¿Qué sucede en el caso de ausencia del informe del interventor?*
- *¿Qué son los reparos y qué consecuencias tienen?*

IV. EL PERSONAL LABORAL

- *¿Cuál es el modelo preferente, el laboral o el funcionarial?*
- *¿Cómo se selecciona al personal laboral?*
- *¿Qué es y cómo se aprueba la masa salarial?*
- *¿Qué clases de laborales locales existen?*
- *¿Qué principios rigen para la selección de laborales?*
- *¿Qué papel tienen el contrato de trabajo y el convenio colectivo?*
- *¿Qué peculiaridades hay frente a los trabajadores de cualquier empresa?*
- *¿Qué tipos de causas son precisas para despedir?*

I. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué tipos de empleados públicos existen en las Administraciones Locales?

Estos se configuran por la **dualidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas municipales, provinciales y supramunicipales** de todo tipo, y por los cargos electos de cada una de ellas, ya sea Concejales, Diputados Provinciales, Consejeros de Cabildos o Consellers Insulares, que tienen su régimen particular recogido en la ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 16 de junio y su estatuto particular en la propia Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (en adelante LRBRL).

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

Según este artículo, el personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.

Conforme esas tipologías, será aplicable, con un tronco común que está recogido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TRLEBEP), un régimen jurídico u otro.

¿Cuál es la legislación aplicable en materia de personal?

Así, la legislación aplicable a todo el personal de la Administración Local será la establecida por el citado estatuto básico del empleado público, la LRBRL, el TRRL y las diferentes leyes autonómicas.

Ahora bien, para el personal de naturaleza **laboral** simplemente se citan **generalidades** (arts. 103 y 103 bis LRBRL) y se remite a la legislación laboral que le es de aplicación, contenida en el **Estatuto de los Trabajadores**, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, siendo destacable la aplicación a dicho personal de algunos preceptos de las normas dispuestas para la Función Pública expresamente por el ya señalado estatuto básico.

La normativa aplicable al **personal eventual y funcionario** se contiene en las citadas Leyes, en especial la LRBRL, que tras la reforma de la LRSAL es bastante detallada, y el TRRL, y en la

normativa básica estatal de funcionarios: fundamentalmente en el ya citado TRLEBEP, la parte no derogada de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública; la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (ésta también aplicable a los empleados de naturaleza laboral, a los eventuales, directivos y concejales con dedicación exclusiva); el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de retribuciones de los funcionarios de Administración Local; el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas de selección y programas mínimos; el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional; el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Locales, y la Orden Ministerial de 4 de abril de 1993, sobre integración en el Régimen General de la Seguridad Social.

Con **carácter supletorio** le serán de aplicación la legislación estatal no básica y en su caso, dependiendo del título competencial estatutario y de las respectivas leyes de cada Comunidad Autónoma, las diferentes leyes de función pública autonómica, y así los Reales Decretos 364 y 365 de 1995 sobre Selección y Promoción y Situaciones Administrativas de los funcionarios civiles del estado; el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobado por Decreto 315/1964; el Real Decreto 33/1986, sobre Régimen Disciplinario, etc.

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

En resumen, la LRSAL no ha modificado realmente el sistema de fuentes de los funcionarios locales al redactar el art. 92.1 LRBRL. Los funcionarios locales se regulan, en primer lugar, por la legislación local, y no sólo estrictamente por la LRBRL, comprendiendo tanto normas básicas como supletorias, así como por las leyes autonómicas correspondientes, que pueden desplazar los preceptos no básicos de la legislación estatal. Y en segundo lugar, por la legislación de la función pública, es decir ahora por el TRLEBEP y, sobre todo, su legislación de desarrollo, que procederá tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y será aplicable tanto a las especialidades de los habilitados nacionales como a los funcionarios propios de las entidades locales.

¿Qué normativa se aplica con carácter supletorio?

II. CLASES DE EMPLEADOS LOCALES

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

¿Qué funciones tienen reservadas los funcionarios y los habilitados de carácter nacional?

En primer lugar debemos señalar las funciones expresamente reservadas a los funcionarios y entre ellos a los habilitados de carácter nacional que conforme al artículo 92 *bis*.1 LRBRL son:

- **Las de Secretaría:** Fe pública, esto es, actas, certificaciones, etc. y asesoramiento legal preceptivo, es decir aquellos asuntos que requieran de quórum para su aprobación, los que solicite un tercio de los Concejales y los que el Alcalde considere.
- **Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.** Estos son los puestos desempeñados por los miembros de la subescala Intervención-Tesorería y en los Municipios de menos de 5.000 habitantes o menos de 3 millones de euros de presupuesto por los de Secretaría-Intervención. Se ocupan de la fiscalización del Presupuesto, recepción de obras con informe, pagos, etc.

Como es natural, estos puestos **dependerán en su complejidad del tamaño de los Ayuntamientos y de la existencia de otros funcionarios al cargo de parte de esas funciones**, aunque en todo caso deben de tener los informes emitidos las materias señaladas la conformidad del habilitado nacional, pudiendo existir varios puestos reservados a estos funcionarios (**Oficial Mayor**). Mención aparte requiere el sistema de los municipios de gran población en los cuales las funciones de fe pública se dividen entre los actos de pleno y los de la Junta de Gobierno Local con facultades de los funcionarios distintas y la existencia en el art 129 LRBRL de la Asesoría jurídica.

De conformidad con la LRBRL, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local. E igualmente aquéllas funciones que impliquen ejercicio de autoridad y, "en general, aquellas que, en desarrollo de la LRBRL, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función" (art. 92.3 LRBRL).

Todos los funcionarios de carrera no habilitados han de integrarse en las escalas, subescalas y clases de cada Corporación.

En principio hay que distinguir **dos escalas**: la **de Administración especial**, que comprende aquellos funcionarios que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio (médicos, psicólogos, letrados consistoriales, arquitectos, fontaneros, etc.) y la de **Administración general** que corresponde a funciones

¿Y en los municipios de gran población?

¿Cuántas escalas y subescalas hay?

comunes al ejercicio de la actividad administrativa (técnicos, administrativos, auxiliares y conserjes).

A su vez, la escala de **administración general se divide en las siguientes subescalas:**

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

¿Y la escala de Administración especial?

Esta se **compone de dos subescalas:**

- **Técnica**, que a su vez se subdivide en Superiores, Medios y Auxiliares y comprende a los funcionarios que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio se requiere conforme a las Leyes algún título determinado (arquitecto, arquitecto técnico, delineante, etc.).
- **Servicios especiales**, que comprende a los funcionarios que desarrollen tareas que requieren una aptitud específica y para cuyo desarrollo no se exige con carácter general la posesión de títulos académicos o profesionales; en este grupo se clasifica la Policía Municipal (con su régimen singular derivado del art. 3.2 del Estatuto, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Leyes de Coordinación de las Comunidades Autónomas), los bomberos, el personal de oficios, barrenderos, jardineros, etc.

¿Y el laboral?

Por lo que respecta al personal laboral la tendencia es **equiparar sus funciones a los funcionarios** ya señalados, pero en esa cuestión habrá que estar a lo dispuesto en el Convenio colectivo.

Además, dentro de los trabajadores de naturaleza laboral hay que distinguir entre personal laboral fijo, indefinido y temporal.

¿Existen otras relaciones de empleo?

Finalmente debe destacarse la existencia de los titulares de los órganos directivos previstos por el Título X de la LRRL.

Junto a las características generales del personal municipal no es raro encontrar singularidades como las de los **empleados de los Juzgados de Paz** en Municipios de menos de 7.000 habitantes.

¿Qué es el personal eventual?

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

En ese sentido debemos de diferenciar dicho personal eventual del personal directivo recogido en el artículo 13 TRLEBEP.

El número, características y retribuciones del personal eventual serán determinados 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** con los límites de número y retribuciones que vamos a explicar posteriormente.

En primer lugar, el personal eventual se selecciona libremente por la Alcaldía u órgano en quien delegue, exigiéndose para los que ejercieran funciones directivas los mismos requisitos que para los funcionarios. Sin perjuicio de que su reflejo expreso en la plantilla, se debe fijar por el **Pleno** en la primera sesión después de la investidura de la Alcaldía para los municipios de régimen común y por la **Junta de Gobierno** para los de régimen de gran población.

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

¿Cómo se clasifica el personal eventual?

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

¿El personal eventual es personal directivo?

¿Quién y cuándo determina el personal eventual?

¿Cuántos eventuales pueden nombrarse en un Ayuntamiento?

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

Así, los municipios de más de 2.000 y menos de 5.000 habitantes pueden tener excepcionalmente un puesto de trabajo eventual, siempre y cuando no haya miembros de la Corporación con dedicación exclusiva. Los Ayuntamientos de municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno. Entre 10.000 y 20.000 habitantes, máximo dos; entre 20.000 y 50.000 habitantes, máximo siete; entre 50.000 y 75.000, un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local; entre 75.000 y 500.000 habitantes, un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local; y los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes un número que no podrá exceder al 0,7% del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades locales. La LRSAL ha previsto límites, así, a la presencia de personal de confianza y asesoramiento en el seno de las entidades locales, lo que parece lógico en municipios de escaso tamaño y dado además nuestro sistema de empleo público, que, conforme al artículo 103.3 de la Constitución, ha optado por la relación profesionalizada de carácter burocrático, basado en el principio de mérito y capacidad y no el de confianza, circunstancia expresamente reflejada por la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 de 11 de junio.

El tercer apartado de este artículo culminaba dicha regulación restrictiva estableciendo que, más allá de las posibilidades previstas, el resto de entidades locales u organismos dependientes no podrían incluir en sus respectivas plantillas puestos de trabajo cuya cobertura correspondiera a personal eventual, limitación genérica y de cierre que ha sido anulada sin embargo por la STC 54/2017, de 11 de mayo.

Como ejercicio de transparencia sí se mantiene la obligatoriedad de todas las Corporaciones locales de publicar semestralmente en su sede electrónica y en el boletín oficial correspondiente el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual, debiendo el Presidente informar al Pleno de forma trimestral del cumplimiento efectivo de esta obligación.

¿Y en las Diputaciones provinciales?

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

¿Caben eventuales en otras entidades locales?

La previsión anterior contenida en el art. 104 bis.3 de **prohibición de existencia, incluyendo las mancomunidades, consorcios** (en el supuesto que fueran entidad local como es el caso previsto por la Ley de Autonomía Local de Andalucía), evidentemente entidades de ámbito territorial inferior al municipio, comarcas y áreas metropolitanas, independientemente de si dichas entidades locales se encuentran en estabilidad presupuestaria o no, ha sido anulada, como se ha comentado por la **STC 54/2017**, de 11 de mayo.

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: ESTRUCTURA

GENERAL

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

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

La particularidad de los funcionarios locales, sin embargo, va a ser la existencia de unas funciones reservadas a determinados funcionarios que no son propios de la respectiva Corporación en un sentido exclusivo sino que tienen relaciones de conexión tanto con la Administración autonómica correspondiente como con la estatal, como ya se ha comentado.

¿Qué clases de funcionarios existen en cada entidad local?

Los funcionarios locales se dividen entre propios de cada Corporación y aquéllos con habilitación de carácter nacional.

*1. FUNCIONARIOS PROPIOS DE LA CORPORACIÓN:
GRUPOS Y CLASES. SUS FUNCIONES*

Por lo ya dicho, los funcionarios propios de la Corporación se **clasifican** en las mismas formas que sus **homólogos autonómicos y estatales**, pues al respecto les son aplicables tanto las disposiciones consideradas legislación básica estatal como las de desarrollo de la respectiva legislación autonómica.

¿Qué grupos de funcionarios existen en los Ayuntamientos?

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

Dentro de la gran agrupación de la **Administración General**, cabrá distinguir, a su vez, entre **Auxiliares Administrativos, Administrativos, Técnicos de Gestión y Técnicos**, todos ellos con un régimen y misiones similares a las de sus homólogos en la Función Pública estatal o autonómica.

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

¿Cómo se seleccionan los funcionarios y demás personal de las EELL?

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

A estos principios se añade el de la publicidad, que se especificaba en la Ley 30/1984 y reitera el nuevo estatuto del empleado público y que la jurisprudencia ha hecho extensible a la selección de personal laboral y hoy contempla el art 55.2 TRLEBEP.

Todas las Administraciones públicas han de seleccionar a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen tanto los principios constitucionales reseñados como los más específicos de: **publicidad de las convocatorias y sus bases, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica** en la actuación de los órganos de selección, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Se trata, no obstante, de principios generales, abiertos e interpretables, de obligada asunción, pero a través de procedimientos de diseño último de la Administración, en virtud de sus potestades de autoorganización y reclutamiento interno.

¿Qué es la oferta de empleo público?

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

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

Dicha facultad de aprobar la oferta de empleo se otorga a la Alcaldía en virtud del artículo 21.1 g) y a la Junta de Gobierno Local por el art 127 de la LRBRL, pero con carácter reglado dentro de las vacantes establecidas por la plantilla.

¿Cuándo y quién debe aprobar la oferta de empleo público?

¿Qué es la plantilla municipal?

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

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

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

Con independencia de lo señalado cabe destacar que la plantilla como parte del presupuesto se aprueba por el Pleno con los requisitos establecidos por el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y sus modificaciones se deben ajustar a dicho procedimiento y órgano, **bajo sanción en caso contrario de nulidad** (STS de 28 febrero 1996 y STS de 3 febrero 1997). Por tanto, el Alcalde o la Junta de Gobierno Local deben obligadamente aprobar la oferta de empleo público dentro del margen que le otorga tanto el Pleno al aprobar el presupuesto, como la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado anual.

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

Por otra parte, tanto el personal laboral como el funcionario requieren de procedimientos selectivos que hagan posible cumplimentar el derecho constitucional de carácter fundamental reflejado en el artículo 23.2 CE.

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

- Los habilitados de carácter nacional -Secretarios, Interventores-tesoreros y Secretarios-interventores- son seleccionados mediante el sistema de oposición libre por parte de la Administración estatal;
- Los funcionarios propios de la Corporación son seleccionados de acuerdo con alguno de los tres sistemas legales previstos por el TRLEBEP (oposición, concurso o concurso-oposición) y según las condiciones del TRRL. Es necesaria la existencia de la Oferta de Empleo Público y la aprobación por parte del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local en las grandes ciudades, de las bases que regirán las pruebas selectivas, en las que se deberá incluir el sistema, reglas del procedimiento,

¿Cuándo se puede iniciar el procedimiento de selección de personal?

pruebas a superar y Tribunal; sujetándose al Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, es necesario destacar que los Tribunales deben tener composición mayoritariamente técnica y que la totalidad de sus miembros debe poseer titulación igual o superior a la del puesto para el que se pretende seleccionar el candidato, **no pudiendo formar parte de ellos los funcionarios interinos o personal de designación política**. Debe preverse además, conforme el RD 896/91, sobre reglas y programas mínimos para selección de personal local, un representante de la Comunidad Autónoma en el Tribunal;

¿Quiénes pueden ser miembros de un tribunal?

Como ya se ha señalado, se pueden aplicar diversos sistemas de selección, a determinar expresamente en las bases del proceso selectivo: la **oposición** (el único aplicable con carácter ordinario para el acceso a la escala de Administración General), que consiste en la superación de una o varias pruebas de las que se constate la posesión de unos determinados conocimientos y habilidades; el **concurso** (sólo aplicable a la escala de Administración especial) y que debe procederse a su uso con carácter excepcional y por Ley, por medio del cual se deben acreditar unos méritos previos que habilitan para el desempeño del puesto; y el **concurso-oposición** que consiste en una mezcla de ambos, no pudiendo ser eliminatoria la fase de concurso, por lo que previamente se deben superar la prueba o pruebas de la fase de oposición y luego computarse la fase de concurso;

- Por lo que respecta a los funcionarios interinos, que son aquellos que van a ocupar las plazas vacantes por razones de urgencia o necesidad (art. 10 TRLEBEP) y que no pueden ser ocupadas por funcionarios de carrera, se requiere, pese a la urgencia de la selección de éstos, la existencia de una convocatoria pública (STC 85/1983, de 25 de octubre), tal y como exige expresamente la Disposición Adicional 1ª del Real Decreto 896/1991, y además, de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal, es necesario como requisito indispensable que los candidatos a ser seleccionados como interinos estén en posesión de al menos la misma titulación requerida para el acceso a la condición de funcionarios de carrera y el resto de requisitos complementarios. Según el art. 10.2 TRLEBEP, la selección de este tipo de funcionarios debe realizarse a través de procesos que combinen, adecuadamente, la agilidad con, también, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El **procedimiento en sí, una vez verificados los requisitos señalados así como el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, queda a criterio de la Corporación**. Puesto que el art. 27 del Real Decreto 364/1995 se limita a señalar que éste deberá posibilitar la máxima agilidad en la

selección, en esta línea es muy positivo, y es práctica habitual de las Comunidades Autónomas, el uso de las denominadas listas de espera de aspirantes suspendidos en la convocatoria anterior.

¿Qué es la provisión de los puestos de trabajo?

Una vez que el funcionario obtiene su nombramiento es necesaria su adscripción a un puesto concreto, o una vez adscrito, su traslado; este proceso es la denominada provisión de puestos de trabajo. Se trata, así, de los sistemas mediante los que los funcionarios de carrera son adscritos a un puesto de trabajo dentro del correspondiente Grupo o Subgrupo.

No debe confundirse con el ingreso en la función pública, puesto que la provisión se aplica a quiénes ya son funcionarios públicos.

Como ha señalado la jurisprudencia, en los sistemas de provisión han de respetarse, lógicamente, los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero "con una intensidad menor que en los procesos selectivos". Son personas que ya han accedido a la función pública, y que por tanto han acreditado los requisitos básicos de mérito y capacidad (competencia profesional), por lo que pueden tenerse en cuenta, en el procedimiento específico de provisión, otros criterios encaminados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o la satisfacción de otros bienes constitucionalmente protegidos.

En los procedimientos de provisión pueden participar voluntariamente los funcionarios que reúnan los requisitos correspondientes.

Los procedimientos pueden ser: ordinarios, donde se incluyen el concurso y la libre designación, especiales (traslados forzosos, permutas, supuestos de movilidad por violencia de género, etc.) o provisionales (comisión de servicios).

En cualquier caso, para que pueda proveerse un puesto de trabajo con carácter definitivo es preciso que esté vacante y que aparezca incluido en la correspondiente RPT (con la subsiguiente dotación presupuestaria).

¿Qué es la RPT?

Como se ha dicho, la provisión de puestos requiere de un instrumento técnico que objetivice ésta, la **denominada relación de puestos de trabajo**.

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

La principal funcionalidad de la RPT, o instrumento organizativo similar, es, así, estructurar, a través de una clasificación adecuada, la organización –el conjunto de recursos humanos- de cada Administración.

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

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

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

En general, la categorización de los puestos, es decir su identificación singular y la concreción de sus funciones (de donde resultará el perfil profesional más adecuado para su ocupación), puede ser específica o plural, puesto que los mismos pueden agruparse igualmente en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad.

Según la jurisprudencia más reciente, las RPTs no son normas reglamentarias, sino actos administrativos (generales).

¿Qué sistemas de provisión existen?

Una vez determinados los puestos, la provisión se puede realizar, como se avanzaba más arriba, mediante dos sistemas:

- Libre designación con convocatoria pública

Conforme la STC 99/1987, de 11 de junio, es un sistema establecido para puestos directivos y que implica necesariamente la facultad de libre remoción. Consiste en la capacidad de la Alcaldía o Concejal-Delegado, en su caso, para adscribir a los empleados (funcionarios, puesto que los laborales se regirán por el convenio, o Estatuto de los Trabajadores); dicho sistema es excepcional y los puestos a él reservados deben ser predeterminados en la RPT correspondiente.

En el caso de los funcionarios con habilitación nacional es posible la citada libre designación, igualmente con carácter excepcional, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido por la Ley Reguladora de Haciendas Locales, así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente.

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

- Concurso de méritos

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

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

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

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

¿Se puede cambiar de puesto a los funcionarios?

Cuando un trabajador ha sido adscrito por este sistema sólo es posible su destitución por un expediente de remoción del puesto por incapacidad para el desempeño que no constituya infracción disciplinaria, siendo en caso de ésta necesario la tramitación de ese expediente disciplinario. La provisión de los funcionarios habilitados de carácter nacional se hace con carácter ordinario por el sistema de concurso conforme al art. 99 LRBRL, siendo los méritos computables el grado personal, la valoración del trabajo, los cursos de formación y perfeccionamiento desarrollados, la antigüedad, etc.

¿Cuáles son las retribuciones de los funcionarios?

En lo referente a las retribuciones debemos señalar con carácter previo la existencia de diversos tipos de funcionarios con respecto a su nivel de titulación, lo que incide en sus ingresos y en cada una de esas clases unos intervalos; son los conceptos de grupo y nivel.

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

- Son retribuciones básicas el sueldo (que se fija en una cantidad idéntica en todo el Estado para cada grupo de funcionarios por la Ley de Presupuestos) y los trienios (cantidad determinada por la misma Ley con carácter anual para cada grupo o subgrupo de funcionarios por cada tres años de servicio en concepto de antigüedad).
- Las retribuciones complementarias son las que determine en su Ley autonómica correspondiente cada Administración Pública, existiendo actualmente: el **complemento de destino** (igualmente señalado por la LPGE anual pero para cada nivel del 8 al 30), el complemento **específico**, el complemento de **productividad** y las **gratificaciones extraordinarias**. Pero hay que señalar que realmente el art. 24 TRLEBEP no establece teóricamente ya "tipos de retribuciones complementarias" sino "criterios" a tener en cuenta por cada normativa autonómica para su concreción. Así, la cuantía y estructura de éstas se fijará atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: a) la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa; b) la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad o las condiciones de desarrollo del trabajo; c) el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultado obtenidos; y d) los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

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

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

¿Cuál es su régimen disciplinario?

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

¿Qué sanciones se pueden imponer a los empleados públicos?

Conforme al art. 96 TRLEBEP, las sanciones a imponer por las faltas cometidas pueden consistir en:

- a) Separación del servicio de los funcionarios (sólo para el caso de faltas muy graves)
- b) Despido disciplinario del personal laboral, sólo aplicable en el caso de faltas o infracciones muy graves, y que llevará aparejada la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las desempeñadas.
- c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d) Traslado forzoso, con o sin cambio de residencia, por el período establecido en cada caso.
- e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) Apercibimiento.
- g) Cualquier otra que se establezca por Ley.

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

Para las **faltas graves y muy graves** sí se requiere resolución de la Alcaldía (o Concejal-Delegado) de incoación de expediente sancionador con nombramiento de un instructor conforme al art 98 TRLEBEP y por ahora el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

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

¿Cuál es el procedimiento para imponer las sanciones?

¿Cuáles son los derechos y deberes de los laborales?

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

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

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

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

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

¿Qué tipos de derechos tienen los empleados públicos?

Los derechos se dividen en **individuales y colectivos**.

Todos los funcionarios de carrera tienen, así, unos derechos y deberes de configuración legal entre los que destacan:

- a) La inamovilidad, que implica salvo voluntad propia o sanción disciplinaria la imposibilidad de traslado, lo que se conoce como "derecho al cargo", que obliga a ostentar una determinada función dentro del organigrama municipal y a los tratamientos, honores y recompensas que pudiesen corresponderle (menciones honoríficas, premios en metálico, condecoraciones y honores);
- b) Los derechos a la carrera profesional y a la promoción interna como consecuencia del principio de carrera administrativa por medio de los cuales y a través de los procedimientos de provisión de puestos anteriormente señalados, se puede ir ascendiendo en el escalafón administrativo tanto en vertical como en horizontal. Por lo que respecta a la promoción interna, se exonera a los funcionarios de escalas inferiores de la acreditación de conocimientos ya exigidos anteriormente, para poder ingresar en cuerpos y escalas superiores, reservándose al efecto un porcentaje de plazas;
- c) Derecho a vacaciones anuales pagadas, así como permisos retribuidos por asuntos propios, enfermedades, maternidad, asuntos sindicales, concurrencia a exámenes, etc.;
- d) Derecho a la sindicación, como consecuencia del derecho fundamental expresado en el artículo 28 de la CE, así como el de huelga, con las peculiaridades de los cuerpos de policía local. Dentro

de este derecho podríamos señalar el cada día más pujante derecho de negociación de las condiciones de empleo;

e) Lógicamente, los funcionarios tienen derecho a una retribución por su trabajo conforme los conceptos ya explicados, que subsiste incluso cuando existe una suspensión de funciones al corresponder el cien por cien de las básicas y las vinculadas a hijos;

f) Dentro del sistema de Función Pública local no existen singularidades en cuanto al derecho a la Seguridad Social, puesto que todos los trabajadores están integrados en el régimen general con las mismas prestaciones y haberes reguladores;

g) También gozan del derecho a la formación a través de los diversos acuerdos de formación continua suscritos y las acciones formativas convocadas por la dirección general de cooperación con la administración local, la FEMP y las organizaciones sindicales (conforme a dicho derecho los funcionarios pueden acudir a cursos de capacitación y reciclaje que deben serles impartidas desde la propia Administración).

¿Qué deberes tienen los empleados públicos?

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

a) Deber de fidelidad, esto es, lealtad con los intereses públicos con expreso acatamiento de la Constitución, lo que implica una actuación neutral desde un punto de vista político;

b) Deber de residencia, hoy claramente superado por la libertad constitucional de residencia. Así debe interpretarse, en vez del precepto de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 de deber de residir en el Municipio el más correcto de residencia en un Municipio que posibilite acudir al trabajo diariamente, tal y como por ejemplo regulan diversas leyes de Función pública de las Comunidades Autónomas;

c) Cumplimiento de la jornada fijada por el acuerdo de las condiciones de trabajo;

d) Correlativo al derecho a la formación el deber de perfeccionamiento;

e) Deber de respeto y debido tratamiento a los ciudadanos así como el respeto a los subordinados, así como al cumplimiento y respeto de las instrucciones de los superiores;

f) Deber de guardar el debido sigilo de los asuntos a su cargo tanto por respeto a la intimidad de las personas como por la posible comisión del delito de revelación de secretos (artículos 413 a 418 del Código Penal).

¿Existen deberes específicos no previstos en el TRLEBEP?

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué peculiaridades de los derechos sindicales existen en los Ayuntamientos?

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

Tanto funcionarios como laborales eligen a sus representantes, para su representación en el Comité de empresa, en el caso del personal laboral, y Delegados (hasta 49 funcionarios) y Juntas de Personal (más de esa cifra) en el caso de los funcionarios.

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

Para el personal estatutario este derecho viene delimitado por los arts. 33 a 38 TRLEBEP.

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

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

2. FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN NACIONAL

Con respecto a este cuerpo concreto de funcionarios locales, tras la LRSAL hemos de indicar lo siguiente.

La LRSAL da nueva redacción al artículo 92 LBRBL: *"los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución."*

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

La LRSAL también ha reformado el apartado 1 del art. 100 LRBRL: *"es competencia de cada Corporación Local la selección de los funcionarios con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional."*

La Disposición Transitoria Séptima regula el régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal (ahora nacional) en los siguientes términos:

Hasta que no entrara en vigor el Reglamento previsto en el art. 92 *bis* LRBRL y en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantendría su vigencia la normativa reglamentaria anterior referida a este colectivo de funcionarios.

Los procedimientos administrativos referidos a estos funcionarios, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, continuarían su tramitación y se resolverían de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

Dicho art. 92 *bis* se remite al desarrollo reglamentario en el apartado 4 (especialidades de creación, clasificación y supresión de puestos reservados, así las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y situaciones administrativas), apartado 5 (bases y programas para la selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación nacional), apartado 6 (especialidades de la forma de provisión de puestos), y apartado 8 (normativa para ser aplicada por las Comunidades Autónomas en la tramitación de los nombramientos no definitivos y reguladora de las circunstancias excepcionales justificativas de nombramientos excepcionales cuya competencia está atribuida al Estado).

Hoy en día, dicho **Reglamento se encuentra ya aprobado finalmente. Se trata del RD 128/2018, de 16 de marzo**, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. En concreto, se ocupa de los siguientes aspectos de su régimen estatutario:

- a) La delimitación de las funciones reservadas a esta escala de funcionarios;
- b) Su régimen de estructura y acceso;
- c) La creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, así como las especialidades de sus situaciones administrativas y régimen disciplinario;
- d) La forma de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, mediante concurso o el sistema excepcional de libre designación, así como la normativa conforme a la cual se efectuarán los nombramientos provisionales, las comisiones de servicios, las acumulaciones, los nombramientos de personal interino y los de carácter accidental; y
- e) El Registro Integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

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

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

Con respecto a los méritos generales, que tienen configuración de valoración preceptiva, la LRSAL modifica los porcentajes, su puntuación alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente, frente a un 65% en la anterior regulación. Es decir, la valoración de los méritos generales de determinación estatal experimentan un aumento porcentual respecto al resto de los méritos computables: autonómicos y específicos -fijados por la Entidad local-.

Los méritos de determinación autonómica no podrán superar el 15% del total posible -anteriormente, del 10%-, y por lo que a los correspondientes a la corporación local se refiere, su puntuación alcanzará un 5%, cuando anteriormente era un 25%.

Se mantiene la existencia de dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. El concurso ordinario que pasa a tener ámbito territorial estatal es convocado por el Estado, y el unitario, que será también convocado por la Administración del Estado, y se mantiene con la misma regulación que la Disposición Adicional Segunda del Estatuto Básico del Empleado Público.

Las Corporaciones locales con puestos vacantes aprobarán las bases del concurso ordinario, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes establecidas a nivel estatal, y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación simultánea en los diarios oficiales.

En la **actualidad el procedimiento de ingreso se encuentra regulado de forma unitaria en el RD 128/2018.**

Así, el ingreso en las subescalas en que se estructura la habilitación de carácter nacional se llevará a cabo mediante el correspondiente proceso selectivo, conforme a las bases y programas aprobados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que designará los tribunales calificadores, correspondiendo al Instituto Nacional de Administración Pública la gestión y ejecución de los procesos selectivos.

El **acceso a la subescala de Secretaría-Intervención, a la subescala de Secretaría y a la subescala de Intervención-Tesorería** se llevará a cabo mediante el correspondiente proceso selectivo que constará de dos fases:

a) La primera fase consistirá en la superación de un sistema selectivo de oposición. Quienes superen esta primera fase serán nombrados funcionarios en prácticas.

b) La segunda fase implicará la superación de un curso selectivo en el Instituto Nacional de Administración Pública o en Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas, con las que este Instituto haya suscrito convenios al efecto.

Quienes superen el curso selectivo, ingresarán en la subescala correspondiente, y serán nombrados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional, de dicha subescala y/o categoría, publicándose los nombramientos en el «Boletín Oficial del Estado».

El ingreso en las subescalas de Secretaría y de Intervención-Tesorería se efectuará en la categoría de entrada.

La promoción interna a la subescala de Secretaría y a la subescala de Intervención-Tesorería se llevará a cabo mediante la superación del correspondiente proceso selectivo.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, hay que distinguir entre la **provisión definitiva** y **otras formas de provisión**.

En el primer caso los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se proveerán por **concurso de méritos, que será el sistema normal de provisión. Excepcionalmente**, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, podrán cubrirse por el sistema de **libre designación entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente**, en los siguientes supuestos, previstos en el artículo 92 bis LRBRL:

- En los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo;
- En las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares; y
- En las Ciudades de Ceuta y Melilla.

También **se considerarán nombramientos de carácter definitivo**, los siguientes:

- Puestos asignados en primer destino.
- El puesto asignado cuando se tuviera reserva de puesto y se procediera de la situación de servicios especiales.
- La permuta de puestos. Las Comunidades Autónomas podrán autorizar las permutas de puesto entre dos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuando ambos puestos se encuentren en su ámbito territorial, de acuerdo con su normativa específica y, en el caso que excedan de dicho ámbito, podrá autorizarlas la Dirección General de la Función Pública.

En segundo lugar, y en relación con las otras formas de provisión, con independencia de los sistemas de provisión de carácter definitivo anteriormente reseñados, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional **podrán cubrirse mediante nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicio, nombramientos accidentales o de interinos.**

¿Se requiere informe del Estado en relación con las provisiones de los FHN?

Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, se exige autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales. Igualmente se exige dicho informe, que tendrá carácter preceptivo, previamente al cese. Y como garantía, para el supuesto de cese, la Corporación local deberá asignar al funcionario un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación.

Con el TRLEBEP, únicamente se exigía el informe preceptivo de la administración de tutela con ocasión del cese de aquellos funcionarios que hubieran sido nombrados por libre designación dentro de los seis años inmediatamente anteriores a la propuesta de cese. Con la LRSAL dicho informe es necesario en cualquier momento.

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

¿Qué funciones están reservadas a este tipo de funcionarios?

En **primer lugar**, la **función pública de secretaría** integra **la fe pública** y el **asesoramiento legal preceptivo**.

La **función de fe pública** comprende:

- Preparar los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren el Pleno, la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma, de conformidad con lo establecido por el Alcalde o Presidente de

la misma, y la asistencia a éste en la realización de la correspondiente convocatoria;

- Notificar las convocatorias de las sesiones que celebren el Pleno, la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma a todos los componentes del órgano colegiado, en el plazo legal o reglamentariamente establecido.
- Custodiar, desde el momento de la convocatoria, la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla, facilitando la obtención de copias de la indicada documentación cuando le fuese solicitada por dichos miembros.
- Asistir y levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en el primer apartado y publicarla en la sede electrónica de la Corporación de acuerdo con la normativa sobre protección de datos.
- Transcribir en el Libro de Resoluciones, cualquiera que sea su soporte, las dictadas por la Presidencia, por los miembros de la Corporación que resuelvan por delegación de la misma, así como las de cualquier otro órgano con competencias resolutivas.
- Certificar todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como los antecedentes, libros y documentos de la Entidad Local.
- Remitir a la Administración General del Estado y a la de la Comunidad Autónoma, en los plazos y formas determinados en la normativa aplicable, copia o, en su caso, extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios de la Corporación, tanto colegiados como unipersonales, sin perjuicio de la obligación que en este sentido incumbe al Alcalde o Presidente de la Entidad Local.
- Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable.
- Actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga la Entidad Local.
- Disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuera preciso.

- Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación, el Inventario de Bienes de la Entidad Local y, en su caso, el Registro de Convenios.
- La superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local.

A su vez, la **función de asesoramiento legal preceptivo** comprende:

- La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de miembros de la misma, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.
- La emisión de informes previos siempre que un precepto legal o reglamentario así lo establezca.
- La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación o cualquier otra mayoría cualificada.

En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos:

1.º Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.

2.º Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, así como la resolución del expediente de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

3.º Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria.

4.º Resolución de recursos administrativos cuando por la naturaleza de los asuntos así se requiera, salvo cuando se interpongan en el seno de expedientes instruidos por infracción de ordenanzas Locales o de la normativa reguladora de tráfico y seguridad vial, o se trate de recursos contra actos de naturaleza tributaria.

5.º Cuando se formularen contra actos de la Entidad Local alguno de los requerimientos o impugnaciones previstos en los artículos 65 a 67 LRBRL.

6.º Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal.

7.º Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

- Informar en las sesiones de los órganos colegiados a las que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse.
- Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren, en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.
- Asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales.
- Emitir informes cuando así se establezca en la legislación sectorial.

En **segundo lugar**, el **control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria** de la entidad local comprenderá la función interventora y la función de control financiero en las modalidades de función de control permanente y de auditoría pública.

En **tercer lugar**, la **función de contabilidad** comprende, entre otras, las siguientes competencias:

- Llevar y desarrollar la contabilidad financiera y la de ejecución del presupuesto de la Entidad Local de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.
- Formar la Cuenta General de la Entidad Local.
- Formar, con arreglo a criterios usualmente aceptados, los estados integrados y consolidados de las cuentas que determine el Pleno de la Corporación.
- Coordinar las funciones o actividades contables de la Entidad Local, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.
- Organizar un adecuado sistema de archivo y conservación de toda la documentación e información contable que permita poner a disposición de los órganos de control los justificantes, documentos, cuentas o registros del sistema de información contable por ellos solicitados en los plazos requeridos.

Finalmente, en cuanto a las **funciones de tesorería y recaudación**, la **primera comprendería**:

- La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.
- El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes y, en particular:
 - 1.º La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
 - 2.º La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.
 - 3.º La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.
 - 4.º La suscripción de las actas de arqueo.
- La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local.
- La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación.
- La elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería.

Y la **función de gestión y recaudación** comprende:

- La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.

- El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.
- La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.
- Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.
- La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.

Puede decirse, en resumen, que el **Secretario es el Notario dentro de la Corporación Local**, a todos los efectos y con las mismas consecuencias. De aquí que los documentos por aquél expedidos en ejercicio de esta función gozan de las mismas consecuencias autenticadoras que las de éste. Son documentos públicos, otorgados, además, en ejercicio de su específica función y con ocasión del desempeño de las tareas propias de la misma. Por ello, gozan del valor probatorio cualificado típico de tales documentos, susceptibles de desplegar los efectos propios de los elementos de prueba que les reconoce al máximo nivel la legislación procesal, aplicable por igual en el conjunto del territorio del Estado, y así lo reconoce la jurisprudencia de nuestros Tribunales, en todos sus órdenes.

Por ello mismo, y a título de ejemplo, la ausencia del Secretario titular en el desarrollo de la sesión de uno de los órganos colegiados de la Corporación Local, o de quien desempeñe su función reservada por haber sido objeto de un nombramiento coyuntural por un procedimiento dotado de las correspondientes garantías, es un vicio cuya gravedad ha sido destacada por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, hasta el punto de que puede acarrear la nulidad de todos los actos y acuerdos adoptados en la respectiva sesión, y así lo ha sancionado ya el Tribunal Supremo.

¿Plantea la emisión de Informes por el Secretario problemas prácticos?

Conviene destacar sobre todo **que no todo informe jurídico requerido por una normativa sectorial implica que deba ser preceptivamente emitido por el Secretario, bajo sanción de invalidez del acto resultante**. El ejemplo típico es el de la emisión de informe jurídico en el expediente de otorgamiento de licencia de obras; toda la legislación urbanística contempla esta exigencia; pero ello no significa que requiera su suscripción por el Secretario; en las Corporaciones grandes y medianas, bastará que lo suscriba el funcionario correspondiente adscrito al respectivo Servicio o Negociado; en las pequeñas, además del propio Secretario, el

Informe **podría evacuarse por esos Servicios externos de apoyo a los pequeños Municipios existentes en las Diputaciones Provinciales** o en las delegaciones de la respectiva Dirección General de Administración Local; y en todos esos casos el valor y eficacia del Informe jurídico serán los mismos, pues no hay una específica reserva de que ese informe haya de ser suscrito por el Secretario local.

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

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

¿Y qué sucede en el caso de ausencia de informe del Interventor?

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

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

La nueva redacción presenta las siguientes novedades: por un lado, incluye entre las modalidades de control interno la auditoría de

cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, en segundo lugar, atribuye al Estado el establecimiento de normas sobre los procedimientos de control interno y, por último, introduce en este nuevo sistema a la Intervención General del Estado.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control: metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control. Aquí se encuentra la aplicación generalizada de técnicas a todas las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público.

¿Qué son los reparos y qué consecuencia tienen?

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

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

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

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

IV EL PERSONAL LABORAL

Tras todo este tipo de personal, la última gran categoría que aborda el TRLEBEP, y que lógicamente integra el conjunto de los medios

humanos de las entidades locales, es el referido al indicado personal laboral.

En primer lugar debemos reseñar que el artículo 92 LRBRL establece, como no podía ser menos al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional, pese a la continua laboralización de la Administración pública, una opción por la prestación general por medio de funcionarios de los servicios y funciones en las entidades locales, dejando la existencia de personal laboral a una situación excepcional.

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

¿Cuál es el modelo preferente el laboral o el funcionario?

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

El alto tribunal determinó en el fundamento jurídico 3º de esta sentencia una doctrina que reitera la STC 235/2000, de 5 de octubre (F. J. 5º)

¿Cómo se selecciona al personal laboral?

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

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

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

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

¿Qué es y cómo se aprueba la masa salarial?

La masa salarial es el **conjunto anual de las retribuciones salariales y extrasalariales y de los gastos de acción social devengados para el personal laboral**. Debe aprobarse anualmente como tope máximo por ese concepto.

La principal novedad específica para este colectivo es la prevista en el art. 103 *bis* LRBRL, relativo a la aprobación de su masa salarial:

"1. Las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

3. La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días".

¿Qué clases de laborales locales existen?

Una de las peculiaridades de la relación laboral en las Administraciones Públicas en general, y en las entidades locales en particular, son las referidas a una peculiar y privativa configuración de las diferentes relaciones que pueden en nuestra opinión

clasificarse **en tres grandes categorías** a la vista del factor temporal en la duración de su contrato, mientras que en régimen común no existe el concepto de "fijeza", máxime tras la reforma laboral de 2012, en el ámbito de las Administraciones públicas existe un concepto que aunque no impide el despido si lo limita en casos de haber superado el titular del contrato de trabajo un procedimiento selectivo.

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

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

La **diferencia, como es evidente, es la superación o no de un proceso selectivo**, circunstancia ésta que tiene un fundamento constitucional en la aplicación de los criterios recogidos en los arts. 14, 23 y 103.3 CE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué principios rigen para la selección de laborales?

Las diferentes Administraciones Públicas, entidades y organismos afectadas por el TRLEBEP (entre ellas lógicamente las corporaciones locales) seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se **garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad**, así como los establecidos a continuación: a) Publicidad de las convocatorias y de

sus bases, b) Transparencia, c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección, e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

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

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

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

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

Por lo que respecta al régimen de representación sindical, es de aplicación plena y directa la Ley Orgánica de libertad sindical (Ley 11/1985, de 2 de agosto).

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

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

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

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

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

El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, entendiéndose por este el recogido por el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (hoy, la nueva LCSP), se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan

cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

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

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

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

a) **Causas económicas.** Insuficiencia presupuestaria durante tres trimestres consecutivos. La pregunta clave será: ¿es lo mismo insuficiencia que desequilibrio presupuestario?, ¿qué grado de insuficiencia o déficit es exigible?, ¿si hay insuficiencia por tres trimestres y justo el cuarto en que se acomete la medida aumenta la tesorería o el crédito presupuestario, queda desactivada?, ¿la insuficiencia por tres trimestres requiere el prorrateo de la dotación y de los gastos en cuatro períodos de cada año?, ¿y si la insuficiencia es transitoria o provocada por una modificación a la baja de un crédito para atender otra necesidad supuestamente más perentoria? Como siempre, los vacíos legales los acabarán colmando la negociación colectiva y los Tribunales.

b) **Causas técnicas,** cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate.

c) **Causas organizativas,** cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público. Eso de los "sistemas y métodos de trabajo" es inquietante, ya que lógicamente hay que entender que solo podrá producirse el despido si tales cambios hacen incompatible o innecesaria objetivamente la presencia del trabajador.

MÓDULO 6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS CARGOS ELECTOS

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. LA RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ASPECTOS GENERALES

- *¿En qué consiste la responsabilidad de los cargos electos?*
- *¿Qué es el Estatuto del Concejal?*
- *¿Qué hechos pueden causar la responsabilidad de un cargo electo?*
- *¿Pueden las Corporaciones locales exigir responsabilidad a sus cargos electos?*
- *¿Son responsables los concejales que se abstienen en las votaciones?*
- *¿Se puede impugnar un acuerdo de un órgano colegiado al que se pertenezca?*
- *¿Cómo se exige la responsabilidad civil y penal a los concejales infractores?*
- *¿Puede el ente local financiar la defensa del cargo electo?*
- *¿En qué consiste la responsabilidad patrimonial (indirecta) de los empleados públicos locales y de los concejales electos?*
- *¿Puede exigir el ciudadano directamente la responsabilidad por los daños causados por un cargo electo que ha actuado como tal?*
- *¿Puede el Alcalde sancionar a un Concejal por un incumplimiento de sus obligaciones estatutarias?*
- *¿Qué tiene que hacer un concejal para eximir su responsabilidad en la toma de acuerdos?*
- *¿El abstenerse de votar un asunto exime de responsabilidad en el acuerdo adoptado?*
- *¿Puede la entidad local exigir responsabilidades económicas a un concejal por los daños producidos en el ejercicio de su cargo?*

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

- *¿Qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración?*
- *¿Dónde se regula la responsabilidad patrimonial de la Administración?*
- *¿En qué supuestos es posible la tramitación de expediente administrativo para la determinación de la responsabilidad de autoridades y demás personal?*
- *¿Qué requisitos básicos son necesarios para la generación de responsabilidad patrimonial administrativa?*
- *¿Cuál es el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial?*
- *¿Cambia el procedimiento según el tipo de supuesto que haya causado la responsabilidad de la Administración?*
- *¿Quién es el competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad?*
- *¿Qué contenido tiene el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad?*
- *¿Cuál debe ser el contenido de la resolución?*
- *¿Qué criterios deben ponderarse para la resolución del procedimiento de responsabilidad?*

- *¿Cómo puede recurrirse la resolución del procedimiento de responsabilidad?*
- *¿En qué plazo se debe resolver y qué sucede si transcurre el plazo sin resolución?*
- *¿Cuál es el plazo para iniciar una acción de responsabilidad patrimonial?*

III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

- *¿Cómo se ejerce la responsabilidad política en las Corporaciones locales?*
- *¿Qué es la moción de censura?*
- *¿Quién puede presentar una moción de censura?*
- *¿Cómo se presenta una moción de censura?*
- *¿En qué plazo debe convocarse el Pleno para su resolución?*
- *¿Cómo se tramita la moción de censura?*
- *¿Quién preside el Pleno respecto a la moción de censura?*
- *¿Cuántas mociones de censura puede presentar un concejal?*
- *¿Qué procedimiento se sigue en los municipios con régimen de concejo abierto?*
- *¿Puede obligarse a la recusación o abstención en caso de moción de censura?*
- *¿Qué es la cuestión de confianza?*
- *¿En qué casos cabe presentar la cuestión de confianza?*
- *¿Cómo se tramita y resuelve la cuestión de confianza?*
- *¿Cuándo y cómo se elige, en su caso, al nuevo Alcalde?*
- *¿Qué sucede en caso de cuestión de confianza vinculada a la aprobación de presupuestos?*
- *¿Cuántas veces puede presentarse la cuestión de confianza?*
- *¿Vincula de algún modo el voto favorable en una cuestión de confianza a los concejales?*

IV. RESPONSABILIDAD CIVIL

- *¿En qué consiste la responsabilidad civil o indemnizatoria de los Concejales?*
- *¿Qué requisitos deben darse para que sea exigible la responsabilidad civil?*

V. RESPONSABILIDAD PENAL

- *¿Qué alcance tiene la responsabilidad penal de los concejales?*
- *¿Quién tiene consideración de autoridad a efectos penales?*
- *¿Qué se entiende por delitos especiales de los funcionarios?*
- *¿Cómo se puede exigir la responsabilidad penal?*
- *¿Cuándo existe imprudencia penalmente relevante respecto a la responsabilidad de los cargos electos?*

VI. RESPONSABILIDAD CONTABLE

- *¿Qué es la responsabilidad contable?*
- *¿En qué casos puede surgir responsabilidad contable?*
- *¿Cuál es el procedimiento para la exigencia de responsabilidad contable?*

- *¿Quién decide la apertura del procedimiento?*
- *¿Cabe el embargo en caso de responsabilidad contable?*
- *¿Qué se considera alcance?*
- *¿Qué se considera malversación?*

I. LA RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ASPECTOS GENERALES

¿En qué consiste la responsabilidad de los cargos electos?

Los diversos miembros electos de nuestras corporaciones locales gozan de una serie de derechos y deberes por el mero hecho de su correspondiente elección, lo que se denomina como el "**estatuto del concejal**"; dentro del indicado estatuto de los Concejales cabe hacer referencia a la responsabilidad de éstos en su actuación, siéndoles perfectamente exigibles conforme el artículo 78 LRBRL tanto la responsabilidad civil como la penal por los actos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones.

¿Qué es el estatuto del concejal?

Así a la hora de analizar la responsabilidad de los concejales en España debemos, con carácter previo, precisar el concepto para proceder posteriormente a un excursus sobre la materia desde bases jurídicas.

Cabe en primer lugar señalar que por responsabilidad se entiende, conforme al diccionario de la Real Academia de la lengua española lo siguiente:

1. f. Cualidad de responsable.

2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.

4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

~ subsidiaria.

1. f. Der. Responsabilidad que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra persona

de ~.

1. loc. adj. Dicho de una persona: De posibles y digna de crédito."

Esa responsabilidad tiene a su vez un aspecto muy general derivado de las diversas acepciones generales y sus determinaciones jurídicas, consecuencia de nuestra configuración como Estado de Derecho y por tanto, en el aspecto que nos ocupa, de las igualmente posibles consecuencias de las actuaciones de los concejales en relación con los ciudadanos, pero sin olvidar la dimensión ética.

Los concejales son responsables civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes, tramitándose por el procedimiento ordinario. A su vez,

¿Qué hechos pueden causar la responsabilidad de un cargo electo?

son responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales los Concejales que los hubiesen votado favorablemente.

Las propias Corporaciones **locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros, cuando por dolo, culpa o negligencia grave, hayan causado daños y perjuicios a la corporación o a particulares**, si éstos últimos hubiesen sido indemnizados por aquélla. Las sanciones que les sean impuestas serán independientes de la obligación de reparar el daño causado y de restituir lo que se hubiera usurpado, y de otras responsabilidades en que haya podido incurrirse.

Como dice expresamente la LRBRL (y reitera casi literalmente el art. 22 ROF), *“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”*. Además, *“los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por 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, y supletoriamente, la del Estado”*.

¿Pueden las corporaciones locales exigir responsabilidad a sus cargos electos?

¿Son responsables los concejales que se abstienen en las votaciones?

La responsabilidad que se deriva para los miembros de las Corporaciones Locales es, por tanto, y en primer lugar, **la misma que para todos los demás ciudadanos**, es decir, la responsabilidad civil y penal que sea consecuencia de las acciones u omisiones que hayan cometido. La única **especialidad** que ostentan en este supuesto los miembros de las Corporaciones Locales es la determinación de que la responsabilidad de los actos o acuerdos dictados por órganos colegiados será exigible únicamente a quienes hayan **votado a favor** de los mismos, pero no a quienes hayan votado en contra o se hayan abstenido. En el mismo sentido se señala ahora, con carácter básico, en el art. 17.6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que *“cuando los miembros del órgano colegiado voten en contra o se abstengan quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos”*.

En caso de que la resolución que genere responsabilidad sea adoptada por un **órgano colegiado** (Pleno, Junta de Gobierno, Patronato, etc.) sólo será exigible, conforme al artículo 22.2 del ROF, a los Concejales que voten a favor; por otra parte, para formular recursos y pleitos frente a dichos actos sólo existe **legitimación** entre los Concejales que hubieran votado en contra, además de los ciudadanos con la condición de interesados (artículo 63.1 LRBRL). Un concejal que sólo se abstiene no puede, por tanto, impugnar posteriormente en sede judicial un acuerdo o resolución adoptada por el órgano al que pertenezca.

¿Se puede impugnar un acuerdo de un órgano colegiado al que se pertenezca?

¿Cómo se exige la responsabilidad civil y penal a los Concejales infractores?

La responsabilidad por los daños y perjuicios se rige por los preceptos aplicables del **Código Civil** y la posible responsabilidad penal por **el Código Penal** aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

En este último aspecto debemos señalar por su singular importancia los delitos contra la ordenación del territorio, la prevaricación, el cohecho, la malversación de caudales públicos, el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, etc.

Si el acto ha sido cometido en uso de funciones municipales, el Ayuntamiento debe de **facilitar la defensa** al Concejál aunque éste cese en sus funciones, aunque si fuera condenado deberá reintegrar las cantidades destinadas al efecto.

¿Puede el ente local financiar la defensa del cargo electo?

¿En qué consiste la responsabilidad patrimonial (indirecta) de los empleados públicos locales y de los concejales electos?

Según el artículo 78.2 de la LRBRL, los concejales son responsables de los acuerdos que hubieran votado favorablemente. Como respuesta a lo recogido en el artículo 106.2 de la Constitución Española, sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en el ámbito municipal la corporación local es **responsable objetivamente** de los daños y perjuicios que se causen a los particulares en sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Ahora bien, la Administración local correspondiente, cuando hubiere indemnizado (de forma directa) a los lesionados o perjudicados, debe exigir de oficio en vía administrativa (y no de forma potestativa) de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento (es la llamada "acción de regreso", como vía de repercusión de las indemnizaciones soportadas por el Ayuntamiento frente a las autoridades, cargos o empleados públicos causantes del daño).

Se entiende, entonces, que toda actuación del concejal en el ejercicio de su cargo está sujeta a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

¿Puede exigir el ciudadano directamente la responsabilidad por los daños causados a un cargo electo que ha actuado como tal?

¿Puede el Alcalde sancionar a un Concejal por un incumplimiento de sus obligaciones estatutarias?

El Alcalde es competente para sancionar con multa al concejal que incumpla sus obligaciones o falte injustificadamente a las sesiones, que, por constituir un derecho-deber, son de asistencia obligatoria.

¿Qué tiene que hacer un concejal para eximir su responsabilidad en la toma de acuerdos?

Debe votar negativamente o abstenerse y pedir que conste en acta su voto negativo o su abstención, con nombre y apellidos.

Según dice el artículo 78.2 LRBRL, los concejales son responsables de los acuerdos que hubieran votado favorablemente. *A sensu contrario*, se debe entender que si no se vota a favor, no se es responsable de dicho acuerdo. En ese sentido, la **ausencia** de un miembro de la corporación en la votación de un asunto equivale a la abstención, por lo que tampoco se es responsable de dicho acuerdo.

¿El abstenerse de votar un asunto exime de responsabilidad en el acuerdo adoptado?

¿Puede la entidad local exigir responsabilidades económicas a un concejal por los daños producidos en el ejercicio de su cargo?

Sí, siempre que concurran en la actuación del mismo **dolo, culpa o negligencia grave** y, en el caso de que el lesionado fuera un particular, que la entidad local haya indemnizado a éste la lesión producida por el concejal. Como se ha dicho, la **acción de regreso** para el reintegro por la Corporación de la indemnización satisfecha se impone ahora por Ley obligatoriamente a la Administración Pública.

Existen, pues, cinco posibles ámbitos de responsabilidad por sus actuaciones que generen un daño tras una actuación o negligencia antijurídica: la responsabilidad exigible en vía administrativa, la de carácter penal, la de ámbito civil, la de carácter contable y la de naturaleza política.

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

¿Qué es la responsabilidad patrimonial de la Administración?

El Derecho administrativo es un derecho con dos grandes vertientes, por un lado un Derecho **de privilegios exorbitantes para la Administración Pública**, que garantizan la eficacia y aseguran su actuación en defensa de los intereses generales, y por otra parte, un Derecho de **garantías de los ciudadanos**. El Derecho Administrativo es, pues, un derecho de equilibrios, un *derecho del poder* (público), y sus exigencias e imposiciones, pero para la *libertad de los ciudadanos* (encabezada por los ineluctables derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente). Por ello, la actuación administrativa se sujeta, de forma estricta, objetiva y directa, al principio de legalidad. La Administración no es inmune, en la adopción de los actos administrativos. Puede imponer obligaciones y ordenar la conducta de los ciudadanos (con menor o

mayor intensidad), pero también debe “responder” de las consecuencias de los mismos, fundamentalmente aquellas perjudiciales o dañosas en relación a la esfera personal de los ciudadanos.

Este es el fundamento de la responsabilidad administrativa, toda vez que la actuación con privilegio de los poderes públicos no está exenta de la existencia de responsabilidad, sino que está expresamente **sometida al control jurisdiccional y al Derecho** por parte de los particulares a ser resarcidos por las lesiones que les cause la actuación administrativa, tal y como se consagra expresamente en el art. 106 de la Constitución Española de 1978. La *responsabilidad patrimonial o extracontractual* de la Administración es el “envés” de las potestades administrativas, garantizando la incolumidad de los ciudadanos frente a su actuación, aún en el ejercicio de las funciones públicas legalmente asignadas a cada nivel de gobierno territorial.

Al igual que el régimen sancionador administrativo, en la actualidad esta responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones públicas se encuentra regulada, de forma complementaria, en dos importantes leyes: los principios y elementos estructurales de la misma se recogen en el Capítulo IV de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), mientras que los procedimientos (ordinario y abreviado) de exigencia se recogen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como especialidades de dicho procedimiento administrativo común precisamente (LPACAP).

La responsabilidad que dimana de acciones u omisiones de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas puede ser exigible directamente a éstas por los afectados, según dispone el art. 36 LRJSP. Como se dice en el mismo, *“para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”*.

Y a continuación, *“la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento”*.

Se añade en la Ley además que para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Diferente sería el supuesto en que los daños y perjuicios fueran creados directamente por los empleados públicos o autoridades, causando entonces un menoscabo patrimonial a su propia Administración pública. En estos casos, la Administración instruirá

¿Dónde se regula la
responsabilidad
patrimonial de la
Administración?

igualmente el procedimiento adecuado frente a dichas autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos, cuando hubiera concurrido dolo o culpa o negligencia graves (acción directa).

Se prevén, por tanto, **dos supuestos** en los que es posible la tramitación de expediente administrativo para la determinación de la responsabilidad de las autoridades y demás personal al servicio de la Administración Pública:

- Cuando la Administración se haya visto obligada a **indemnizar** a algún o algunos particulares con fundamento en **actuaciones u omisiones imputables** a alguna autoridad o funcionario.
- Cuando por acciones u omisiones de los mismos sujetos la Administración haya sufrido **cualquier tipo de perjuicio** en sus bienes o derechos.

En ambos casos es inexcusable, por un lado, que exista un **perjuicio económicamente cuantificable** (*lesión resarcible*), y, por el otro, que concorra **dolo, culpa o negligencia graves** por parte de la autoridad o funcionario, lo que se determinará en el expediente que se instruya al efecto (verificación de la *imputabilidad del daño* y del *nexo causal* entre el mismo y el hecho determinante del daño).

¿En qué supuestos es posible la tramitación de expediente administrativo para determinación de la responsabilidad de autoridades y demás personal?

¿Qué requisitos básicos son necesarios para la generación de responsabilidad patrimonial administrativa?

¿Cuál es el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial?

En el ámbito local, señala el art. 225 ROF que "las entidades locales podrán instruir expediente, con audiencia del interesado, para declarar la responsabilidad civil de sus autoridades, miembros, funcionarios y dependientes que, por dolo, culpa o negligencia graves, hubieren causado daños y perjuicios a la Administración o a terceros, si éstos hubieran sido indemnizados por aquélla". Hay que entender que en el caso de la acción de regreso hoy no estamos ya ante una posibilidad sino ante una obligación legal. El expediente reseñado hay que remitirlo entonces en la actualidad a la fragmentada regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial recogida en la LPACAP, como especialidad del procedimiento administrativo común.

Podemos partir, por tanto, de que existe un **procedimiento general**, o al menos, hoy en día, una serie de especialidades procedimentales en relación con la estructura básica del procedimiento administrativo común, válido para los dos supuestos que hemos descrito (reembolso de daños y perjuicios sufridos por particulares e indemnizados a éstos, y reembolso de daños y perjuicios sufridos directamente por la Administración Pública), que es aplicable salvo que se trate de **responsabilidad contable**, que tiene su **procedimiento específico** regulado en las normas contables y presupuestarias correspondientes.

¿Cambia el procedimiento según el tipo de supuesto que haya causado la responsabilidad de la Administración?

Con respecto al procedimiento genérico, puede desglosarse en los siguientes pasos:

- **Incoación o inicio (de oficio) del expediente:** debe realizarse a través de resolución dictada por el órgano competente, si bien ni la LRBRL ni la LAULA determinan específicamente cual es el órgano competente para incoar un expediente de tal índole.

¿Quién es el competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad?

Ahora bien, aunque ello pudiera llevar a pensar que entra en juego la competencia residual del Alcalde-Presidente, por la vía del art. 21.1.s) de la LRBRL, existe discrepancia en esto y así por ejemplo el Dictamen nº 46/1999 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (*"El Ayuntamiento Pleno, como órgano que forma su voluntad y materializa su actuación, encargado de velar por la prevalencia de los intereses públicos confiados a su cuidado, goza de competencia para disponer la incoación del necesario procedimiento tendente a depurar la presunta responsabilidad que está facultada y obligada a exigir"*) o en el texto doctrinal "Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local" de Manuel Rebollo Puig y Manuel Izquierdo Carrasco (*"De lo dispuesto en los artículos 22.2.j) y 33.2.j) de la LRBRL, se infiere que corresponde al Pleno la competencia para que la Administración Local ejerza la acción de regreso contra la autoridad que ha causado daños a un tercero [y que en primera instancia han sido sufragados por la propia Administración Pública]"*).

Parece que para los **municipios de régimen común** son correctas las opiniones antes expuestas, por considerar que es al Pleno a quien compete la incoación de un expediente de tal índole (y también su resolución), y ello por las razones ya expuestas, y por otras como la de que es también el **Pleno** el competente para resolver otra serie de cuestiones que atañen a la exigencia de responsabilidad (política) del Alcalde a través de las mociones de censura y confianza (art. 22.3 del LRBRL), y el control y fiscalización de los órganos de gobierno (art. 22.1.a) de la LRBRL), por lo que parece lógico atribuirle también el control de la exigencia de responsabilidad patrimonial derivada del ejercicio de funciones públicas a quien es o fue Alcalde o Concejal de la Corporación correspondiente.

La incoación del procedimiento se llevará a cabo, por tanto, por **resolución plenaria**, que incluirá los motivos que justifican tal incoación, designará Instructor y Secretario del expediente, y será notificada a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para aportar cuantos documentos, informaciones y pruebas estimen convenientes.

¿Qué contenido tiene el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad?

- Presentadas las **alegaciones**, o transcurrido el plazo sin que se hayan presentado, se acordará practicar las **pruebas pertinentes**, que deberán llevarse a cabo en el plazo de

quince días. Dichas pruebas serán las que determine el Instructor, bien de oficio bien por haberlas propuesto los interesados, debiendo inexcusablemente solicitarse informe al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

- Finalizada la práctica de pruebas, se conferirá **trámite de audiencia** a los interesados durante un plazo de diez días, poniéndoles de manifiesto el expediente, para que formulen las alegaciones que estimen convenientes.
- Presentadas las alegaciones, o transcurrido el plazo sin que se hayan presentado, el Instructor redactará la **propuesta de resolución** en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- El órgano competente, que por las razones ya expuestas, es el **Pleno del Ayuntamiento, resolverá en el plazo máximo de cinco días**, resolución que:
 - Pondrá **fin a la vía administrativa** (art. 36.5 LRJSP)
 - Habrá de determinar si existe una acción u omisión imputable a la autoridad de que se trate, si se ha adoptado con dolo, culpa o negligencia grave, y si mantiene el imprescindible nexo causal con los daños y perjuicios sufridos por la Administración Pública o por los particulares que ésta haya indemnizado; **cuantificando**, en caso de que no lo estén, tales **daños y perjuicios**.

¿Cuál debe ser el contenido de la resolución?

En la resolución que se dicte habrán de **ponderarse**, entre otros, **los criterios** que reseña el segundo párrafo del art. 36.2 LRJSP (el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso).

La resolución será recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siendo el órgano competente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en cuya jurisdicción tenga su sede el órgano administrativo autor del acto, o, a elección del demandante, el de su propio domicilio, siempre que se encuentre dentro de la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado (art. 14.2 LJCA).

El **plazo de tramitación** del expediente no venía determinado expresamente en el hoy derogado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. El art. 13.3 del mismo establecía el plazo genérico para los expedientes ordinarios de responsabilidad patrimonial, cifrando éste en **seis meses**, cuyo transcurso supone entender desestimada la declaración de responsabilidad, **silencio**

¿Qué criterios deben ponderarse para la resolución del procedimiento de responsabilidad?

¿Cómo puede recurrirse la resolución del procedimiento de responsabilidad?

¿En qué plazo se debe resolver y qué sucede si transcurre el plazo sin resolución?

negativo que asimismo se dispone ahora en el art. 91.3 LPACAP. Como dice este precepto, *“transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular”*.

La aplicación analógica del plazo y régimen de silencio establecidos para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial al expediente para determinación de responsabilidad de las autoridades locales supone algunos problemas, derivados de que los primeros suelen ser expedientes incoados a instancia de parte, y el segundo lo será prácticamente siempre de oficio, con lo que se altera la aplicación sobre todo del régimen del silencio administrativo.

En principio, el señalamiento del plazo de seis meses como de tramitación del expediente no infringiría la LPACAP (solo si superase los seis meses, según el art. 21.2 del citado texto legal, habría de ser determinado en una norma con rango de ley o preverse así en la normativa comunitaria europea); pero el régimen de silencio que se establece contradice el contenido del art. 25 de la LPACAP, que determina que en los procedimientos incoados de oficio, si tratan sobre el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, se producirá una resolución administrativa presunta negativa, pero si son procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad.

Hemos de entender que un expediente de la índole del que es objeto la presente explicación, si bien no sancionador, sí tiene el carácter de procedimiento de intervención, y en todo caso es **susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen**, por lo que tendría que aplicarse lo establecido en el indicado art. 25 LPACAP, y entender que el transcurso del plazo de los seis meses sin haberse dictado y notificado la resolución que ponga fin al procedimiento genera que este **caduque** y haya de ser archivado, previa resolución que así lo declare, pudiendo incoarse nuevamente si todavía no hubiera transcurrido el plazo de prescripción o caducidad para la reclamación, debiendo tenerse en cuenta que, a tenor de lo dispuesto en el art. 95 de la LPACAP, los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

¿Cuál es el plazo para iniciar una acción de responsabilidad patrimonial?

El plazo para iniciar la acción de responsabilidad contra las autoridades locales no se concreta ni en la LRBRL, ni en la LAULA, ni en la LPACAP; podría pensarse que su plazo es el de un año, que establece el art. 67.1 LPACAP para las demandas de reclamación de responsabilidad patrimonial, pero **existen autores que discrepan** por considerar que el expediente no es una reclamación de tal índole, sino *“de un débito que la autoridad tiene con la*

Administración Local que ha adelantado el pago para garantizar la indemnidad del tercero lesionado. Por ello hay que entender que es de aplicación el plazo de cuatro años que rige para la exigencia de los créditos de que es titular la Hacienda Local” (Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco).

Esta argumentación resulta no obstante incongruente con el plazo que el **particular** tiene para reclamar esa misma responsabilidad a la Administración Pública (un año). Aparte de ello, el razonamiento favorable a la aplicación de dicho plazo de cuatro años se podría predicar únicamente de la **acción de regreso** que la Administración tiene cuando ha abonado previamente una indemnización por daños y perjuicios causados por autoridades y funcionarios, pero no cuando se trata de la reclamación de daños y perjuicios causados por esas mismas personas directamente en el patrimonio de la Entidad Local, ya que en ese caso no existiría débito hasta que así se declarase en la propia resolución del expediente; y resultaría absurdo en todo caso que discrepase el plazo de prescripción según se tratase de responsabilidad por daños a la propia Administración o por daños a terceros, resultando también paradójico que, en este último caso, el plazo para que los terceros reclamen a la Administración sea de un año, pero el de la acción de regreso contra las autoridades o funcionarios responsables sea de cuatro.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y, asimismo, que si la responsabilidad de las autoridades y funcionarios por acciones y omisiones constituye, como parece, una manifestación específica o concreta de la responsabilidad civil general por actos u omisiones propios, también tendría un plazo de un año para ser ejercitada (art. 1.968.2 del Código Civil), por lo que se considera **jurídicamente más correcta la aplicación del plazo de un año** como de prescripción para la exigencia de la responsabilidad, tratándose, además, de la interpretación restrictiva más favorable para los derechos de los particulares.

III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

¿Cómo se ejerce la responsabilidad política en las Corporaciones locales?

Conforme al control y fiscalización ejercidos por el Pleno según el artículo 22.2.a) de la LRBRL, que especifica: "*corresponde al Pleno el control y fiscalización de los órganos de gobierno*", a fin de lograr transparencia en su actuación, coherencia con los programas electorales y, en definitiva, responsabilidad política ante el electorado.

Ello se consigue a través de **instrumentos como interpelaciones, preguntas, mociones, etc.**, lo que alcanza a alcaldes, tenientes de alcalde, concejales y demás órganos de la Corporación.

Los instrumentos más importantes para exigir la responsabilidad de carácter político son la **moción de censura y la cuestión de confianza**, instrumentos que toda Corporación Local posee para exigir la responsabilidad política de su máximo representante.

En el caso de los municipios regidos por el régimen de **Concejo Abierto**, serán los mismos vecinos, incluidos en el censo de electores en el momento de plantear la cuestión de confianza o la moción de censura, los que, con su voto, decidirán sobre la continuidad o no del Alcalde en su cargo.

En los municipios que sea aplicable lo dispuesto en el Título X de la LRBRL los concejales que componen la **Junta de Gobierno Local** responden políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la adopción de la moción de censura.

¿Qué es la moción de censura?

La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejil cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los **proponentes** de la moción de censura **formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde** cuya censura se propone, la **mayoría** exigida en el párrafo anterior se verá **incrementada** en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato (este apartado, sin embargo, ha sido declarado inconstitucional por la STC 151/2017, de 21 de diciembre).

El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las **firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación** y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por la normativa aplicable y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

El documento así diligenciado se presentará en el **Registro General de la Corporación** por cualquiera de los firmantes de la moción, **quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro**. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el **plazo máximo de un día**, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.

¿Quién puede presentar una moción de censura?

¿Cómo se presenta una moción de censura?

¿En qué plazo debe convocarse el Pleno para su resolución?

¿Cómo se tramita la moción de censura?

El **Pleno será presidido por una Mesa de edad**, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.

La **Mesa se limitará a dar lectura** a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos, dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.

Ningún concejal puede firmar durante su mandato **más de una moción de censura**.

La **dimisión sobrevenida del Alcalde** no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

En los municipios en los que se aplique el régimen de **concejo abierto**, la moción de censura se regulará por las normas contenidas en el art. 197, apartados 1 y 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con las siguientes especialidades:

- a) Las referencias hechas a los concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.
- b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo.
- c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.
- d) La notificación por el Secretario a los concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.
- e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde.

El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, **está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida** el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación **a la moción de censura las causas de abstención y recusación** previstas en los arts. 23 y 24 LRJSP.

Los **cambios de Alcalde** como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de

¿Quién preside el Pleno en caso de moción de censura?

¿Cuántas mociones de censura puede presentar un concejal?

¿Qué procedimiento se sigue en los municipios con régimen de concejo abierto?

¿Puede obligarse a la recusación o abstención en caso de moción de censura?

concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales.

¿Qué es la cuestión de confianza?

Igualmente el **Alcalde podrá plantear al Pleno** una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El reglamento orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados **figurará expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno**, requiriéndose para la adopción de dichos acuerdos el quórum de votación exigido en la LRBRL para cada uno de ellos. **La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.**

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente **haya sido debatido en el Pleno** y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el **Alcalde cesará automáticamente**, quedando **en funciones** hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. **La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día** hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 de la LOREG, con las siguientes especialidades:

- a) En los **municipios de más de 250 habitantes**, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática del Alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales.
- b) En los **municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes**, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde

¿En qué casos cabe presentar la cuestión de confianza?

¿Cómo se tramita y resuelve la cuestión de confianza?

¿Cuándo y cómo se elige, en su caso, al nuevo alcalde?

el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el Alcalde cesante.

La citada previsión **no será aplicable** cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los **presupuestos anuales**. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto **si en el plazo de un mes** desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera.

A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo 197 de la LOREG.

Cada Alcalde **no podrá plantear más de una cuestión de confianza** en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una **moción de censura** hasta la votación de esta última.

Los concejales que **votasen a favor de la aprobación** de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza **no podrán firmar una moción de censura** contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un **plazo de seis meses**, contado a partir de la fecha de votación del mismo.

Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán **emitir un voto contrario al asunto** al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

¿Qué sucede en caso de cuestión de confianza vinculada a la aprobación de presupuestos?

¿Cuántas veces puede presentarse la cuestión de confianza?

¿Vincula de algún modo el voto favorable en una cuestión de confianza a los concejales?

IV. RESPONSABILIDAD CIVIL

¿En qué consiste la responsabilidad civil o indemnizatoria de los concejales?

Los concejales deben responder de sus actos frente a la Corporación local, cuando sean requeridos para reparar los daños sufridos por ella misma o para compensar las indemnizaciones a favor de terceros. Del mismo modo, la responsabilidad también será exigible por los particulares a quienes se ocasionan el daño por los actos u omisiones de los concejales en el ejercicio de su cargo.

La responsabilidad civil será la que se pueda exigir conforme a las normas civiles, en especial la derivada del art. 1.902 del Código Civil, que establece: *"El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado"*.

Los requisitos para la exigencia de dicha responsabilidad vienen siendo detallados por consolidada jurisprudencia que los cifra en una acción u omisión **causante de un daño, la constatación de éste, una relación de causalidad entre ambos, y por último, un elemento culpabilístico**, caracterizado como la falta de diligencia exigible atendiendo a las circunstancias de tiempo y lugar concurrentes (STS de 17 de diciembre de 2009, entre otras).

¿Qué requisitos deben darse para que sea exigible la responsabilidad civil?

Dicha responsabilidad ha de ser exigida por el perjudicado, y para su conocimiento y resolución es competente la **Jurisdicción Civil**.

Para instar la indemnización derivada de la esta responsabilidad el perjudicado tiene también **acción** para que se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración en cuya representación hubiese actuado la autoridad de que se trate, responsabilidad patrimonial que se resolvería siempre en vía administrativa (con recurso judicial a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y en relación a la cual puede ser declarada, a su vez, la responsabilidad de la autoridad o funcionario responsable

V. RESPONSABILIDAD PENAL

¿Qué alcance tiene la responsabilidad penal de los concejales?

Los concejales son responsables penalmente por las actuaciones que realicen **en el ejercicio de su cargo**, y que sean consideradas como delictivas, según lo dispuesto en los siguientes artículos del Código Penal: De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos (artículos 404 a 406); De la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos (artículos 413 a 418); Del cohecho (artículos 419 a 427); Del tráfico de influencias (artículos 428 a 431); De la malversación (artículos 432 a 435); De los fraudes y exacciones ilegales (artículos 436 a 438); De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función (artículos 439 a 444); y de los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales (artículos 445).

Esta responsabilidad se establece en el art. 37 de la LRJSP, y viene determinada por tipificación de la conducta de que se trate en alguno de los delitos que el Código Penal incluye, y donde el sujeto activo o autor pueda ser **una autoridad**, término éste que se define, a efectos penales, en el art. 24 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en la siguiente forma:

¿Quién tiene consideración de autoridad a efectos penales?

“1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal.

2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”.

¿Qué se entiende por delitos especiales de los funcionarios?

Los delitos que pueden ser cometidos en el **ejercicio de la función pública** son los siguientes:

- Delitos contra la libertad (Título VI) y detenciones ilegales y secuestros (Capítulo I): arts. 165 y 167.
- Torturas y otros delitos contra la integridad moral (Título VII): arts. 174, 175 y 176.
- Trata de seres humanos (Título VII bis): art. 177 *bis*.
- Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales (Título VIII) y abusos y agresiones sexuales a menores de trece años (Capítulo II *bis*): art. 183, y prostitución y corrupción de menores (Capítulo V): arts. 187 y 188.
- Delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio (Título X), descubrimiento y revelación de secretos (Capítulo I): art. 198; Allanamiento de morada, domicilio de personas jurídicas y establecimientos abiertos al público (Capítulo II): art. 204.
- Delitos contra las relaciones familiares (Título XII), suposición de parto y alteración de la paternidad, estado o condición del menor (Capítulo II): art. 222.
- Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico (Título XIII); Receptación y blanqueo de capitales (Capítulo XIV): art. 303.
- Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (Título XV bis): art. 318 bis.
- Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente (Título XVI); Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (Capítulo I): art. 320; Delitos sobre el patrimonio histórico (Capítulo II): art. 322 y Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (Capítulo III): art. 329
- Delitos contra la seguridad colectiva (Título XVII) y Delitos contra la salud pública (Capítulo III): arts. 369 y 372.
- Falsedades (Título XVIII): Falsedades Documentales (Capítulo II); Falsificación de documentos públicos, oficiales y mercantiles y de los despachos transmitidos por servicios de telecomunicación (Sección 1ª): arts. 390, 391, 394 y Falsificación de certificados (Sección 3ª): art. 398.

- Delitos contra la Administración Pública (Título XIX): Prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos (Capítulo I): arts. 404 y 405; Abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos (Capítulo II): arts. 407 y 408; Desobediencia y denegación de auxilio (Capítulo III): arts. 410, 411 y 412; Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (Capítulo IV): arts. 413, 414, 415 y 417; Cohecho (Capítulo V): art. 419, 420, 421 y 422; Tráfico de influencias (Capítulo VI): art. 428; Malversación (Capítulo VII): art. 432, 433 y 434; Fraudes y exacciones ilegales (Capítulo VIII): art. 436, 437 y 438; y Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función (Capítulo IX): art. 439, 441, 442 y 443.
- Delitos contra la Constitución (Título XXI) - Rebelión (Capítulo I): art. 473 y 478 - Delitos contra las instituciones del Estado y la división de poderes (Capítulo III) - Delitos contra las instituciones del Estado (Sección 1ª): arts. 499, 500 y 502 - Usurpación de funciones (Sección 2ª): art. 506, 508 y 509 - Delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas (Capítulo IV) - Delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas garantizados por la Constitución (Sección 1ª): art. 521 - Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra las garantías constitucionales (Capítulo V) - Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra la inviolabilidad domiciliaria y demás garantías de la intimidad (Sección 2ª): arts. 534, 535 y 536 - Delitos cometidos por los funcionarios públicos contra otros derechos individuales (Sección 3ª): arts. 537, 538, 539, 540, 541 y 542.
- Delitos contra el orden público (Título XXII) - Atentados contra la autoridad, sus agentes, los funcionarios públicos y la resistencia y desobediencia (Capítulo II): art. 552.
- Delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado, y relativos a la Defensa Nacional (Título XXIII) - Delitos de traición (Capítulo I): art. 583 - Delitos que comprometen la paz o la independencia del Estado (Capítulo II): art. 590.

¿Cómo se puede exigir la responsabilidad penal?

La responsabilidad penal puede ser **exigida por denuncia o querrela** del ofendido, o de cualquier persona, ante el Juez competente o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o comunicada a la **autoridad judicial o el Ministerio Fiscal** para que adopte las actuaciones necesarias.

Para su conocimiento y resolución es competente la **Jurisdicción Penal**. En el procedimiento que en su caso se tramite se podrá

personar el perjudicado por la acción delictiva, reconociéndose el personamiento a terceros no perjudicados.

Ahora bien en primer lugar debe, en materia de responsabilidad de concejales, destacarse la existencia de un régimen jurídico penal; en tanto en cuanto las conductas activas u omisivas cometidas por los concejales sobre los ciudadanos pueden generar, si incurren en un ilícito recogido en el Código Penal, aprobado por ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, una **responsabilidad con dicha naturaleza bajo diferentes tipificaciones**, puesto que el Código Penal de 1995 abandona la cláusula de *numerus apertus* que regía bajo el ordenamiento anterior, estableciéndose en base al art. 12 del vigente Código Penal un sistema cerrado de incriminaciones.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Noviembre de 2001 establece que los **requisitos penalmente relevantes** de la imprudencia se pueden resumir así:

- a) existencia de acción u omisión **voluntaria**, pero **no maliciosa**;
- b) un elemento psicológico consistente en el poder o facultad del agente de **poder conocer y prevenir** un riesgo o peligro susceptible de determinar un daño;
- c) un factor normativo que consiste en la **infracción de un deber objetivo de cuidado** en el cumplimiento de reglas sociales establecidas para la protección de bienes social o individualmente valorados y que constituye la base de la antijuridicidad de la conducta imprudente;
- d) generación de un **daño**; y
- e) **relación de causalidad** entre conducta descuidada e inobservante de la norma objetiva de cuidado como originario y determinante del resultado lesivo sobrevenido.

Y añade la sentencia que: "*cuando la culpa esté relacionada con la conducta de un profesional que ha de tener saberes y posibilidades específicas de actuación preventiva de un daño, las reglas socialmente definidas alcanzan un más alto grado de exigencia pues no son ya las comunes que se imponen a cualquier persona, sino que incluyen las del conocimiento y aplicación de los saberes específicos para los que ha recibido una especial preparación y titulación. La inobservancia de esas reglas determina ope legis un plus de antijuridicidad. En el caso concreto de la culpa médica se ha reconocido en la doctrina de esta Sala que no la constituye un mero error científico o de diagnóstico, salvo cuando constituyen un error cuantitativa o cualitativamente de extrema gravedad ni cuando no se poseen unos conocimientos de extraordinaria especialización, por lo que se determinan grandes dificultades ya que la ciencia médica no es una ciencia de exactitudes matemáticas y los conocimientos diagnósticos y de remedios están sometidos a cambios constantes determinados en gran medida por los avances científicos en la materia* (Sentencia 811/89, de 25 Mayo).

¿Cuándo existe
imprudencia
penalmente relevante
respecto a la
responsabilidad de
cargos electos?

VI. RESPONSABILIDAD CONTABLE

¿Qué es la responsabilidad contable?

Una tipología de responsabilidad que puede exigirse a los alcaldes y concejales no suficientemente ponderada aunque existe un procedimiento específico sobre la misma es la denominada responsabilidad contable.

De hecho la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su art. 176 sienta el **principio general de responsabilidad** por actos de autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas que infrinjan las disposiciones legales **causando por ello daños y perjuicios** por dolo o culpa grave.

Los **hechos** a los que el art. 177 de la citada LGP anuda la generación de responsabilidad patrimonial, son los siguientes:

- Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.
- Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.
- Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la LGP.
- No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de la Ley general presupuestaria.

¿En qué casos puede surgir responsabilidad contable?

¿Cuál es el procedimiento para la exigencia de responsabilidad contable?

El órgano competente y procedimiento se detallan en el art. 180 de la LGP.

La Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regula el ejercicio de esta responsabilidad, que se genera tras la correspondiente fiscalización que este órgano de relevancia constitucional realice.

Una vez **concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta**, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si aparecieran hechos que pudieran ser no

*¿Quién decide la
apertura del
procedimiento?*

constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, en los términos definidos en la indicada Ley, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el **Consejero de Cuentas**, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la **formación de pieza separada** con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate.

La pieza separada a que se refiere el párrafo anterior contendrá los **antecedentes del procedimiento fiscalizador** que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el presunto responsable si hubiere comparecido. Una vez ultimada se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas.

Recibidos los antecedentes en la **Sección de Enjuiciamiento** y turnado el asunto entre los Consejeros adscritos a la misma, cuando los hechos, manifiestamente, no revistan caracteres de alcance o cuando no fuere éste individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos, podrá el Consejero de Cuentas a que hubiere correspondido, **previa audiencia** del Ministerio Fiscal, Letrado del Estado y, en su caso, si estuviere comparecido en forma, de quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable, por término común de cinco días, decretar el archivo de las actuaciones, dándose contra esta resolución recurso ante la Sala del Tribunal que resultare competente dentro del plazo de **cinco días**, sin que quepa ulterior recurso y sin perjuicio de lo que procediere en punto al recurso de casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente.

Hecho el nombramiento de **Delegado Instructor** en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/1982, procederá éste a la práctica de las siguientes actuaciones:

- a) Nombramiento de Secretario que autorice y lleve a efecto cuantos proveídos y diligencias se pronuncien o se practiquen en el procedimiento.
- b) Reclamación de las diligencias preventivas del alcance que se hayan instruido por el Jefe del Centro o Dependencia donde haya ocurrido la falta, o por el alcanzado en su caso.
- c) Práctica de las diligencias oportunas en averiguación del hecho y de los presuntos responsables o sus causahabientes, a no ser que se considerasen suficientes las practicadas con anterioridad.
- d) Pase del tanto de culpa a los Tribunales ordinarios, si hubiese indicios de responsabilidad criminal, salvo que conste haberse hecho en las diligencias preventivas.

e) Liquidación provisional del alcance, previa citación de los presuntos responsables, Ministerio Fiscal, Letrado del Estado o, en su caso, legal representación de la entidad perjudicada, con mención expresa de la clase de valores, efectos o caudales públicos que pudieran haber sufrido menoscabo.

f) Requerimiento de los presuntos responsables para que depositen o afiancen, en cualquiera de las formas legalmente admitidas, el importe provisional del alcance, más el cálculo, también provisional, de los intereses que pudieran resultar procedentes, bajo apercibimiento de embargo.

g) Embargo de los bienes de los presuntos responsables a no ser que tuviesen afianzadas, o afianzaren, en forma legal, sus posibles responsabilidades en los términos establecidos en el Reglamento General de Recaudación.

Si existiese dificultad para la determinación de las posibles responsabilidades subsidiarias, se hará constar así en **el acta de liquidación provisional** y se proseguirán las actuaciones con los presuntos responsables directos, dejando para un momento posterior el aseguramiento de aquéllas.

La **diligencia de embargo**, en los casos en que resultare procedente, se practicará en la forma prevenida en el Reglamento General de Recaudación para la vía de apremio, entendiéndose sustituida la providencia de apremio por el requerimiento a que se refiere el apartado f) del artículo 47.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

¿Cabe el embargo en caso de responsabilidad contable?

Las diligencias indicadas se practicarán en el **plazo de dos meses**, prorrogables por otro mes con justa causa, en la unidad a que se refiere el artículo 11.3 de la Ley o bajo la vigilancia de la misma.

A efectos de la indicada responsabilidad contable, **se entenderá por alcance** el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

¿Qué se considera alcance?

A los mismos efectos, **se considerará malversación** de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

¿Qué se considera malversación?

En ese sentido una vez recibidas las actuaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley en la Sección de Enjuiciamiento y turnado el procedimiento entre los Consejeros adscritos a la misma, el Consejero de Cuentas a quien hubiese correspondido procederá en la forma establecida en el artículo 68 para el juicio de las cuentas.

Hecha la publicación de edictos, y transcurrido el término de los emplazamientos, se seguirá el procedimiento por los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Si ninguna demanda fuere presentada en el plazo concedido para ello, se conferirá traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal, por el mismo plazo, para que la formalice si procediere.

En el caso de que tampoco fuere aquélla deducida por el Ministerio Fiscal, el órgano de la jurisdicción contable que entendiere del litigio ordenará, de oficio, el archivo de los autos.

En el **procedimiento jurisdiccional de reintegro por alcance**, sin perjuicio de los trámites prevenidos para el juicio declarativo correspondiente, se observarán las siguientes prevenciones:

- 1.^a Los hechos se concretarán, exclusivamente, a supuestos de malversación o alcance en los términos en que los define la presente Ley.
- 2.^a Transcurridas las alegaciones y establecidas, en su caso, las pruebas, el órgano de enjuiciamiento contable que conozca de los autos podrá decretar el sobreseimiento si se dieran las condiciones para su procedencia que se establecen en esta Ley.
- 3.^a A la sentencia le serán aplicables las disposiciones contenidas en las especificaciones 3.^a y 4.^a del artículo 71 de la Ley 7/1988.

MÓDULO 7. LA GESTIÓN ECONÓMICO- PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Concepto y régimen normativo del presupuesto de las Entidades locales

- *¿Qué es el presupuesto de las Entidades Locales?*
- *¿Es el presupuesto de obligado cumplimiento en todas sus partes?*
- *¿Qué normativa regula el presupuesto de las entidades locales?*
- *¿Qué son los principios presupuestarios y qué consecuencias tienen?*
- *¿Cabe aprobar el presupuesto en documentos distintos?*
- *¿Qué gastos e ingresos debe recoger el presupuesto?*
- *¿Deben reflejarse los gastos minorados por sus ingresos correlativos y viceversa?*
- *¿Pueden tener los ingresos un destino de gasto específico?*
- *¿Para qué período de tiempo se debe aprobar el presupuesto?*
- *¿Puede aprobarse el presupuesto en situación de déficit?*
- *¿Puede haber un presupuesto plurianual?*
- *¿Cuál es la extensión del presupuesto de las entidades locales?*
- *¿Qué entes deben incluirse en el presupuesto de la entidad local?*
- *¿Cuál es el contenido y estructura del presupuesto de las entidades locales?*
- *¿Qué son los créditos presupuestarios?*
- *¿Qué son las bases de ejecución?*
- *¿Qué documentos se anexan al presupuesto?*
- *¿Cómo se estructura el presupuesto?*
- *¿Qué es el llamado ciclo presupuestario y qué fases tiene?*

2. Elaboración y aprobación del presupuesto de las Entidades locales

- *¿Qué es el plan presupuestario de la entidad local?*
- *¿Qué duración mínima debe tener el plan presupuestario?*
- *¿Quién y cuándo elabora el proyecto de presupuesto?*
- *¿Cuándo debe remitirse el proyecto de presupuesto al Pleno?*
- *¿Qué documentación debe presentarse con el proyecto de presupuesto?*
- *¿Quién debe aprobar el presupuesto de la entidad local?*
- *¿Qué mayoría requiere la aprobación del presupuesto?*
- *¿Cuál es el procedimiento de aprobación del presupuesto?*
- *¿Qué publicidad existe en la aprobación del presupuesto?*
- *¿Qué sucede si el Pleno no aprueba el presupuesto?*
- *¿Qué es la prórroga del presupuesto?*
- *¿Puede aprobarse un presupuesto distinto al presentado por el Alcalde?*
- *¿Cómo puede impugnarse el presupuesto local?*
- *¿Quién puede impugnar el presupuesto?*
- *¿En base a qué puede impugnarse el presupuesto?*

3. La ejecución del presupuesto de las Entidades locales

- *¿Qué es la ejecución presupuestaria y qué sub-fases incluye?*

- *¿Quién realiza la ejecución presupuestaria?*
- *¿Qué es la vinculación jurídica de los créditos?*
- *¿Cómo se desarrolla el procedimiento de gestión de gastos?*
- *¿Dónde se aprueba el procedimiento de gestión de gastos?*
- *¿A partir de qué acto de gestión de gastos hay compromiso con terceros?*
- *¿Es lo mismo orden pago que pago material?*
- *¿Qué debe verificarse antes de la orden de pago?*
- *¿Pueden modificarse los presupuestos durante la ejecución?*
- *¿Qué debe hacerse si no existe crédito suficiente para afrontar un crédito inaplazable?*
- *¿Cómo pueden utilizarse ingresos superiores a los presupuestados?*
- *¿Qué sucede si se cierra el ejercicio con créditos no comprometidos a gastos?*

4. La liquidación del presupuesto de las Entidades locales

- *¿Qué es la liquidación del presupuesto?*
- *¿Cuándo se cierra el presupuesto y qué consecuencias tiene?*
- *¿Qué contenido tiene la liquidación?*
- *¿Quién es el competente para realizar la liquidación del presupuesto?*
- *¿Qué sucede con los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago?*
- *¿Qué es el resultado presupuestario del ejercicio?*
- *¿Qué es un remanente de tesorería?*
- *¿Qué sucede con los posibles remanentes?*
- *¿Qué debe hacerse en caso de remanente negativo de tesorería?*
- *¿Qué debe hacerse con la liquidación de los presupuestos, una vez aprobada?*
- *¿Qué consecuencias tiene la no remisión de la liquidación del presupuesto?*

5. El control de la actividad económico-financiera de las Entidades locales

- *¿Qué tipos de control del presupuesto existen?*
- *¿Qué es el control interno?*
- *¿En qué actos participa el Interventor?*
- *¿En qué momento se realiza el control interno?*
- *¿Qué es el control externo?*
- *¿Qué es la rendición de cuentas?*

II. LA CONTABILIDAD PÚBLICA LOCAL

- *¿Qué es la obligación de contabilidad de las entidades locales?*
- *¿Quién es el competente para llevar la contabilidad pública local?*
- *¿Qué modelo contable deben seguir las entidades locales?*
- *¿Cuál es el documento básico de la contabilidad pública local?*
- **III. GESTIÓN FINANCIERA Y TESORERÍA**
- *¿Qué obligaciones se derivan de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?*

- *¿Qué debe hacerse en caso de desequilibrio económico-financiero?*
- *¿Qué es la regla de gasto?*
- *¿Cómo pueden acceder al crédito las entidades locales?*
- *¿Qué es el principio de prudencia financiera?*
- *¿Qué tipo de operaciones financieras pueden concertar las entidades locales?*
- *¿Qué cláusulas no pueden incluirse en las operaciones financieras?*
- *¿Qué límite de importe tiene el endeudamiento de las entidades locales?*
- *¿Con qué fines cabe el endeudamiento a largo plazo?*
- *¿Qué es el registro contable de facturas?*
- *¿Cómo se evita la morosidad en las entidades locales?*
- *¿Cuál es el plazo legal máximo de pago a proveedores?*
- *¿Qué es el período medio de pago?*
- *¿Qué es la gestión de tesorería?*
- *¿Puede estar descentralizada la gestión de tesorería?*
- *¿Puede utilizarse cualquier crédito presupuestario para realizar un pago?*
- *¿Cómo se asegura la disposición de fondos?*
- *¿Existen conceptos de pago prioritario?*
- *¿Es siempre necesario que el pago material sea posterior a la recepción del bien o servicio?*

I. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. CONCEPTO Y RÉGIMEN NORMATIVO DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué es el presupuesto de las Entidades Locales?

La normativa sobre presupuestos da, generalmente, de ellos una definición entorno a su **contenido**, más que a su naturaleza. Así, el art. 112 LRBRL señala que "*constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico*", añadiendo que coincidirá con el año natural.

En ese mismo sentido, el art. 162 LHL, refiriéndose a los presupuestos de las entidades locales en plural, lo regula como "*la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede 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*".

Así, pues, aunque para su concreta naturaleza normativa hay que atender al **momento de su aprobación**, se puede afirmar que el presupuesto de las entidades locales, como sucede con el presupuesto de cualquier ente público, tiene una **doble cara**: en primer lugar, es a la vez una **autorización y un límite de gasto**, ya que recoge en cifras monetarias concretas (cifrada), en su globalidad (conjunta) y de manera estructurada por apartados (sistemática) lo que se permite gastar al ente público correspondiente, ya que puede realizar gasto, según su criterio político y con respeto de las demás normas que le puedan afectar en cada caso, esos importes como máximo en ese concreto fin; en segundo lugar, supone una **previsión de los ingresos** que se pudieran realizar durante el ejercicio. En el primer caso, pues, se trata de una **obligación de máximos**, ya que no se puede superar el gasto para cada objetivo previsto; mientras que en el segundo caso se trata de una **previsión**, no existiendo inconveniente jurídico en ingresos inferiores o superiores, ya que depende de otras circunstancias como el contexto económico o la realización de hechos imponderables de los distintos tributos locales. El único inconveniente que se puede derivar de la diferencia entre los ingresos reales y los ingresos presupuestados, será evidentemente, el del posible déficit.

Esta diferencia entre ingresos y gastos en el presupuesto hace que, cuando se hace referencia a la gestión económico-presupuestaria, se esté aludiendo a la **gestión del gasto público**, toda vez que es el elemento obligatorio del presupuesto.

¿Es el presupuesto de obligado cumplimiento en todas sus partes?

Por lo demás, es claro que el presupuesto, definido así jurídicamente, refleja los parámetros generales de desarrollo político de un ente público, toda vez que señala tanto los montantes generales previstos de ingresos y gastos como la específica dedicación de los recursos divididos entre los distintos gastos.

¿Qué normativa regula el presupuesto de las entidades locales?

La primera norma que debe citarse relativa al presupuesto de las entidades locales es la propia **Constitución española** de 1978, tanto en su art. 142 que garantiza la suficiencia financiera de las entidades locales, como el Título VII, intitulado "Economía y Hacienda" y que contiene disposiciones aplicables a todos los entes públicos, especialmente tras la inclusión del art. 135, en la segunda reforma de la Constitución.

A partir de ahí, deben señalarse como principales normas:

a) Leyes:

- **Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**: desarrolla el art. 135 de la Constitución y regula los principios y límites más importantes de los entes públicos en general y las entidades locales en particular sobre gestión presupuestaria y gasto público. Se aplica preferentemente sobre el resto de las normas citadas a continuación.
- **Ley 7/1985**, reguladora de las **Bases del Régimen Local**, especialmente en su Título VIII, "Haciendas Locales": contiene una breve regulación inicial de las haciendas locales, casi anecdótica, toda vez que lo principal está regulado en la LHL.
- **Real Decreto Legislativo 2/2004**, por el que se aprueba el texto refundido de la **Ley reguladora de las Haciendas Locales**, especialmente en su título VI "Presupuesto y gasto público": tanto por ser posterior como por ser especial respecto a la Ley 7/1985, **se aplica preferentemente** en caso de conflicto entre ambas. Es, en ese sentido, la norma más importante.
- **Ley 47/2003, General Presupuestaria**: no se aplica a las Entidades locales, salvo en determinadas cuestiones puntuales, como lo dispuesto en su art. 133 o lo relativo a relaciones financieras de los entes locales con el Estado.

b) Normas reglamentarias:

- **Real Decreto 500/1990**, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, **en**

materia de presupuestos: aunque la ley 39/1988 se encuentra derogada en su mayor parte por el RD Legislativo 2/2004, se entiende este Real Decreto vigente como desarrollo ahora de esta última en lo que no la contradiga.

- **Real Decreto 1463/2007**, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de **Estabilidad Presupuestaria**, en su aplicación a las entidades locales: al igual que el anterior Real Decreto, desarrolla una ley derogada, pero se mantiene en vigor en tanto que desarrolla y no contradice la nueva ley, en este caso, la LO 2/2012.
- **Real Decreto 424/2017**, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del **control interno en las entidades del Sector Público Local**.
- **Orden EHA/3565/2008**, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la **estructura de los presupuestos** de las entidades locales.

¿Qué son los principios presupuestarios y qué consecuencias tienen?

Existe una serie de principios jurídicos que afectan a los presupuestos de las entidades locales y que son útiles no sólo porque complementan su régimen jurídico, sino también porque ayudan a entender el concepto mismo de presupuesto. La mayoría de ellos se encuentra **recogido** en las normas citadas anteriormente, que acogen también las **consecuencias jurídicas** de su incumplimiento.

Al hablar de principios presupuestarios, se puede hacer referencia a principios **políticos, contables o económicos**. Los principios políticos están dirigidos a determinar la **competencia** en materia presupuestaria y **asegurar el cumplimiento y el control** del presupuesto. Los principios contables se refieren a la **formalización o plasmación contable** del documento presupuestario. Los principios económicos tratan de establecer los **criterios de naturaleza económica** que han de inspirar las decisiones presupuestarias fundamentales.

Sin embargo, aquí se relatarán los **principios jurídico-presupuestarios**, esto es, los principios recogidos en normas jurídicas aplicables a las entidades locales y, por tanto, exigibles como tales. Hay que tener en cuenta que todos ellos son principios de orden político, contable o económico que, por opción de legislador, se recogen en normas jurídicas.

- **Principio de competencia:** regula la distribución de competencias en las distintas fases del ciclo presupuestario. Esta distribución de competencias se regula en el art. 168 LHL.

- **Principio de unidad:** la normativa sobre presupuesto de entidades locales se refiere a un “presupuesto general”, exigiendo que sea **un único documento presupuestario**, que permita conocer con claridad y rapidez toda la información sobre la actividad financiera del ente público. **El acuerdo de aprobación será único**, siendo ilegal una aprobación separada.
- **Principio de universalidad:** es complementario al de unidad, ya que en el documento único deben recogerse **todos los ingresos previstos y gastos autorizados**. Exige la inexistencia de actividades financieras extrapresupuestarias y, en caso de no ser posible, su reducción a la mínima expresión. De él se deriva la “**regla del presupuesto bruto**”, según la cual todos los ingresos y todos los gastos deben figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa, esto es, **sin compensaciones o minoraciones** entre ellos (regla del presupuesto bruto). Así, no cabe reflejar un gasto minorado por los posibles beneficios que produzca, ya que esos beneficios deben aparecer como ingreso en el apartado correspondiente. Igualmente, respecto de los ingresos con los gastos que sean necesarios para su obtención.
- **Principio de no afectación:** este principio postula que todos los ingresos públicos se destinen **de manera indistinta** y global a la cobertura de los gastos públicos, no siendo posible señalar un especial destino de un ingreso concreto. En el ámbito local, **su efectividad es relativa**, ya que existen determinados ingresos que deben tener un destino específico (venta de determinados bienes, subvenciones), así como determinadas aplicaciones presupuestarias exigen ciertos ingresos previos.
- **Principio de especialidad:** los recursos deben ser asignados exactamente a los **objetivos y finalidades fijados** en el documento presupuestario. La especialidad se refiere a la **finalidad (especialidad cualitativa)**, la **cuantía (especialidad cuantitativa)** y el **período de ejecución (especialidad temporal)** del gasto.
- **Principio de temporalidad:** el presupuesto debe aprobarse y ejecutarse para un período de tiempo determinado, que, en el caso de los entes públicos locales, es el **año natural**.
- **Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera:** aunque son principios conceptualmente diferenciables, tanto por su origen como por su finalidad deben entenderse armónicamente. La estabilidad presupuestaria se refiere a la **inexistencia de déficit** o a la existencia de un **déficit reducido** en los presupuestos, mientras que la sostenibilidad financiera atiende más al largo plazo y la **posibilidad de mantener**

¿Cabe aprobar el presupuesto en documentos distintos?

¿Qué gastos e ingresos debe recoger el presupuesto?

¿Deben reflejarse los gastos minorados por sus ingresos correlativos y viceversa?

¿Pueden tener los ingresos un destino de gasto específico?

¿Para qué período de tiempo se debe aprobar el presupuesto?

financieramente en los mismos criterios económicos al ente público. Téngase en cuenta que la estabilidad presupuestaria podría lograrse con endeudamiento, pero ello no supondría una situación de estabilidad financiera. Por ello, de la conjunción de ambos principios se derivan **dos conclusiones principales:**

- **Prohibición de un déficit estructural:** los presupuestos deben aprobarse en situación de equilibrio o superávit presupuestario.
 - **Fijación de límites de deuda:** la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas está limitada a un valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este límite de deuda conjunto se distribuye por la LOEPSF, señalándose para las entidades locales un **3% del PIB**, que en el ámbito local se expresa en función de los ingresos corrientes.
- **Principio de anualidad:** el ejercicio presupuestario coincide con el año natural (art. 163 LHL), que se refiere tanto a la aprobación del presupuesto para el año natural como a la ejecución del mismo en el año para el que es aprobado. De no resultar aprobado el presupuesto para un ejercicio concreto, se entiende **prorrogado** el anterior. Respecto a los **gastos plurianuales**, fijados inicialmente y reflejados posteriormente en cada presupuesto, en su parte correspondiente.

¿Puede aprobarse el presupuesto en situación de déficit?

¿Puede haber un presupuesto plurianual?

¿Cuál es la extensión del presupuesto de las entidades locales?

El presupuesto de las entidades locales debe recoger la totalidad de los ingresos previstos y de las autorizaciones de gastos a realizar en el año natural correspondiente de (art. 164 LHL):

- la **propia entidad local**.
- los **organismos autónomos dependientes de ella**, clasificados a efectos presupuestarios entre órganos autónomos de carácter administrativo y órganos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, debiendo indicarse su carácter en las normas de creación del órgano autónomo.
- las **sociedades mercantiles con capital social íntegramente propio de la entidad local**. En aquellos casos en que el ente público local tenga una participación superior al 50% en una entidad mercantil pero no total, sólo hay que incluir las *“previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente”* (art. 168.3 LHL).

¿Qué entes deben incluirse en el presupuesto de la entidad local?

¿Cuál es el contenido y la estructura del presupuesto de las entidades locales?

El presupuesto general de las entidades locales contendrá:

- Los **estados de gastos** del presupuesto de la entidad, en los que se incluirá, con la debida especificación, los créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones. Se integra por los denominados "**créditos presupuestarios**", **autorizaciones limitativas** para realizar gasto y elemento necesario para ejecutar el presupuesto y poder gastar. Son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto que figuran en los presupuestos de los órganos del sector público administrativo, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados.
- Los **estados de ingresos**, en los que figurarán las **estimaciones** de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio. Se deben incluir **todos los derechos económicos** que el ente público puede obtener **bajo cualquiera de las modalidades** de ingresos públicos.
- Los **estados de cada uno de los organismos autónomos**. En particular, respecto a los de carácter financiero, incluirán también los **estados de previsión** que contendrán la **cuenta de explotación**, la **cuenta resumen de operaciones comerciales** y el **cuadro de financiación**.
- Los **estados de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles**, que se integran por los "estados de previsión" de éstas: **cuenta de explotación**, **cuentas de otros resultados**, **cuenta de pérdidas y ganancias** y **presupuestos de capital**.
- Las **bases de ejecución**, que suponen la **adaptación de las disposiciones generales** en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión. Se convierten así en **normas presupuestarias de los entes locales**, a través de las que adaptan la norma general a las necesidades propias organizativas, pudiendo ampliar o simplificar procedimientos presupuestarios, atribuir determinadas competencias a sus órganos en materia de gastos y regulando aspectos no previstos en la normativa general. En particular, pueden regular lo previsto en el art. 9.2 del Real Decreto 500/1990.

¿Qué son los créditos presupuestarios?

¿Qué son las bases de ejecución?

Además, como **anexos del presupuesto** se incluirán:

- Los **planes y programas de inversión y financiación**: planes que pueden formular las entidades locales para un plazo de cuatro años.

¿Qué documentos se anexan al presupuesto?

- Los **programas anuales de actuación, inversiones y financiación** de las sociedades mercantiles cuyo **titular único o partícipe mayoritario** sea la entidad local.
- El **estado de consolidación del presupuesto** de la propia entidad con el de los organismos autónomos y sociedades mercantiles.
- El **estado de previsión de movimientos y situación de la deuda** comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes del reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del mismo y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico.
- El **Anexo de beneficios fiscales en tributos locales**, conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de la Entidad Local.
- El **Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social**, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y referencia a que dichos convenios contienen la cláusula general de retención de recursos del sistema de financiación del art. 57 *bis* LRBRL.

Además, el presupuesto debe incluir la **liquidación del presupuesto del año anterior y avance de la liquidación del presupuesto del año** en el que se elabora el nuevo presupuesto.

Todo ello supone una estructura general. Ahora bien, la **Orden EHA/3565/2008** regula la **estructura de los presupuestos** de las entidades locales, que recoge los criterios de clasificación en cada uno de los apartados.

a) **Estructura del estado de ingresos:** los ingresos se clasificarán **económicamente**, en función de su **origen**, separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras, de acuerdo con la estructura por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos del Anexo IV de la orden. Además, se puede **optar** por una **clasificación orgánica**.

b) **Estructura del estado de gastos:** el estado de gastos sigue una **triple clasificación**, distinguiendo entre **orgánica** (según la organización del ente local, distribuyendo entre centros gestores, entendiendo por ellos cada una de las unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria), por **programas** (según las finalidades u objetivos que se pretenden conseguir con el gasto, estructurándose a modo de árbol según la generalidad o concreción

¿Cómo se estructura el presupuesto?

de la finalidad u objetivo) y **económica** (según la naturaleza económica del mismo, atendiendo al anexo III de la orden). El criterio orgánico es voluntario.

¿Qué es el llamado ciclo presupuestario y qué fases tiene?

Todo presupuesto público se desarrolla en distintas fases que, aunque serán desarrolladas en los apartados anteriores, deben poder apreciarse de manera global. Así, se denomina **ciclo presupuestario** a los momentos o fases que configuran **temporalmente** el régimen jurídico de la institución presupuestaria.

Las **fases** del ciclo presupuestario son **cuatro: elaboración, aprobación, ejecución y control**. En la fase de elaboración se procede a la recopilación de información que conduce a la elaboración del presupuesto, que se remite al órgano competente para su aprobación, quien puede devolverlo para su modificación o aprobarlo. La fase de ejecución es la fase en la que se procede a realizar los gastos y a obtener los ingresos, coincidiendo, salvo presupuesto prorrogado, con el año natural de aplicación. La fase de control se produce tanto durante la ejecución como al finalizar ésta y consiste en controlar el efectivo cumplimiento del presupuesto respecto de los gastos.

2. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué es el plan presupuestario de la Entidad local?

Las obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impelen a la **elaboración de un plan presupuestario a medio plazo** en el que se enmarca la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantiza una **programación presupuestaria coherente** con esos objetivos de estabilidad y sostenibilidad.

El plan presupuestario de la entidad local es, pues, un documento que abarca un **período mínimo de 3 años** y que contiene, entre otros, los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y **regla de gasto** de la entidad local; las **proyecciones** de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su **evolución tendencial** como el **impacto** de las medidas previstas para el período considerado; los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos; y una **evaluación** de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

¿Qué duración mínima debe tener el plan presupuestario?

El plan presupuestario debe enviarse al **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, a través de la **Oficina Virtual de Entidades Locales**.

¿Quién y cuándo elabora el proyecto de presupuesto?

La competencia para conformar la documentación del proyecto de presupuesto corresponde **al Presidente** de la entidad, que formará el presupuesto general y lo remitirá al pleno de la corporación antes del **día 15 de octubre** del año anterior a aquél para el que se va a aprobar el presupuesto, para su aprobación, enmienda o devolución.

Los **organismos autónomos y las sociedades mercantiles con participación mayoritaria** de la entidad local deben remitir, **antes del 15 de septiembre** de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos.

¿Cuándo debe remitirse el proyecto de presupuesto al Pleno?

¿Qué documentación debe presentarse con el proyecto de presupuesto?

El proyecto de presupuesto, además del presupuesto en sí (incluyendo entes autónomos y sociedades mercantiles), debe integrar la siguiente documentación: **memoria explicativa** de su contenido y de las principales modificaciones en relación con vigente; **liquidación del presupuesto** del ejercicio anterior y avance de la del corriente (referida, al menos, a **seis meses** del citado ejercicio); **anexo de personal de la entidad local**; **anexo de las inversiones** a realizar en el ejercicio; **anexo de beneficios fiscales** en tributos locales; **anexo con información relativa a los convenios suscritos** con las Comunidades Autónomas en materia de gato social; e **informe económico-financiero** con las bases para la evaluación de los ingresos y las operaciones de crédito previstos así como la suficiencia de los créditos.

¿Quién debe aprobar el presupuesto de la Entidad local?

El competente para la aprobación del presupuesto es el **pleno** de la entidad local, que debe aprobarlo por **mayoría simple**.

¿Qué mayoría requiere la aprobación del presupuesto?

¿Cuál es el procedimiento de aprobación del presupuesto?

Remitido el proyecto de presupuesto por el presidente al Pleno, debe aprobarse por mayoría simple. Antes de dicha aprobación, cabe **devolver el presupuesto** al presidente para su modificación.

La aprobación del presupuesto por el Pleno de la entidad local por mayoría simple tiene **carácter provisional**, ya que el presupuesto aprobado debe **exponerse al público por 15 días**, previo anuncio en el **boletín oficial de la provincia**. Durante ese período, los

¿Qué publicidad existe en la aprobación del presupuesto?

interesados podrán examinar los presupuestos y **presentar reclamaciones** ante el Pleno.

Cabe que se exponga el expediente en el **Tablón de anuncios** de la entidad o que se tenga a **disposición en la Secretaría**, en cuyo caso es necesario que en el Tablón de anuncios conste dicha puesta a disposición.

Si no se producen reclamaciones durante ese período, el presupuesto se entiende **definitivamente aprobado**, lo que se entiende desde el **día siguiente** al fin del plazo. Ello no obstante, puede documentarse ese hecho, por ejemplo, mediante **Decreto del Presidente** que haga constar que no han existido reclamaciones una vez transcurrido el plazo.

En caso de que se produzcan reclamaciones, éstas deben resolverse en un **acuerdo único** que se pronunciará sobre ellas y sobre la aprobación definitiva de los presupuestos. La discusión en el Pleno o en la Junta de Gobierno **se limita exclusivamente a las reclamaciones**, no siendo posible plantear otras cuestiones sobre un presupuesto aprobado provisionalmente. La resolución se entiende, por tanto, referida tanto a las reclamaciones como a la aprobación del presupuesto definitivo global.

Esta aprobación definitiva debe producirse **antes del 31 de diciembre de cada año**, si bien puede producirse posteriormente, pero nunca una vez transcurrido el año natural en el que se ha de aplicar.

¿Qué sucede si el Pleno no aprueba el presupuesto?

A partir del 1 de enero, si no se ha aprobado el presupuesto, queda **prorrogado automáticamente** el presupuesto del año anterior. Esto es, se aplicará el presupuesto del año anterior como si se hubiera aprobado para el nuevo año, mientras no se aprueba el presupuesto definitivo del año correspondiente. En caso de que finalmente no se apruebe, se aplicará íntegramente el presupuesto prorrogado. Si se aprueba el presupuesto en el año en que debe aplicarse, deja de aplicarse el presupuesto prorrogado y se aplica el presupuesto definitivo. No obstante, el presupuesto definitivo tiene que **tener en cuenta los gastos** que se han podido ejecutar en atención a la aplicación del presupuesto prorrogado.

Además, el Alcalde puede plantear al Pleno una **“cuestión de confianza”** vinculada a la aprobación o modificación de presupuestos anuales. En este caso, se entiende otorgada la confianza y aprobado el presupuesto si en el **plazo de un mes** desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo al Alcalde o si se plantea la moción de censura, pero no prospera.

En todo caso, **no cabe la aprobación de un presupuesto alternativo** al propuesto por el presidente de la entidad local.

¿Qué es la prórroga del presupuesto?

¿Puede aprobarse un presupuesto distinto al presentado por el Alcalde?

El **Tribunal Constitucional**, en su **sentencia 111/2016**, declaró **inconstitucional** la previsión de la Disposición Adicional 16ª de la LBRL: que, si no se alcanza la mayoría para su aprobación, la competencia de aprobación pasa a la **Junta de Gobierno Local**.

¿Cómo puede impugnarse el presupuesto local?

El presupuesto local puede impugnarse una vez aprobado definitivamente, sin perjuicio de que cualquier ciudadano puede interponer reclamaciones en la fase de elaboración y por el motivo que sea.

La impugnación del presupuesto local se produce mediante **recurso contencioso-administrativo** directo, sin recursos administrativos previos y para ello no se requiere que se hayan realizado reclamaciones en la fase de aprobación.

Si la impugnación afecta o se refiere a la **nivelación presupuestaria**, el Tribunal de Cuentas debe informar previamente a la resolución del recurso, valorando si existe o no dicha nivelación.

El presupuesto local puede ser **impugnado** por:

- Los **habitantes de Derecho** de la respectiva entidad local.
- Los que **resulten directamente afectados** por el presupuesto, lo que debe demostrarse de forma singularizada por ser titulares de intereses concretos, personales o patrimoniales.
- Los **colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades** legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los intereses que les son propios.
- La **Administración General del Estado**, las **Comunidades Autónomas** y los miembros de las corporaciones locales que hubiesen **votado en contra** del acuerdo de aprobación.

Los **motivos de impugnación** del presupuesto están tasados y son:

- La falta de seguimiento en su elaboración y aprobación de los **trámites establecidos en la ley**.
- La **omisión del crédito necesario** para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal u otro título legítimo.
- La **manifiesta insuficiencia** de los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de éstos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

¿Quién puede impugnar el presupuesto?

¿En base a qué puede impugnarse el presupuesto?

3. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué es la ejecución presupuestaria y qué sub-fases incluye?

La ejecución del presupuesto es la **realización de lo previsto** en el presupuesto, tanto respecto de los ingresos como de los gastos, si bien es especialmente importante respecto de los gastos, ya que en este caso el presupuesto suponía tanto una autorización como un límite. Así, ejecutar el presupuesto supone **hacer uso de las autorizaciones presupuestarias** para realizar gastos públicos; esto es, utilizar los créditos presupuestarios.

Esta fase abarca distintas **sub-fases**:

- **Operaciones de gestión de créditos presupuestarios:** consiste en **verificar la existencia de partida suficiente y adecuada**, incluyendo las posibles modificaciones.
- **Operaciones de gestión presupuestaria** en sentido estricto:
 - **Ordenación del gasto:** comprende la autorización del gasto, la disposición o compromiso del gasto y el reconocimiento y liquidación de la obligación.
 - **Ordenación del pago:** incluye la orden o mandamiento de pago y el pago material.
 - **Reintegros de pagos.**
- **Operaciones contables:** contabilización de los gastos para constatar la adecuada y suficiente cobertura presupuestaria.

¿Quién realiza la ejecución presupuestaria?

La **autorización y disposición** de los gastos corresponde al **presidente** o al **pleno**. Igualmente, corresponde al presidente el **reconocimiento y la liquidación** de las obligaciones derivadas de compromisos de gastos legalmente adquiridos. En el caso de los **organismos autónomos**, ello corresponde en función de lo previsto en los estatutos.

No obstante, estas facultades pueden **delegarse** siguiendo lo establecido en el art. 23 LRBRL. La delegación debe realizarse en las **bases de ejecución del presupuesto**.

¿Qué es la vinculación jurídica de los créditos?

El nivel de vinculación jurídica permite destinar créditos a un objetivo distinto del previsto inicialmente, siempre y cuando existan créditos en el conjunto (o "bolsa") de aplicaciones presupuestarias agregadas. Debe definirse obligatoriamente en las bases de

ejecución del presupuesto. Es decir, constituye el nivel máximo sobre el que operan los límites de los créditos presupuestarios en función de la agrupación (o "bolsa") de las clasificaciones del presupuesto de gastos.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento de gestión de gastos?

El procedimiento de gestión de gastos debe estar aprobado en las **bases de ejecución**, así como las delegaciones o desconcentraciones en materia de autorización y disposición del gasto, así como el reconocimiento y liquidación de obligaciones.

El procedimiento cuenta con **cuatro fases temporalmente diferenciadas**, según el art. 184 LHL: **autorización del gasto, disposición o compromiso del gasto, reconocimiento o liquidación de la obligación y ordenación de pago**. No obstante, dos o más fases pueden quedar recogidas en un **solo acto administrativo**, siempre que esté previsto en las **bases de ejecución**.

Sin merma de ello, el primer acto debe ir encaminado al gasto será la **propuesta del gasto** y la **verificación de la existencia** de financiación y del crédito presupuestario correspondiente. La propuesta formula el servicio dependiente del ordenante del gasto y **debe mencionar** el importe del gasto, la imputación presupuestaria, la necesidad a satisfacer y las disposiciones legales que lo ampara.

La propuesta debe ser **acompañada por certificado de existencia y retención de crédito**, acreditado documentalmente mediante el **documento contable RC**.

El gasto **se autoriza** por la persona competente (presidente, pleno o delegado), lo que se materializa en el **documento contable A**. Ello **no supone compromiso alguno con terceros**, siendo un acto interno de la Administración.

Una vez aprobado, el siguiente paso es la **disposición o compromiso del gasto**, mediante el que se acuerda la realización de gastos por un importe exacto. Es un acto **externo** con relevancia para terceros, vinculando a la Hacienda local a su realización. Contablemente, se materializa en el **documento D**. Debe tenerse en cuenta que debe realizarse este compromiso según las normas propias de cada tipo de gastos: derivados de contratación, subvenciones, reconocimientos de deudas, etc.

A continuación, el **acto de reconocimiento y liquidación, documento O**, supone el reconocimiento de que existe un crédito exigible contra la entidad local derivado de un gasto autorizado y comprometido. Son **dos actos simultáneos**: se **reconoce la deuda** y se **liquida**, esto es, se determina el importe exacto.

La **ordenación del pago** será normalmente la **fase final** del procedimiento, en la que se expide la correspondiente **orden de**

¿Dónde se aprueba el procedimiento de gestión de gastos?

¿A partir de qué acto de gestión de gastos hay compromiso con terceros?

¿Es lo mismo orden de pago que pago material?

pago. Se debe distinguir entre la orden de pago y el pago material, precediendo la orden al pago. Las órdenes de pago deben ajustarse al **plan de disposición de fondos**, que debe recoger la prioridad de gastos de personal y obligaciones contraídas en ejercicios anteriores y debe ser compatible con el **plan de tesorería**. El resto de órdenes de pago se atribuyen por criterios objetivos (fecha de recepción, importe, aplicación presupuestaria o forma de pago, entre otros).

Previo a la orden de pago, debe **verificarse** que se realiza **a favor del acreedor legalmente reconocido** y que se ha tomado en consideración las **obligaciones fiscales y de seguridad social** del acreedor y con la propia entidad local, constando documentalmente que está al corriente de las mismas. También debe verificarse que **no existen embargos** formalmente notificados y a la entidad local respecto del acreedor y vigentes, si hay o no **constancia de transmisión del derecho de cobro**, que no existen **penalidades a cargo del contratista**, que no existen **gastos a cargo del acreedor** que deban deducirse de los derechos de cobro, que el acreedor no esté **incurso en procedimientos concursales**, que esté actualizada la **certificación bancaria** aportada por el acreedor y que no existen **derechos reconocidos vencidos, líquidos y exigibles** por la Entidad local al acreedor que permitan la compensación.

Como fase adicional, en algunos casos surgirá el **reintegro de pagos indebidos**.

¿Qué debe verificarse antes de la orden de pago?

¿Pueden modificarse los presupuestos durante la ejecución?

Sí. Es posible que, durante la ejecución, aparezcan **necesidades nuevas e imprevistas**, que no fueron contempladas durante la elaboración y aprobación del presupuesto. Por ello, la normativa sobre presupuestos admite alteraciones en los créditos presupuestarios inicialmente aprobados. Tales modificaciones pueden consistir en nuevos o mayores créditos o en la modificación de los créditos presupuestarios. Será modificación del presupuesto toda modificación que afecte a cualquiera de los aspectos de los créditos: **cualitativo, cuantitativo y temporal**.

Las modificaciones del presupuesto se clasifican como:

- **Créditos extraordinarios y suplementos de créditos:** se utilizan cuando se deba cubrir un **gasto que no pueda demorarse** hasta el ejercicio siguiente y **no exista crédito o sea insuficiente o no ampliable**. Si no existe crédito, el Presidente incoa un expediente de concesión de crédito extraordinario. Si es insuficiente o no ampliable, incoa un expediente de suplemento de crédito. El expediente debe acompañar una memoria justificativa de la necesidad de la medida. Debe ser aprobado por el Pleno, con informe previo de la Intervención, con sujeción a los mismos trámites y

¿Qué debe hacerse si no existe crédito suficiente para afrontar un crédito inaplazable?

requisitos que los presupuestos (art. 177.2 LHL). Las fuentes con las que cubrir estos créditos son limitadas, regulándose en la LOEPSF. Debe recurrirse a este tipo de modificaciones si no se puede aplicar alguna de las siguientes.

- **Transferencia de créditos:** se produce una **imputación o trasvase** del importe total o parcial de un crédito a otro ya existente o a uno nuevo. No se considera transferencia el trasvase de crédito presupuestario dentro del mismo artículo de la estructura del presupuesto. El régimen de transferencias debe estar regulado en las **bases de ejecución del presupuesto**, estableciendo el órgano competente para autorizarlas. En todo caso, si se trata de transferencias entre distintas áreas de gasto, debe ser aprobado por el Pleno; salvo en el caso de que se afecte a créditos de personal, en el que lo debe aprobar el Presidente. Las transferencias **no pueden afectar a créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos en el ejercicio**. Tampoco cabe minorar los créditos que se hayan incrementado con suplementos o transferencias (salvo que afecten a créditos de personal) ni los créditos incorporados a consecuencia de remanentes no comprometidos, ni incrementar créditos que hayan sido minorados por otras transferencias en el ejercicio (salvo que hayan afectado a créditos de personal). Estas limitaciones no se aplican en caso de programas de imprevistos y funciones no clasificadas, así como a transferencias consecuencia de reorganizaciones administrativas aprobadas por el pleno. No cabe, en todo caso, transferir desde créditos con ingresos afectados.
- **Ampliaciones de crédito:** las bases de ejecución del presupuesto pueden definir los que consideran como **créditos ampliables**, que son aquellos que pueden ver incrementada su cuantía sin que exista transferencia, sino a consecuencia de la efectividad de los recursos afectados. Esto es, cuando los ingresos superen lo previsto, se podrán destinar a estos créditos.
- **Generaciones de crédito:** son modificaciones mediante las cuales se concede la posibilidad de **crear un crédito presupuestario nuevo o de incrementar un crédito presupuestario ya existente** en función de la efectiva obtención de ingresos no previstos en los presupuestos o superiores a los previstos, diferenciándose de las ampliaciones de créditos en que el origen de los mayores ingresos debe ser no tributario e imprevisible.
- **Incorporaciones de créditos:** los créditos para **gastos que no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas** el último día del ejercicio presupuestario quedan anulados de pleno derecho, debido al

¿Cómo pueden utilizarse ingresos superiores a los presupuestados?

¿Qué sucede si se cierra el ejercicio con créditos no comprometidos a gastos?

principio de anualidad. No obstante, se permite que se incorporen a los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente **siempre que existan los suficientes recursos financieros** y que se trate de créditos extraordinarios, de suplementos de créditos, de transferencias de créditos (todos ellos aprobados en el último trimestre del ejercicio), de créditos que amparen compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, de créditos por operaciones de capital, de créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados y de créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados que deban incorporarse obligatoriamente. No cabe la incorporación de créditos declarados no disponibles ni remanentes de créditos ya incorporados en el ejercicio precedente. Esta modificación de crédito se encuentra actualmente muy limitada por la Regla de Gasto.

- **Bajas por anulación:** ello esto se refiere tanto a la anulación automática de créditos no afectados en el último día del ejercicio como a la posibilidad que recoge el art. 49 del RD 500/1990 de disminuir total o parcialmente un crédito presupuestario. La baja por anulación debe aprobarla el Pleno de la entidad local. Puede darse de baja por anulación cualquier crédito del presupuesto de gastos hasta la cuantía correspondiente al saldo de crédito siempre que dicha dotación se estime reducible o anulable **sin perturbación del respectivo servicio**. La baja puede servir como recurso para la financiación de algunas **modificaciones de crédito** (art. 51 RD 500/1990).

2. LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué es la liquidación del presupuesto?

La liquidación del presupuesto consiste en una serie de **operaciones contables** que deben realizarse en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones el **31 de diciembre** del año natural correspondiente.

A **31 de diciembre** se produce el cierre del presupuesto. Los créditos no asignados se anulan o transfieren e ingresos y gastos pendientes quedan a cargo de la Tesorería local. El cierre y la liquidación deben realizarse, pues, con referencia a la situación a 31 de diciembre.

La liquidación es un acto administrativo que debe determinar:

¿Cuándo se cierra el presupuesto y qué consecuencias tiene?

¿Qué contenido tiene la liquidación?

- Respecto al **presupuesto de gastos** y para cada partida presupuestaria: los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
- Respecto al **presupuesto de ingresos**, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas, los derechos reconocidos y anulados, así como los recaudados netos.
- En general: los **derechos pendientes de cobro** y las **obligaciones pendientes de pago** a 31 de diciembre, el **resultado presupuestario** del ejercicio, los **remanentes de crédito** y el **remanente de tesorería**.

¿Quién es el competente para realizar la liquidación del presupuesto?

La liquidación del presupuesto debe ser realizada por la **Intervención** de la entidad local, salvo en los **municipios de gran población**, en los que compete al **órgano de gestión económico-financiera** al que se haya atribuido la función reservada de "contabilidad".

El **presidente** de la entidad local, previo informe de la Intervención, debe **aprobar** la liquidación del presupuesto de la entidad, así como las liquidaciones de los presupuestos de los organismos autónomos dependientes. Respecto de las **entidades mercantiles**, si bien son aprobados por ellas, debe darse cuenta al Pleno de la corporación.

¿Qué sucede con los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago?

Se consideran operaciones de la tesorería local, que deben ser instrumentados, autorizados y justificados con los mismos requisitos exigidos para las operaciones del presupuesto corriente, siendo **objeto de contabilidad independiente**.

Los derechos **pendientes de cobro** que sean de **difícil o imposible recaudación** obligan a dotar las oportunas provisiones para insolvencias, debiendo ser tenidos en cuenta para el correcto cálculo del Remanente de Tesorería.

¿Qué es el resultado presupuestario del ejercicio?

Es la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el mismo período, entendido por sus **valores netos** y eliminando aquéllos que hubiesen sido anulados. Debe distinguirse entre operaciones no financieras, activos financieros y pasivos financieros.

El resultado presupuestario se debe referir a unos presupuestos anuales concretos y muestra, una vez ejecutado, las diferencias entre el Estado de ingresos y el Estado de Gastos para representar la medida en que los derechos reconocidos en el ejercicio han sido suficientes para financiar las obligaciones del período.

¿Qué es un remanente de tesorería?

El remanente de tesorería es un estado que se incorpora a la liquidación del Presupuesto y que forma parte de la Memoria de la Cuenta General y que se obtiene como suma de los fondos líquidos de tesorería más los derechos pendientes de cobro (corregidos en el importe de los de dudoso cobro), deduciendo las obligaciones pendientes de pago y agregando las partidas pendientes de aplicación. El Remanente de Tesorería Total resultante del cálculo anterior se subdivide a su vez en dos magnitudes: Exceso de Financiación Afectada y Remanente de Tesorería para gastos generales.

¿Qué sucede con los posibles remanentes?

Los remanentes de créditos presupuestarios no pueden incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente, salvo en los casos de **incorporaciones de créditos**.

Deben distinguirse estos del **remanente de tesorería**, que muestra el **excedente o déficit de financiación** a 31 de diciembre. Si el remanente es **negativo**, debe aprobarse por pleno en la primera sesión una reducción de gastos del nuevo presupuesto por el mismo importe. Si ello no es posible, debe concertarse una operación de crédito. De lo contrario, el ejercicio del presupuesto siguiente debe aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior a dicho déficit.

¿Qué debe hacerse en caso de remanente negativo de tesorería?

¿Qué debe hacerse con la liquidación de los presupuestos, una vez aprobada?

Debe **remitirse copia** de la liquidación de los presupuestos a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente.

El **incumplimiento de esta obligación** supone la **retención**, a partir del mes de septiembre del ejercicio siguiente al liquidado y hasta la remisión, del importe de las **entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado** que correspondan a la entidad. Además, puede suponer la no percepción de la indemnización correspondiente por el cese en el cargo o el cese o imposibilidad de ser nombrado para ocupar puesto de alto cargo o asimilado por un período de entre 5 y 10 años.

¿Qué consecuencias tiene la no remisión de la liquidación del presupuesto?

3. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué tipos de control del presupuesto existen?

El control de la actividad económico-financiera se considera la última fase del ciclo presupuestario, si bien no siempre se ejerce al final de ella. Tiene como objeto controlar el **cumplimiento de la legalidad**, así como la **eficacia y eficiencia** del gasto público. Existen dos tipos de control: el **control interno**, que es **simultáneo** a la ejecución del presupuesto, y el **control externo**, que es realizado **tras la liquidación** del presupuesto.

¿Qué es el control interno?

El control interno de la actividad económico-financiera la realiza la **Intervención** de la entidad local. Debe tenerse en cuenta que el Interventor es, junto al Secretario, el único funcionario con exigencia de **habilitación nacional** de las entidades locales. Pueden recaer en un mismo funcionario las funciones de secretaría e intervención o de intervención y tesorería.

Así pues, el control interno consiste en la **participación del Interventor en la gestión del gasto público**, a través del desarrollo de dos funciones: **función interventora** y **función de control financiero**.

- **Función interventora:** supone la participación del Interventor en determinados actos, entre los que cabe destacar **informe fiscalizador** sobre todo acto, documento o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o con repercusión financiera o patrimonial. Así también, debe **informar el proyecto de presupuestos** y las **modificaciones de créditos, intervenir formalmente** a la ordenación de pago y su realización material, **fiscalizar** los ingresos y actos de gestión tributaria, **expedir certificaciones** de descubierto frente a deudores y **emitir informes y dictámenes** en asuntos que requieran mayoría especial, para el caso de ampliación de servicios o a petición del Presidente o de 1/3 de Concejales o Diputados.
- **Control financiero:** supone la comprobación del **aspecto económico-financiero** de los servicios de las entidades locales y de entidades dependientes tanto mediante el control permanente como la auditoría a posteriori. Incluye también el control de eficacia, que tendrá por objeto la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos,

¿En qué actos participa el interventor?

así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

El control interno puede ser tanto **previo** (a la aprobación del acto controlado) como **concomitante** (simultáneo a la actividad) como **posterior** (consuntivo).

¿En qué momento se realiza el control interno?

Igualmente, el control interno puede clasificarse según la **intensidad**: limitado (verifica algunos aspectos de los actos fiscalizados), pleno (verifica todos los aspectos) o por muestreo (se analizan sólo algunos actos, por métodos estadísticos y de muestreo).

¿Qué es el control externo?

El control externo se realiza por el **Tribunal de Cuentas** y por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, siendo en el caso andaluz el de la **Cámara de Cuentas de Andalucía**.

El control externo se realiza *a posteriori*, una vez cerrado el ejercicio presupuestario y liquidado el presupuesto. Para ello, existe obligación de remitir a los mencionados órganos de control la información correspondiente, lo que se conoce como "**rendición de cuentas**". En particular, el art. 223 LHL obliga a remitir al Tribunal de Cuentas, antes del **15 de octubre de cada año**, la cuenta general relativa al ejercicio económico anterior.

¿Qué es la rendición de cuentas?

En caso de que se detecten anomalías, el Tribunal someterá a consideración de la entidad local **propuestas de corrección** y **ejercicio de acciones procedentes**, sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidad contable.

II. LA CONTABILIDAD PÚBLICA LOCAL

¿Qué es la obligación de contabilidad de las Entidades locales?

El art. 200 LHL somete a las entidades locales -incluidos sus organismos autónomos- a un **régimen de contabilidad pública**. En el caso de entidades mercantiles de participación mayoritaria de una entidad local, debe someterse también a criterios de contabilidad pública, sin perjuicio de adaptarse a las normas de contabilidad del Código de Comercio.

El **ejercicio contable** coincide con el **presupuestario**, siendo competente el **Interventor** para llevar y desarrollar la contabilidad pública local.

¿Quién es el competente para llevar la contabilidad pública local?

El art. 205 recoge los **finés** de esta contabilidad, siendo claro que se trata tanto de fines de **información financiera** como de

conocimiento de la **situación económica real** de la entidad, para posibilitar la toma de decisiones y el control financiero.

El Ministerio de Hacienda, a tal fin, es el competente para aprobar las **normas generales sobre contabilidad pública** y el **Plan General de Cuentas** para las entidades locales, lo que se ha realizado a través de la **Orden HAP/1781/2013**, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la **Instrucción del modelo normal de contabilidad local**.

¿Qué modelo contable deben seguir las Entidades locales?

Existen tres modelos contables para las entidades locales: el modelo normal, el modelo simplificado y el modelo básico.

El **modelo normal** se aplica a **municipios** con presupuesto superior a **3 millones de €**, así como entre esa cantidad y **300.000 €**, si la población es superior a **5.000 €**. También se aplica a toda **entidad local** con presupuesto superior a **3 millones de €**, con independencia de la población.

El **modelo simplificado** parte del modelo normal y se aplica al resto de entidades, a excepción de lo siguiente.

El **modelo básico** se aplica a municipios con presupuesto no superior a **300.000 €** y **sin entidades dependientes**. Los **organismos dependientes** siguen el mismo modelo que aplica la entidad de la que dependen.

El **modelo básico** no tiene **cuadro de cuentas**, estructurándose en las siguientes **áreas contables**: área de presupuestos de gastos, área de presupuestos de ingresos, área de operaciones no presupuestarias, área de tesorería, área de endeudamiento y área de recursos afectados. El **modelo normal** tiene su cuadro de cuentas aprobado en el **anexo II de la Orden HAP/1781/2013**, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local, mientras que el simplificado lo tiene en el **anexo II de la Orden HAP 1782/2013**, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la instrucción del modelo básico de contabilidad local aprobada por orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.

¿Cuál es el documento básico de la contabilidad pública local?

La **cuenta general** es el documento básico de la contabilidad pública local, que permite obtener información sobre la gestión económico-financiera, presupuestaria y patrimonial de la entidad. Se integra por: el **balance**, la **cuenta de resultado económico-patrimonial**, el **estado de cambios en el patrimonio neto**, el **estado de flujos de efectivo** y la **memoria**.

III. GESTIÓN FINANCIERA Y TESORERÍA

¿Qué obligaciones se derivan de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

La reforma del art. 135 de la Constitución Española ha provocado, respecto de las entidades locales, la **reforma/redacción de 3 leyes principales** inspiradas en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Estas leyes son la propia **LOEPSF**, la **LRSAL** y la **LHL** (en algunos de sus preceptos). Dichas reformas se han encaminado a **la reducción del déficit** de las entidades locales de manera sostenible y que se concretan en una serie de **obligaciones/prohibiciones** que rigen la gestión financiera y de tesorería de las entidades locales, además de lo ya visto sobre gestión presupuestaria.

Así, aparece el concepto de **“coste efectivo de los servicios”**, dato que permite conocer el coste exacto de un servicio público.

Entre las principales medidas, puede entenderse la limitación del acceso al crédito, la imposición de un registro contable de facturas, la existencia de un plazo máximo de pago y de un informe de período medio de pago a proveedores y la prelación del pago de la deuda y sus intereses.

En el caso de que exista un **desequilibrio económico-financiero**, hay obligación de aprobación de una serie de planes que permitan recuperar el equilibrio. Son:

- **Plan de saneamiento:** para casos de **ahorro neto negativo**. También puede darse plan de saneamiento de **remanente de tesorería negativo** y plan de saneamiento financiero y de reducción de deuda en **operaciones de refinanciación**. En caso de **sociedades mercantiles con pérdidas** que requieran dotación de recursos no previstos, será plan de saneamiento de corrección del desequilibrio financiero.
- **Plan económico-financiero:** debe aprobarse cuando se incumpla la **estabilidad presupuestaria**, el **límite de deuda pública**, la **regla de gasto** o el **período máximo de pago a proveedores**. Debe permitir solucionar la situación en el año en curso y el siguiente. Debe aprobarse por el pleno de la corporación. También se aplica en los supuestos de racionalización previstos por la LRSAL de modificación de competencias/servicios o fusión de municipios (véase Módulo 2).
- **Plan de ajuste:** tiene un carácter de programación económica plurianual, basado en las transferencias del

¿Qué debe hacerse en caso de desequilibrio económico-financiero?

Estado y con el objetivo de **garantizar la sostenibilidad financiera**.

¿Qué es la regla de gasto?

Es una regla que limita el **gasto presupuestario no financiero**. Supone que la **variación interanual** del gasto computable del conjunto de Administraciones no sea superior a la tasa de referencia de crecimiento del **Producto Interior Bruto** de medio plazo de la economía española. Como gasto computable, se entienden los empleos no financieros definidos en el **Sistema Europeo de Cuentas**, excluyendo los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo y la parte del gasto financiado con fondos finalistas de otras Administraciones.

La regla de gasto se debe tener en cuenta en la aprobación, y se debe cumplir en la ejecución y liquidación del presupuesto.

¿Cómo pueden acceder al crédito las entidades locales?

El art. 48 bis LHL ha introducido el principio de **prudencia financiera** en las entidades locales, que supone que las entidades locales sólo podrán **acceder a operaciones financieras** bajo las condiciones que establezcan -según el caso- la Secretaría General de Tesoro y Política Financiera y la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

La resolución de 4 de Julio de 2017 de la Secretaría General de Tesoro y Política Financiera, cuyo anexo I se viene actualizando por otras resoluciones, determina las operaciones financieras que pueden realizar las entidades locales: certificaciones de deuda bajo ley alemana, emisión de deuda, instrumentos de financiación a corto plazo, préstamos a largo plazo, arrendamiento financiero y cualquier otro instrumento autorizado por la Secretaría General de Tesoro y Política Financiera. En ningún caso se podrán concertar operaciones financieras con **cláusulas de amortización anticipada a requerimiento de la entidad financiera** o que **no permitan la amortización anticipada** y operaciones que supongan un **diferimiento de la carga financiera**, operaciones con **cláusulas suelo** en caso de tipos de interés variable. En caso de interés basado en índice de referencia, este debe coincidir con el período de liquidación de intereses.

En todo caso, todos los años la **Secretaría General de Tesoro y Política Financiera** debe emitir una **resolución** en la que especifica las **condiciones de las operaciones financieras** para las entidades locales. Las entidades locales se clasifican en **elegibles** y **no elegibles**. Las primeras son aquéllas que cumplen con la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera, la prudencia financiera y el período medio de pago a proveedores. Estas se financiarán en condiciones más favorables que las no elegibles. A las primeras les corresponde el Fondo de Impulso Económico y a las segundas el Fondo de Ordenación.

¿Qué es el principio de prudencia financiera?

¿Qué tipo de operaciones financieras pueden concertar las entidades locales?

¿Qué cláusulas no pueden incluirse en las operaciones financieras?

Teniendo ese margen limitativo, las entidades locales pueden endeudarse tanto por **necesidades transitorias de tesorería** (endeudamiento a corto plazo) como por **necesidades a largo plazo**.

En el caso de endeudamiento **a corto plazo**, las operaciones de crédito no pueden superar en el año el **30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes** en el ejercicio anterior. No obstante, superado el **15%** de dicha referencia, deben ser aprobadas por el pleno.

¿Qué límite de importe tiene el endeudamiento de las entidades locales?

En el caso de endeudamiento **a largo plazo**, debe estar destinado a **financiar inversiones** o a **sustituir total o parcialmente operaciones de deuda** anteriores que supongan una **carga financiera mayor** que la operación a concertar. Es requisito para ello tener el **presupuesto aprobado** o, en caso de presupuesto prorrogado, tener **ahorro neto positivo** y **porcentaje de deuda viva** inferior al **110%** de los recursos corrientes (necesitará autorización del órgano encargado de la tutela financiera en el caso de que sea superior al 75% e inferior al 110%). En todos los casos, es competente el presidente si las operaciones ya concertadas son **inferiores al 10%** de los recursos presupuestarios del ejercicio en vigor (en caso contrario, compete al pleno).

¿Con qué fines cabe el endeudamiento a largo plazo?

¿Qué es el registro contable de facturas?

Es un **registro de facturas recibidas** (y, en su caso, emitidas) interrelacionado con el **sistema de información contable**, con el objeto de facilitar el seguimiento de los gastos realizados por la Administración pública. Se gestionará por el órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad.

Debe existir un registro único por ente local, de manera que, en el caso de existencia de organismos autónomos u otras entidades de Derecho público, deben tener registro diferenciado del registro de la entidad local.

El registro contable de facturas constituye un instrumento de utilidad para el control de las facturas recibidas por las Administraciones y, en consecuencia, del gasto público; facilitando el seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones Públicas.

¿Cómo se evita la morosidad en las Entidades locales?

El control de la morosidad de las entidades locales se realiza a través de la obligación de la emisión de un **informe sobre plazos de pago** y la regulación de un **plazo legal de pago** de obligaciones comerciales.

El informe sobre plazos de pago debe elaborarse **trimestralmente** por los tesoreros y versar sobre el **cumplimiento de los plazos de**

¿Qué es la gestión de tesorería?

pago previstos, incluyendo el número y cuantía global de las operaciones en las que no se cumplan los plazos previstos. Se debe dar cuenta del informe al pleno. El informe debe tener fecha del **último día del trimestre**. Debe referirse a todas las operaciones comerciales, los gastos en bienes corrientes, servicios e inversiones, así como el aprovisionamiento, las adquisiciones de inmovilizado material e intangible y los gastos de explotación.

El **plazo legal máximo de pago a proveedores** es de **60 días naturales** desde el registro de la factura, con la idea de que se disponga de 30 días para su aprobación y 30 para el pago, si bien ambos plazos se pueden compensar sin superar los 60 días. En el caso de certificaciones finales de obras, es de **2 meses** y, en el caso de liquidación de obra, **de 60 días**.

Además, las entidades locales deben calcular el **“período medio de pago”**, que señala el tiempo de pago medio en deuda comercial y que, por tanto, debe ser inferior a 30 días (con los matices relativos a certificaciones y liquidaciones de obra. No se incluyen en el cálculo obligaciones con otras Administraciones Públicas, obligaciones con cargo a fondo a proveedores y propuestas de pago objeto de retención por embargos y mandamientos de ejecución judicial o administrativo.

¿Cuál es el plazo legal máximo de pago a proveedores?

¿Qué es el período medio de pago?

¿Qué es la gestión de tesorería?

La gestión de tesorería es la encargada **realizar los pagos** y **obtener los ingresos concretos** y **gestionar la liquidez** de la entidad local.

En base al principio de **unidad de caja**, toda la gestión de tesorería es realizada por un único órgano o unidad administrativa, que se encarga de distribuir temporalmente las disponibilidades de dinero para cumplir con los pagos materiales.

¿Puede estar descentralizada la gestión de tesorería?

¿Puede utilizarse cualquier crédito presupuestario para realizar un pago?

Debe tenerse en cuenta que los créditos presupuestarios obligan tanto **cuantitativa** como **cualitativamente**. Además de ello, hay que tener en cuenta la **situación concreta** de cada crédito, pues pueden darse las siguientes situaciones:

- **Crédito disponible:** permite su uso en las cuantías y objetivos presupuestados.
- **Crédito retenido pendiente de utilización:** crédito para el que se ha autorizado un gasto y que queda reservado para el pago material de dicho gasto, por lo que no cabe su uso.

- **Crédito no disponible:** Cabe declarar la no disponibilidad de un crédito, lo que no supone su anulación, pero impide su utilización.

¿Cómo se asegura la disposición de fondos?

Debe **asegurarse la liquidez** en todo momento para poder hacer frente a las obligaciones de pago correspondientes, para lo que se desarrolla tanto el plan de disposición de fondos como el plan de tesorería.

El **plan de disposición de fondos** distribuye temporalmente los pagos en función de la disponibilidad de liquidez. Debe atender a la **prioridad que la ley** da a los pagos según el tipo/destino de los mismos. Así, el **orden de prioridad de pagos es:** deuda, intereses y amortización de la misma; gastos de personal (retribuciones líquidas), pagos extrapresupuestarios de Seguridad Social e IRPF, pagos presupuestarios de Seguridad Social, resto de pagos.

El **plan de tesorería** refleja el plan de disposición de fondos y realiza una **previsión anual** y una **previsión trimestral** de cobros y pagos estimados. Debe **ajustarse** al final de cada trimestre según la situación real.

¿Existen conceptos de pago prioritario?

¿Es siempre necesario que el pago material sea posterior a la recepción del bien o servicio?

No. Hay dos situaciones especiales, que se consideran **anticipos de caja**:

- **Anticipo de caja ordinario o pago a justificar:** se permite el pago previo, con la obligación de justificación de las cantidades aplicadas en un **plazo máximo de 3 meses**.
- **Anticipo de caja fija:** se permite para contratos de suministro o, en general, de carácter periódico. Se debe justificar **durante el ejercicio presupuestario** en el que se aprueba.

MÓDULO 8. LOS RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. SUFICIENCIA FINANCIERA Y AUTONOMÍA LOCAL

- *¿Los Entes locales tienen autonomía financiera?*
- *¿Qué es la suficiencia financiera?*

II. LOS RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

- *¿Los Entes locales tienen los mismos recursos en sus haciendas?*

III. LOS INGRESOS DE DERECHO PRIVADO DE LAS ENTIDADES LOCALES

- *¿Qué clases de ingresos privados tiene la Hacienda Local?*
- *¿Qué se entiende por patrimonio de las Entidades Locales?*
- *¿Qué tipo de ingreso generan los bienes de las Entidades Locales?*
- *¿Qué normas rigen la enajenación de los bienes patrimoniales?*
- *¿Quién autoriza la enajenación de los bienes?*
- *¿Puede cambiarse la naturaleza de los bienes de las Entidades Locales?*

IV. 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

- *¿Cómo puede incidir la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales?*
- *¿Cuál es el papel del Estado en relación con los tributos locales?*
- *¿Cómo regulan las Entidades Locales sus propios tributos?*
- *¿Cómo se aprueban las ordenanzas fiscales?*
- *¿Cuál es el período de vigencia de las ordenanzas?*
- *¿Se pueden impugnar las ordenanzas fiscales?*
- *¿Qué regulan las ordenanzas fiscales?*
- *¿Qué contenido mínimo debe regular una ordenanza fiscal que regule un tributo?*
- *¿Qué son las ordenanzas tipo?*
- *¿Qué clases de recursos tributarios tienen las Haciendas Locales?*
- *¿Cuáles son los impuestos de exacción obligatoria?*
- *¿Cuáles son los tributos de exacción voluntaria?*

1. Las tasas

- *¿Qué son las tasas?*
- *¿Se puede siempre establecer una tasa por la prestación de un servicio?*
- *¿Cómo se determina el importe de la tasa?*

- *¿Es importante el informe técnico económico?*
- *¿Cuál es la diferencia entre tasa, contribución especial e impuesto?*

2. Contribuciones especiales

- *¿Con la contribución especial se puede cubrir todo el coste de la obra pública o el establecimiento o ampliación de un servicio público local?*

3. Recargos sobre tributos locales o autonómicos

4. Los impuestos locales

- *¿Qué grava el IBI?*
- *¿Cuál es impuesto conocido popularmente como “contribución”?*
- *¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?*
- *¿Qué grava el IAE?*
- *¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?*
- *¿Qué grava el IVTM?*
- *¿Cuál es impuesto conocido popularmente como “de circulación”?*
- *¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?*
- *¿Qué grava el ICIO?*
- *¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?*
- *¿Qué grava el IIVTNU, es este impuesto inconstitucional?*
- *¿Cuál es impuesto conocido popularmente como “plusvalía”?*
- *¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?*
- *Impuesto sobre Gastos Suntuarios. ¿Qué grava el IGS?*

V. PARTICIPACIONES EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- *¿La participación en los ingresos del Estado es la misma para todas las Entidades Locales?*
- *¿Cuál es la especialidad del municipio turístico?*
- *¿Qué ventaja de financiación tiene la gestión integrada o coordinada de los servicios públicos?*
- *¿Cómo es el modelo andaluz de participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía?*
- *¿Qué tributos se integran en el Fondo de Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma?*

VI. SUBVENCIONES

- *¿En qué medida afectan las subvenciones a la autonomía local?*
- *¿Es lo mismo una subvención que una subvención-dotación?*

VII. LOS PERCIBIDOS EN CONCEPTO DE PRECIOS PÚBLICOS

- *¿Quién debe pagar un precio público?*
- *¿Cuál es el importe de un precio público?*

VIII. EL PRODUCTO DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

- *¿Qué límites tienen las operaciones de crédito de las entidades locales?*
- *¿Qué es el principio de prudencia financiera?*
- *¿Además qué requisitos formales debe cumplir para poder endeudarse una entidad local?*
- *¿Qué operaciones de crédito requieren la autorización preceptiva del Estado en todo caso?*
- *¿Qué operaciones de crédito a largo plazo requieren la autorización preceptiva del órgano que ejerza la Tutela Financiera (Estado/Comunidad Autónoma) de la Entidad Local?*
- *¿A quién corresponde la tutela financiera en Andalucía?*
- *¿Cómo se solicita la autorización?*
- *¿Qué es el ahorro neto positivo?*
- *¿Cómo se calcula el ahorro neto positivo?*
- *¿La Entidad Local para concertar operaciones de crédito necesita siempre autorización?*
- *¿La Entidad Local puede siempre acceder al endeudamiento público a largo plazo?*
- *¿Qué clases de operaciones de crédito hay?*
- *¿Para qué se puede utilizar el endeudamiento a corto plazo?*
- *¿Qué son las operaciones de tesorería?*
- *¿Cuáles son las operaciones a corto plazo?*
- *¿Qué órgano es competente para concertar operaciones a corto plazo?*
- *¿Para qué se puede utilizar el endeudamiento a largo plazo?*
- *¿Qué órgano es competente para concertar operaciones a largo plazo?*

IX. EL PRODUCTO DE LAS MULTAS Y SANCIONES EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS

- *¿Cuál es la finalidad de las multas y sanciones?*

X. LAS DEMÁS PRESTACIONES DE DERECHO PÚBLICO

- *¿Las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos son términos equivalentes?*
- *¿Cuáles son las notas definitorias de las prestaciones patrimoniales no tributarias?*
- *¿Pueden establecer las haciendas locales prestaciones personales de carácter público?*
- *¿Qué entidades locales las pueden imponer?*
- *¿Con qué finalidad las pueden imponer?*
- *¿Se pueden exigir al mismo vecino?*

- *¿Qué sucede en caso de incumplimiento por el vecino?*
- *¿Cuándo las pueden exigir el municipio?*
- *¿Cómo puede establecer estas prestaciones el municipio?*
- *¿A quién se le puede exigir la prestación personal y la de transporte?*
- *¿En qué consiste la prestación personal y la de transporte?*

I. SUFICIENCIA FINANCIERA Y AUTONOMÍA LOCAL

¿Los EELL tienen autonomía financiera?

La Constitución Española en su art. 137 reconoce la autonomía a los municipios y provincias para el desarrollo de las competencias que les son propias. La autonomía desde la perspectiva financiera tiene dos vertientes, la de los ingresos y la de los gastos. **Autonomía en los ingresos**, el art. 142 de la Constitución establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, sin condicionamientos. El principio que garantiza la Constitución es, por tanto, el de **suficiencia financiera**. La suficiencia financiera **no implica el reconocimiento de la autonomía financiera local**, en el sentido de que disponen de *los medios propios suficientes* para el cumplimiento de sus funciones, sino que se dispone de medios suficientes, sin que sean en su totalidad propios. Así, las Haciendas locales se nutren fundamentalmente de tributos propios (establecidos por el Estado, sin perjuicio de que se pueda apreciar una cierta autonomía cuando fijan y determinan determinados elementos de estos tributos) y de la participación en los del Estado y de las CCAA, así como de aquellos otros recursos que prevea la Ley (art. 105 LRBRL). A diferencia de cuanto sucede a las CCAA, a las que se le reconoce en la Constitución autonomía financiera al tener poder legislativo y, por tanto, poder establecer sus propios tributos (los tributos se establecen y exigen por ley).

¿Qué es la suficiencia financiera?

Autonomía en el gasto, la autonomía local en este ámbito es mayor, pues pueden disponer plenamente de sus ingresos para ejercitar sus competencias y tienen capacidad de decisión sobre el destino de sus recursos.

II. LOS RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

El artículo 2 LHL dispone que:

"1. La Hacienda de las entidades locales está constituida por:

- a) *Ingresos procedentes de su patrimonio privado y demás de derecho privado.*
- b) *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.*
- c) *Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.*
- d) *Las subvenciones.*
- e) *Los percibidos en concepto de precios públicos.*
- f) *El producto de las operaciones de crédito.*

- g) *El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*
- h) *Las demás prestaciones de derecho público.*

2. Para la cobranza de los **tributos** y de las cantidades que como **ingresos de derecho público**, tales como las **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias**, **precios públicos**, y **multas y sanciones pecuniarias**, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes”.

¿Los EELL tienen los mismos recursos en sus Haciendas?

Los **municipios** son las entidades locales cuya hacienda local está constituida por todos los recursos anteriores.

Las **provincias** no pueden exigir impuestos propios, si establecer recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas;

Las **entidades locales supramunicipales**, sus recursos son los establecidos en sus normas de creación y en la LHL, pueden exigir, tasas, contribuciones especiales y precios públicos. Además, como recursos específicos se prevén:

- **Área metropolitana**: un recargo sobre el IBI del 0,2% sobre su base imponible y subvenciones de carácter finalista. A pesar de ello, como deben ser creadas por las CCAA la determinación de su fuente de ingresos la hará la ley autonómica.
- **Entidades municipales asociativas** (mancomunidades y consorcios), las aportaciones de los municipios que las integran. El art. 62 LAULA establece que son **entidades de cooperación territorial las mancomunidades de municipios y los consorcios** y en su art. 86 se regula los recursos de las haciendas de las entidades locales de cooperación, desarrollándose en el art. 87 las aportaciones de los municipios integrantes de las entidades locales de cooperación.
- **Comarcas** no pueden exigir los impuestos y recargos de la LHL, tampoco pueden participar en los tributos del Estado.

Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio se les prohíbe que tengan impuestos propios y que participen en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio al que pertenecen. También podrían participar en la prestación personal y de transporte, siempre que el municipio no la aplique con carácter general. Como su configuración normativa corresponde a las CCAA serán estas quienes deban determinar los recursos que integran su hacienda.

III. LOS INGRESOS DE DERECHO PRIVADO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué clases de ingresos privados tiene la Hacienda Local?

De acuerdo con la LHL (art.3.1º y 4º) los ingresos de derecho privado son de tres tipos:

- *Los rendimientos y productos procedentes de su patrimonio.*
- *El importe obtenido por la enajenación de los bienes integrantes de su patrimonio.* Realmente no constituye un ingreso, sino una transformación del patrimonio existente, de ahí, que, con carácter general, dicho importe no se puede destinar a financiar gastos corrientes de funcionamiento ordinario. Salvo las parcelas sobrantes de vías públicas o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales (*art. 5 LHL*), calificadas como bienes patrimoniales (*art. 7 RBEL*).
- *Las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.*

¿Qué se entiende por patrimonio de las Entidades Locales?

A estos efectos se considera patrimonio de las EELL el constituido por los bienes de su propiedad, los derechos reales o personales de los que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que no estén afectos al uso o servicio público (art.3.2 LHL).

¿Qué tipo de ingreso generan los bienes de las EELL?

Los bienes de las entidades locales pueden ser de:

- *Bienes de dominio público o demaniales* (destinados al uso o servicio público, son de uso común o general), su utilización privativa o aprovechamiento especial por particulares o empresas provoca el pago de una tasa. En ningún caso, tendrán la consideración de ingresos de Derecho privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local (art.3.3 LHL).
- *Bienes comunales* (asimilados a los de dominio público, pero de uso o aprovechamiento vecinal; ocasionalmente pueden generar ingresos de derecho privado).

Estos dos tipos de bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno -art.80 LRBRL-.

- *Y bienes patrimoniales* (son los demás, no están afectos a uso o servicio público y su enajenación pueden constituir fuente de ingresos de derecho privado). Estos bienes pueden ser: a) bienes que integran en sentido estricto el patrimonio y b) valores, acciones y participaciones en el capital social de

sociedades mercantiles. Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por normas de derecho privado -art.80.2 LRBRL-.

¿Qué normas rigen la enajenación de los bienes patrimoniales?

Si bien, la enajenación de los bienes patrimoniales se rige, en su preparación y adjudicación, por la normativa de contratación de las corporaciones locales, normativa de derecho público; no debemos olvidar que la efectividad de los ingresos patrimoniales está sujeta normas y procedimiento de derecho privado (art.4 LHL), que supone la igualdad entre las partes implicadas y la exclusión de la vía ejecutiva y del apremio para su cobranza.

¿Quién autoriza la enajenación de los bienes?

La enajenación de bienes, si su cuantía excede del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto, requiere acuerdo por mayoría absoluta del pleno -art.47.2 m) LRBRL-.

¿Puede cambiarse la naturaleza de los bienes de las Entidades Locales?

Los bienes de *dominio público* y los *comunales* pueden convertirse en *patrimoniales* mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de la Corporación -art.47.2 i) LRBRL-.

IV. 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

El poder tributario local, la existencia de figuras tributarias propias de las Entidades Locales constituye la expresión más genuina de su autonomía financiera en su vertiente ingresos, aunque sea mínima, pues conlleva, como veremos, una cierta potestad de decisión en el establecimiento y la exigencia de sus tributos, esto es, impuestos, tasas y contribuciones especiales. Esta posibilidad regulatoria impide que quede completamente a expensas de los otros recursos proporcionados por el Estado o las CCAA. Esta potestad, como contrapartida, supone que la Entidad Local adopta una posición activa frente a sus contribuyentes, asumiendo su parte proporcional de responsabilidad y desgate político.

Esta potestad está limitada tanto por el principio de reserva de ley, los tributos deben establecerse por Ley y las Entidades Locales no tienen Parlamento, como por la dificultad de encontrar un espacio impositivo distinto del propio del Estado y de las CCAA, sobre todo en los impuestos; lo que a su vez condiciona la naturaleza de sus figuras impositivas necesariamente conectadas con el territorio de una Entidad Local, de ahí, la importancia del gravamen de los bienes inmuebles en el ámbito local (IBI, ICIO e IIVTNU) y, como ha demostrado la reciente crisis, su excesiva dependencia y escasa diversificación tributaria.

¿Cómo puede incidir la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales?

Tanto la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas -art.6.3 LOFCA- como la LHL -Disposición Adicional Primera- permiten que las **CCAA puedan establecer y gestionar tributos sobre las materias impositivas que se reservan a las Corporaciones Locales**, previa compensación, tanto en el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, como el Impuesto sobre Gastos Suntuarios modalidad aprovechamientos de cotos de caza y de pesca.

¿Cuál es el papel del Estado en relación con los tributos locales?

A pesar de ello, no debemos olvidar que el **Estado es el único competente para establecer y regular por ley los aspectos esenciales de los tributos locales**, sin perjuicio de que las Entidades Locales puedan fijar, dentro del marco legal previamente definido, a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, los elementos esenciales de sus tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Así, las EELL tienen autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la LHL estatal y en las leyes que dicten las CCAA en los supuestos expresamente previstos en la legislación estatal (art. 106 LRBRL).

¿Cómo regulan las Entidades Locales sus propios tributos?

Los tributos deben establecerse por ley y sus elementos esenciales también se regulan por ley, pero las Entidades Locales pueden dictar actos normativos de carácter reglamentario para regular dentro del marco legal determinados aspectos previstos por la ley, dando cabida -aunque mínima- al principio de autonomía financiera local. Estos actos normativos son las ordenanzas fiscales.

¿Cómo se aprueban las ordenanzas fiscales?

Las Ordenanzas Fiscales tienen un procedimiento especial de aprobación que pretende garantizar la participación ciudadana en

dicho procedimiento. Así, se requiere para la aprobación de las ordenanzas fiscales de un **acuerdo provisional**, que debe **exponerse en el tablón** de anuncios de la entidad durante 30 días como mínimo, con el fin de que los interesados puedan examinar el expediente e interponer reclamaciones. Por interesados se entiende a quienes resulte de aplicación el tributo y también a los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales. Tras el período de exposición pública, se resolverán las reclamaciones presentadas y se adoptará el acuerdo definitivo, si no se han presentado reclamaciones el acuerdo provisional se entiende definitivamente aprobado sino necesidad de acuerdo del Pleno. El acuerdo definitivo (o el provisional convertido en definitivo) debe **publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia**. Durante el primer cuatrimestre del ejercicio económico, la Diputación Provincial y los entes locales con una población superior a 20.000 habitantes deben editar el texto íntegro de las ordenanzas municipales quedando a disposición de los ciudadanos. Toda Entidad Local está obligada a expedir copia de las ordenanzas fiscales a quien se lo demande, sin que sea necesario tener la condición de interesado. Esta publicación anual es obligatoria con independencia de la vigencia indefinida de las normas.

¿Cuál es el período de vigencia de las Ordenanzas?

¿Se pueden impugnar las ordenanzas fiscales?

Contra las ordenanzas fiscales se puede interponer recurso contencioso-administrativo, desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. La anulación de la ordenanza, o de alguno de sus artículos, no perjudicará la subsistencia de los actos firmes dictados a su amparo, salvo que así lo declare la sentencia.

¿Qué regulan las ordenanzas fiscales?

Para cada tributo en particular es necesaria la aprobación de una ordenanza fiscal distinta, sin embargo, para la regulación de los procedimientos de gestión, liquidación, inspección y recaudación de tales tributos bien se pueden aprobar ordenanzas específicas o aprobar tales regulaciones procedimentales en la ordenanza específica de cada tributo local.

¿Qué contenido mínimo debe regular una ordenanza fiscal que regule un tributo?

Las ordenanzas fiscales deben reflejar un contenido mínimo y, por tanto, de obligado cumplimiento, así, deben recoger todos los elementos necesarios para la determinación de la deuda tributaria que se derive del tributo en cuestión (La determinación del

hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo), los regímenes de declaración e ingreso, las fechas de su aprobación y

de su entrada en vigor. Su vigencia será indefinida, es decir, tendrán eficacia mientras no se deroguen total o parcialmente. En ningún caso se pueden añadir requisitos no exigidos en la Ley para gozar de los beneficios fiscales previstos en la LHL.

¿Qué son las ordenanzas tipo?

Son modelos de ordenanzas elaborados por las Diputaciones Provinciales (así como Consejos y Cabildos Insulares) a los que se pueden adherir los municipios. Tienen su base en la facultad de estas de asistencia y cooperación jurídica y técnica con los municipios y los principios de eficacia y coordinación en la actuación de las Administraciones públicas. También cabe que se aprueben por las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

La adhesión de los municipios es voluntaria. Basta con la adhesión para transformar la ordenanza tipo en norma aplicable en el municipio. En ese sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 21 de noviembre de 2005.

¿Qué clases de recursos tributarios tienen las Haciendas Locales?

Dentro de los recursos tributarios de las Haciendas Locales se puede distinguir entre: **Tributos o impuestos de exacción o exigencia obligatoria**, están establecidos directamente por la Ley y los municipios deben exigirlos, es decir, no hace falta ejercitar un acuerdo de imposición -de establecimiento-, pero la fijación de los elementos necesarios para su cuantificación requiere de un acuerdo de ordenación, con la consiguiente aprobación de la ordenanza fiscal.

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI, llamado la Contribución),
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE),
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM, llamado Impuesto de circulación).

¿Cuáles son los impuestos de exacción obligatoria?

Tributos de exacción potestativa (art.59.2 LHL) en estos la Entidad local debe decidir inicialmente sobre su exacción -acuerdo de imposición-, deben acordar su imposición y supresión, además de regular, mediante una ordenanza fiscal los elementos abiertos recogidos en la Ley -acuerdo de ordenación-, es necesario que se aprueben los dos acuerdos simultáneamente, es decir, se debe adoptar el acuerdo de imposición y aprobar la ordenanza fiscal reguladora en el mismo acto, además para las tasas se requiere el informe técnico-económico.

- Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO),
- Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU, llamado la plusvalía),

¿Cuáles son los tributos de exacción voluntaria?

- Impuesto sobre Gastos Suntuarios (IGS) (Disposición transitoria sexta LHL),
- Tasas,
- Contribuciones especiales.

7. LAS TASAS

¿Qué son las tasas?

Constituyen un tributo propio de todas las Entidades Locales, se exigen por la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público local (quioscos vía pública, vados...), o por la solicitud (expedición documentos, licencia de apertura...) o recepción (recogida de basuras, servicios de alcantarillado...) de determinados servicios o actividades públicas de carácter local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al administrado. Siempre que concorra **alguna de estas circunstancias**: que no sean de solicitud o recepción voluntaria por los administrados (así se considera cuando está impuesta por las normas, cuando los bienes y servicios se consideran imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) y que *no se presten o realicen por el sector privado* (esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normas vigentes), es decir, que exista un monopolio de hecho o de derecho a favor del sector público local. Por el contrario, **si concurren a la vez las circunstancias opuestas**, la voluntariedad del servicio y la libre competencia entre el sector público y privado estaremos ante **un precio público**.

No obstante, tendrá la consideración de **prestación patrimonial de carácter público (PPCP) no tributaria** las que se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada (Sociedades de economía mixta, entidades empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado) o mediante gestión indirecta (concesión administrativa). Así, si el servicio de transporte público urbano, la recogida de basura, suministro de agua lo presta directamente el Ente local estaremos ante una tasa, pero si lo presta un concesionario y es el destinatario de tales prestaciones serán PPCP no tributarias.

¿Se puede siempre establecer una tasa por la prestación de un servicio?

No se pueden exigir tasas por los servicios siguientes:

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas;
- Alumbrado de vías públicas;
- Vigilancia pública en general;
- Protección civil;
- Limpieza de la vía pública;
- Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

¿Cómo se determina el importe de la tasa?

Existe un **tratamiento diferenciado** en función de si las tasas se exigen, por un lado, como consecuencia **de la prestación de una actividad o de un servicio**, en cuyo caso será **como máximo el coste real o previsible de la actividad o servicio**, o como consecuencia, por otro lado, de la **ocupación y aprovechamiento del dominio público**, con carácter general, el *valor que tendría en el mercado la utilidad derivada* de la ocupación o aprovechamiento, si el bien no fuese demanial; en los procedimientos de licitación pública el *valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión*, autorización o adjudicación, o en el caso de que la ocupación y aprovechamiento recaiga en una *compañía de servicio de suministros*, si éste es de interés general o afecta a la generalidad del vecindario su importe consiste en *un 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación en el término municipal*.

Por ello el acuerdo de establecimiento de una tasa debe ir precedido de informes técnicos económicos donde se ponga de manifiesto el valor de mercado o la cobertura del coste del servicio. Su falta conlleva la nulidad de la tasa.

Tanto en las tasas, como las contribuciones especiales a diferencia de los impuestos, se exigen como contraprestación a una actividad administrativa. Las actuaciones de la Administración que dan lugar a una tasa (*prestación de un servicio*) y una contribución especial (*establecimiento o ampliación de un servicio* o realización de una obra pública) son diversas y los beneficios que se deriven de dicha actuación también son diversos, no basta como en la tasa que exista tal beneficio, sino que dicho beneficio o ventaja (aumento del valor de los bienes) debe ser especial para un determinado grupo de contribuyentes, si no es especial no se puede exigir la contribución especial, debiéndose financiar la actuación pública a través de impuestos. Por ello, las tasas son compatibles con las contribuciones especiales (art. 22 LHL): las tasas por la prestación de servicios no excluyen la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de ellos.

¿Es importante el informe técnico económico?

¿Cuál es la diferencia entre tasa, contribución especial e impuesto?

2. LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Es un tributo propio de todas las Entidades Locales, que se puede exigir cuando una Entidad Local **ejecute bien una obra pública local, bien el establecimiento o ampliación de un servicio público local** y como consecuencia de ello se **derive un beneficio especial para el administrado o un aumento de valor de sus bienes**. La actividad que se financia con una contribución especial como toda actividad pública produce un beneficio general, pero sólo puede exigirse si junto al general -presente en toda actuación pública-, existe un beneficio especial a favor de determinadas personas. Por ello sólo se puede exigir la financiación de la obra o

¿Con la contribución especial se puede cubrir todo el coste de la obra pública o el establecimiento o ampliación de un servicio público local?

servicio en concreto mediante **contribución especial como máximo el 90% de su coste**, al estar presente dicho beneficio general. Dicho porcentaje se tendrá que reducir, a medida en que el beneficio general esté en mayor medida presente, debiéndose financiar la parte del mismo a través de otros ingresos recogidos en el Presupuesto de la Entidad Local. Cabe la colaboración ciudadana para su exacción mediante la **constitución de asociaciones administrativas de contribuyentes**, que pueden promover su exacción, comprometiéndose a aportar la parte de la Entidad Local si su situación financiera no se lo permite.

3. LOS RECARGOS SOBRE TRIBUTOS LOCALES O AUTONÓMICOS

La LHL, que es una normativa estatal, sólo recoge tres recargos sobre tributos municipales, aunque prevé que 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".

- Con la finalidad de penalizar las viviendas desocupadas, el art. 72.4 LHL, prevé la posibilidad de establecer un recargo del 50% de la cuota líquida del IBI. **Es un recargo municipal**. A tal fin la reforma del este precepto, en 2019, define por remisión a la normativa legal del sector que se entiende por tales viviendas, conforme a los requisitos, pruebas y procedimiento que fije la **Ordenanza Fiscal**. Esta calificación de la vivienda requiere, en todo caso, la audiencia previa del sujeto pasivo.
- El **recargo provincial sobre el IAE**, art. 134 LHL puede ser hasta del 40% de la cuota municipal modificada por un coeficiente de ponderación en función del volumen de facturación del contribuyente
- El **recargo de las áreas metropolitanas** sobre el IBI, art.153 LHL, respecto de los inmuebles situados en su territorio, con un tipo máximo del 0,2% que se aplicará sobre la base imponible.

4. LOS IMPUESTOS LOCALES

A. IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (arts. 60 a 77 LHL)

¿Qué grava el IBI?

Grava, y por este orden, la titularidad de los siguientes derechos sobre bienes inmuebles: concesiones administrativas, derecho real de superficie, derecho real de usufructo y derecho de propiedad.

¿Cuál es impuesto conocido popularmente como "contribución"?

¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?

El poder normativo local se puede ejercitar:

- **Establecimiento y regulación** de los aspectos sustantivos y formales de las **exenciones potestativas**:
 - Exención de los inmuebles de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública.
 - Exención de los inmuebles rústicos y urbanos a los que corresponda una cuota líquida de escasa cuantía, por razones de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria.
- **Regulación del tipo de gravamen aplicable** para la determinación de la cuota íntegra
 - Fijación del **tipo de gravamen dentro de unos topes mínimos y máximos** de carácter supletorio, diferentes para cada clase de inmuebles: 0,4-1,1 por 100 para inmuebles urbanos; 0,3-0,9 por 100 para inmuebles rústicos y 0,4-1,3 por 100 para inmuebles de características especiales.
 - **Incremento de los tipos de gravamen máximos**, en función de diversas circunstancias: Capitalidad de provincia o Comunidad Autónoma; prestación de servicios de transporte público colectivo de superficie; prestación de servicios no obligatorios conforme a la legislación de régimen local; peso relativo de los terrenos rústicos superior al 80 por 100 de la superficie total del término municipal.
 - **Establecimiento de tipos de gravamen reducidos** para los inmuebles rústicos y urbanos a los que se hayan asignado nuevos valores catastrales.
 - **Diferenciación los tipos de gravamen** aplicables a los inmuebles urbanos (excluidos los de carácter residencial) en función de sus **usos**.

- Exigencia de un **recargo sobre inmuebles de uso residencial desocupados** con carácter permanente durante el período impositivo
- Regulación de aspectos sustantivos y formales de las **bonificaciones obligatorias de la cuota**
 - Bonificación para empresas de **urbanización, construcción y promoción inmobiliaria**, entre el 50-90%, máximo tres períodos impositivos.
 - Bonificación para viviendas de **protección oficial y equiparables**. Se puede alargar adicionalmente, tras los 3 períodos en los que resulta obligatoria, la bonificación hasta el 50%.
 - Bonificación para inmuebles rústicos de **cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra**.
- Establecimiento y regulación de aspectos sustantivos y formales de las **bonificaciones potestativas de la cuota**:
 - Bonificación para asentamientos de **población singularizados**, hasta un 90%.
 - Bonificación por diferencia positiva entre cuota íntegra del ejercicio y cuota líquida del ejercicio anterior como consecuencia de **nuevos valores catastrales**, por un tiempo máximo de tres períodos impositivos.
 - Bonificación para **organismos públicos de investigación y universidades**, hasta un 95%.
 - Bonificación de un máximo del 95%, previa solicitud, para los bienes inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo que lo justifiquen. La declaración corresponde al Pleno, por mayoría simple.
 - Bonificación para grupos de **inmuebles de características especiales**, hasta un 90%.
 - Bonificación para sujetos pasivos titulares de **familias numerosas**, hasta un 90%.
 - Bonificación por instalación de sistemas de aprovechamiento de **energía solar**, hasta un 50%.
 - Bonificación por **alquiler de vivienda con renta limitada** por una norma jurídica, hasta el 95%.
- De un **modo indirecto** el municipio puede incidir a la baja sobre el gravamen del IBI solicitando la actualización de los valores catastrales, art.32.2 Ley del Catastro Inmobiliario.

B.IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS
(arts. 78 a 91 LHL)

¿Qué grava el IAE?

Grava el “mero ejercicio” de actividades empresariales, profesionales o artísticas

¿Qué aspectos de este impuesto
puede regular el municipio?

El poder normativo local se puede ejercitar:

- **Regulación de la cuantía de la cuota íntegra**, sobre la base de las cuotas municipales determinadas conforme a las Tarifas del impuesto
 - Establecimiento de una **escala de coeficientes de situación**, no inferior a 0,4 ni superior a 3,8, que pondere la situación física del local donde se desarrolla la actividad dentro del término municipal, según la categoría de calle en que radique.
 - Cada municipio establecerá un mínimo de 2 categorías de calles y un máximo de 9.
- **Establecimiento y regulación** de aspectos sustantivos y formales de las **bonificaciones potestativas de la cuota**, que pueden ser compatibles entre sí:
 - Bonificación por **inicio de actividad empresarial**, hasta el 50%, durante cinco años, a partir de la conclusión del período de exención de los dos primeros años.
 - Bonificación por **creación de empleo** mediante el **incremento del promedio** de plantilla de trabajadores con contrato indefinido, hasta el 50%.
 - Bonificación por determinadas acciones beneficiosas para el **medio ambiente**, hasta el 50%.
 - Bonificación para sujetos pasivos que tengan rentas o **rendimientos netos** de la actividad económica **negativos o inferiores a una determinada cantidad**, fijada en la ordenanza, hasta el 50%.
 - Bonificación, previa solicitud, para quienes desarrollen actividades económicas declaradas de especial interés o utilidad por el Pleno, bastando la mayoría simple, hasta el 95%.

C. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (arts. 92 a 99 LHL)

¿Qué grava el IVTM?

Grava la titularidad de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas.

¿Cuál es impuesto conocido popularmente como "impuesto de circulación"?

¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?

El poder normativo local se puede ejercitar:

- **Incremento de la cuantía de la cuota íntegra** que resulte, para cada clase de vehículo, del cuadro de tarifas:
 - Aplicación **sobre la cuota mínima legal del coeficiente** que fije cada Ayuntamiento, con un límite **máximo de 2**.
 - El **coeficiente podrá ser distinto** en función de **las categorías** (turismos, autobuses, camiones, tractores, remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica, ciclomotores y motocicletas) **y las características** (potencia, número de plazas, carga útil o cilindrada) **de los vehículos**.
- **Establecimiento y regulación** de aspectos sustantivos y formales de las **bonificaciones potestativas** de la cuota:
 - Bonificación por clase de **carburante y su incidencia en el medio ambiente**, hasta el 75%.
 - Bonificación por las **características del motor y su incidencia en el medio ambiente**, hasta el 75%.
 - Bonificación para vehículos **históricos o con antigüedad mínima de 25 años**, hasta el 100%.

D. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (arts. 100 a 103 LHL)

¿Qué grava el ICIO?

Grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia, se haya obtenido o no dicha licencia. **Es compatible con las tasas por la expedición de licencias urbanísticas.**

¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?

El poder normativo local se puede ejercitar:

- Establecimiento del impuesto, adoptando el acuerdo de imposición y aprobando la ordenanza fiscal correspondiente
- **Regulación del tipo de gravamen** aplicable para la determinación de la cuota íntegra.
 - **Fijación del tipo impositivo** por el Ayuntamiento, con el límite **máximo del 4** por 100.
- **Establecimiento y regulación** de aspectos sustantivos y formales de las **bonificaciones potestativas y deducciones de la cuota, que son compatibles entre sí:**
 - Bonificación para **construcciones, instalaciones u obras declaradas de especial interés o utilidad municipal**, por mayoría simple del Pleno, previa solicitud, hasta el 95%.
 - Bonificación para construcciones, instalaciones u obras con sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico de **energía solar**, hasta el 95%.
 - Bonificación para construcciones, instalaciones u obras vinculadas a planes de **fomento de inversiones privadas en infraestructuras**, hasta el 50%.
 - Bonificación para construcciones, instalaciones u obras referentes a **viviendas de protección oficial**, hasta el 50%.
 - Bonificación para construcciones, instalaciones u obras que favorezcan acceso y **habitabilidad de discapacitados**, hasta el 90%.
- **Deducción del importe de la tasa por el otorgamiento de licencia urbanística.**

E. IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA(arts. 104-110 LHL)

¿Qué grava el IIVTNU, es este impuesto inconstitucional?

Grava el incremento de valor (plusvalía) de los terrenos urbanos que se ponga de manifiesto por:

Transmisión de la propiedad por cualquier título inter vivos o mortis causa.

Constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio (p.ej. usufructo).

La *Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo*, declara **nulos los preceptos** que regulan este impuesto en la medida que **sometan a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor**. Se admite, en consecuencia, que el

¿Cuál es impuesto conocido popularmente como "plusvalía"?

contribuyente pueda probar la inexistencia de dichos incrementos, ante la administración municipal u órgano judicial, y en caso contrario se aplicaría el tributo (*Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2018*). El **Tribunal Constitucional**, recientemente en su Sentencia 126/2019, de 31 octubre de 2019, ha considerado que cuando existe un **incremento de la transmisión y la cuota que sale a pagar es mayor al incremento realmente obtenido** por el ciudadano, se estaría tributando por **una renta inexistente, virtual o ficticia**, produciendo un exceso de tributación **contrario** a los principios constitucionales de **capacidad económica y no confiscatoriedad**.

¿Qué aspectos de este impuesto puede regular el municipio?

El poder normativo local se puede ejercitar:

- Establecimiento del impuesto, adoptando el **acuerdo de imposición y aprobando la ordenanza fiscal correspondiente**
- Regulación de determinados **aspectos de la base imponible**:
 - **Reducción del importe de la base imponible** (valor del terreno) por modificación del valor catastral del inmueble.
 - **Porcentajes anuales aplicables para el cálculo de la plusvalía** experimentada por el inmueble, según el período de generación.
- Regulación del **tipo de gravamen** aplicable para la determinación de la cuota íntegra.
 - **Fijación del tipo impositivo** por el Ayuntamiento, con el límite **máximo del 30 %**.
 - Posibilidad de **diferenciación del tipo impositivo** en función del **período de generación** del incremento de valor del terreno.
- Establecimiento y regulación de aspectos sustantivos y formales de la **bonificación potestativa de la cuota por actos a título lucrativo por causa de muerte, hasta el 95%**.
- Bonificación, previa solicitud, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos de dichos terrenos, sobre los que se desarrollen actividades económicas declaradas de **especial interés o utilidad municipal** por mayoría simple del Pleno, hasta el 95%.

F. IMPUESTO SOBRE GASTOS Suntuarios (D. Transitoria sexta LHL)

¿Qué grava el IGS?

Grava los aprovechamientos privados de cotos de caza y pesca.

La Disposición transitoria sexta LHL, establece: "A partir del 1 de enero de 1991 los ayuntamientos podrán continuar exigiendo el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en lo referente, exclusivamente, a la modalidad de éste que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. A tal fin, permanecen vigentes todas las disposiciones, tanto legales como reglamentarias, por las que se rige el impuesto de referencia en su modalidad del artículo 372 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Asimismo, permanecen vigentes las ordenanzas fiscales municipales reguladoras del mencionado impuesto y modalidad. Las restantes modalidades de este impuesto quedan suprimidas, desde el 1 de enero de 1991".

V. PARTICIPACIONES EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El art. 142 de la Constitución Española prevé una doble participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado y de las CCAA, estos se configuran junto a los tributos propios de las Entidades Locales como los tres recursos fundamentales para garantizar la suficiencia financiera de las Haciendas Locales. En la práctica la participación en los tributos del Estado ha tenido una importancia considerablemente mayor que la participación en los tributos de las CCAA.

¿La participación en los ingresos del Estado es la misma para todas las Entidades Locales?

Desde el año 2004 **determinados municipios** (capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o con población de derecho igual a 75.000 habitantes) y las **provincias** -art. 118 LHL- reciben un pequeño porcentaje de la recaudación de los tributos parcialmente cedidos a las CCAA (participaciones sobre el IRPF, el IVA y los llamados Impuesto Especiales de fabricación -cerveza, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco -art.121 LHL-). También se prevé para atender a la especialidad de los llamados **municipios turísticos** -art.125 LHL- un tratamiento diferenciado participando en un porcentaje en los Impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco. Los ingresos que perciben estas Entidades Locales en virtud de la cesión parcial del rendimiento de los impuestos estatales desde la perspectiva de sus

¿Cuál es la especialidad del municipio turístico?

presupuestos de ingresos se incluyen en el Capítulo 1 (impuestos directos) y Capítulo 2 (impuestos indirectos). Estas Entidades Locales cubren sus necesidades financieras a través de un Fondo complementario de financiación. No obstante, las provincias cuentan con un recurso adicional el Fondo de Aportación a la Asistencia Sanitaria, cuya finalidad es el mantenimiento de centros sanitarios no psiquiátricos.

La **mayor parte de los municipios** no son destinatarios de la cesión parcial de los ingresos de los tributos estatales, estos y los municipios turísticos participan en los tributos del Estado a través de un fondo global -art. 122 LHL-, en función de criterios de reparto, siendo el principal la población de derecho (75%) -art.124 LHL-. La LRSAL prevé un incremento de la participación en este fondo global del 0,04 a cada municipio que como consecuencia de la gestión integrada o coordinada de los servicios públicos conlleve un ahorro de al menos un 10% del coste total efectivo en el que incurriría cada municipio, ahora bien, la LHL establece un límite en ningún caso la aplicación de esta regla supondrá un incremento del importe total de la participación en los ingresos del Estado fijados en el art. 123 LHL.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía prevé que las Haciendas locales perciban a través de la Comunidad Autónoma los ingresos derivados de la participación en los ingresos del Estado.

¿Qué ventaja de financiación tiene la gestión integrada o coordinada de los servicios públicos?

¿Cómo es el modelo andaluz de participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía?

Los apartados 1 y 2 del art. 192 EAA, bajo la rúbrica «Colaboración de la Comunidad Autónoma» diseña un modelo dual de relaciones con las Entidades Locales: una financiación condicionada (programa de colaboración financiera específica) y una financiación incondicionada (Fondo de Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma), es decir, no afecta a fines concretos, permite una plena autonomía en el gasto.

El Fondo de Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma (2011), abarca a tributos propios y cedidos, a pesar de que la LHL -art.39- limita la participación a los propios. En efecto, el Estatuto de Autonomía habla de tributos de la Comunidad y la Ley 6/2010 reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, se refiere a los impuestos ecológicos propios de la Junta de Andalucía, como a los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los que se haya asumido competencia normativa (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, la Tasa Fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar; Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte).

El Fondo, donde pueden participar todos los municipios, cuenta con una dotación global -que una vez consolidado evolucionará según la recaudación tributaria efectiva en la Comunidad Autónoma- que se desagrega en cuatro grupos en función de su población: grupo 1º

¿Qué tributos se integran en el Fondo de Participación en los tributos de la Comunidad Autónoma?

población menor de 5.000; grupo 2º población entre 5.000 y 19.999; grupo 3º entre 20.000 y 49.999 y grupo 4º de 50.000 o más habitantes. La población es el criterio de reparto del fondo con más peso, también se tiene en cuenta la superficie y la dispersión del municipio. Si una Provincia asume la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de algún municipio del grupo 1º y 2º, se prevé que la transferencia se abone a ésta, siendo necesaria la autorización del Pleno, donde se indique la cuantía a detraer, si esta gestión es plurianual será necesario el acuerdo por el Pleno de un plan de financiación de tales servicios.

VI. SUBVENCIONES

Constituyen un tipo de financiación externa **finalista** para hacer frente a un gasto concreto. Pueden entenderse como una **transferencia afectada a un fin específico** que perciben las Entidades Locales de otras instituciones y suponen un incremento patrimonial. Por tanto, restringe la autonomía local. Así, toda subvención que obtenga la entidad local, con destino a sus obras o servicios no pueden aplicarse a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la subvención (art. 40 LHL) Las entidades que otorgan las subvenciones, pueden controlar su efectiva aplicación y, en su caso, exigir su reintegro.

¿En qué medida afectan las subvenciones a la autonomía local?

No se debe confundir entre subvención y subvención-dotación, esta última constituye una mera transferencia presupuestaria, destinada a cubrir los costes de financiación y funcionamiento general de las entidades locales.

¿Es lo mismo una subvención que una subvención-dotación?

Entre las subvenciones destacan las que recibe la Diputación Provincial destinadas a financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de la competencia municipal. Participan de la naturaleza de subvenciones las participaciones que las Diputaciones Provinciales tienen en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado. También, las que percibe, de los Presupuestos Generales del Estado, la entidad local que tenga a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano.

En el ámbito de las subvenciones resulta fundamental el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

VII. LOS PERCIBIDOS EN CONCEPTO DE PRECIOS PÚBLICOS

Los precios públicos son prestaciones de Derecho público que no tienen por qué ser establecidos por Ley, se caracterizan por la **ausencia de coactividad**, por tanto, la voluntariedad para obligarse debe ser real y efectiva, no meramente formal. Es decir, no sólo son coactivas las prestaciones obligatorias, sino también cuando su renuncia priva al ciudadano de aspectos esenciales de su vida privada o social, o cuando la prestación de un bien o servicio se hace en régimen de monopolio por la Entidad Local.

Los precios públicos se definen de modo negativo respecto de las características del concepto de tasa, por tanto, un precio público, sería un ingreso de Derecho Público que se obtiene por la prestación de un servicio o realización de una actividad no incluida en el concepto de tasa. No se pueden exigir por la prestación de servicios esencialmente gratuitos, es decir, aquellos en los que **está prohibido establecer tasas**: abastecimiento de agua en fuentes públicas; alumbrado vía pública, vigilancia pública, protección civil; limpieza de la vía pública, la enseñanza en niveles de educación obligatoria.

Los precios públicos no son ingresos de Derecho privado. Los precios públicos, llegado el caso, son exigibles a través del apremio.

De este modo, la calificación de la prestación que recibe un Ayuntamiento por el uso de una piscina municipal -no existiendo otra piscina en el término municipal-, será una **tasa**, si el servicio lo presta directamente el Ayuntamiento; si se presta a través de un intermediario (gestión directa mediante personificación privada o gestión indirecta-concesión-) sería una **prestación patrimonial de carácter pública no tributaria**; si existe otra piscina no pública que ofrezca el mismo servicio, faltaría la nota de coactividad/obligatoriedad y el Ayuntamiento percibirá si lo explota directamente un **precio público**, y a través de un intermediario -concesión- sería un *precio privado*.

¿Quién debe pagar un precio público?

No basta con resultar beneficiado por el servicio o actividad, es además necesario que el obligado al pago solicite voluntariamente la prestación del servicio o actividad y que este se preste por el sector privado. Los precios públicos pueden exigirse mediante autoliquidación.

¿Cuál es el importe de un precio público?

La cuantía del precio público debe cubrir como mínimo el coste del servicio o actividad. No obstante, por razones sociales, benéficas, culturales se pueden fijar por debajo del coste, siempre que la

diferencia se cubra presupuestariamente por la Entidad Local. La cuantía la fija el Pleno de la Corporación, aunque se puede delegar en la Junta de Gobierno Local. También se puede atribuir, por la Entidad Local, su fijación a organismos autónomos o consorcios. A veces, el importe debe ser fijado de acuerdo con una política general de precios, en cuyo caso serán autorizados por la Comunidad Autónoma o Administración competente, pudiéndose fijar una cuantía inferior al coste, en determinadas circunstancias, pero con la correspondiente compensación económica.

VIII. EL PRODUCTO DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

Constituyen la deuda pública las obligaciones pecuniarias que asume la entidad local como consecuencia de los ingresos obtenidos a través de operaciones de crédito con terceros. Las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes pueden concertar todo tipo de operaciones de crédito. El endeudamiento constituye un recurso financiero, un ingreso público, de las entidades locales, sin perjuicio de que su amortización del capital y del interés constituya a su vez un gasto.

¿Qué límites tienen las operaciones de crédito de las Entidades locales?

Las operaciones de crédito de las entidades locales están limitadas. La Constitución Española (art. 135) establece que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del producto interior bruto del Estado, valor de referencia establecido por normas de la Unión Europea, si bien, por causas excepcionales puede superarse. De ese límite al conjunto de las entidades locales les corresponde un 3% del PIB (Estado un 44% y CCAA un 13%) -art. 13.1 LOEPSF-. Esta magnitud macroeconómica, en el ámbito local, se traduce en un porcentaje sobre los ingresos corrientes.

Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al **principio de prudencia financiera** (art.48.bis LHL).

¿Qué es el principio de prudencia financiera?

Por prudencia financiera se entiende el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste. Para ello, en la Resolución, de 4 de julio de 2017, de la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera (actualizado su anexo I en 2019) se establecen, por un lado, los instrumentos financieros autorizados y por otro se prohíben las operaciones de endeudamiento con cláusulas, entre otras, que: recojan, o

supongan, la amortización anticipada a petición del acreedor financiero; las que conlleven un diferimiento de la carga financiera; las de subrogación en deudas si suponen un incremento de coste de la operación preexistente; las que no prevean la posibilidad de amortización anticipada a petición del deudor; las que contengan cláusulas suelo en operaciones con tipos de interés variable; o en estos casos cuando el Euribor de referencia no coincida con el periodo de liquidación de intereses.

¿Además que requisitos formales debe cumplir para poder endeudarse una Entidad local?

La concertación de operaciones de crédito requieren de ciertos requisitos formales, así, que **el presupuesto del ejercicio en curso esté aprobado**, en caso de prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, se limitan los tipos de operaciones de crédito: a) operaciones de tesorería y b) operaciones de crédito a largo plazo para inversiones vinculadas a créditos extraordinarios o suplementos de crédito (art.50 LHL). Del mismo modo, la Diputación Provincial no requiere la aprobación de su presupuesto para concertar operaciones de tesorería para anticipar a los Ayuntamientos parte del IBI o del IAE cuya recaudación han asumido hasta el límite anual del 75% del importe de su presumible recaudación (149.2 LHL), pues son operaciones extrapresupuestarias.

La concertación de la operación de crédito requiere el **previo informe de la intervención** que analizará la capacidad de la entidad local para hacer frente a las obligaciones que se deriven (art. 52.2 LHL). La importancia de este informe se refleja en el hecho de que la entidad financiera puede, en su caso, modificar o reiterar sus ofertas una vez conocido el contenido del citado informe.

Además, existen **supuestos en los que es necesaria la previa autorización del Estado, o CCAA**, para realizar operaciones de crédito en el ámbito local que se vinculan al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, como reflejo del principio de sostenibilidad financiera –art. 13.5 LOEPSF-. Sin esta autorización no son firmes los compromisos de gasto vinculados a la operación.

¿Qué operaciones de crédito requieren la autorización preceptiva del Estado en todo caso?

Se precisa la autorización preceptiva del Ministerio de Hacienda cuando la operación se formalice con entidades no residentes en España o cuando se instrumente mediante emisiones de deuda; bastando una simple comunicación al Ministerio en las operaciones realizadas en euros con Estados miembros de la UE. (art. 53.5 LHL)

En el caso de emisiones públicas de deuda, debe comunicarse al Tesoro con una antelación mínima de 7 días hábiles. En el caso de colocaciones privadas, será necesaria la comunicación cuando el

importe sea igual o superior a 500 millones de €, debiendo notificarse con un antelación mínima de dos días hábiles. Si la Secretaría General no se pronuncia, se entiende que puede anunciarse/ejecutarse. Todo ello según la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

¿Qué operaciones de crédito a largo plazo requieren la autorización preceptiva del órgano que ejerza la Tutela Financiera (Estado/Comunidad Autónoma) de la Entidad Local?

Se requiere la autorización preceptiva del órgano que ejerza la Tutela Financiera. En el caso de Andalucía, la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía:

- para la concertación de operaciones a largo plazo de provincias, capitales de provincia o municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes, por **haber incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública**.
- las entidades que tengan un **volumen de endeudamiento**, que haga que el **volumen total de capital vivo exceda del 75% sin superar el 110% de los ingresos corrientes liquidados, siempre que el ahorro neto sea positivo**.
- Las operaciones de refinanciación de las operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad al RD-Ley 4/2012, siempre que tengan por objeto la disminución de la carga financiera, del riesgo de las operaciones o la ampliación del período de amortización. Se excluyen las operaciones formalizadas en aplicación del Real Decreto-Ley 5/2009, para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, así como las formalizadas en aplicación de los arts. 177 y 193 LHL (saneamiento remanente de tesorería).
- Los avales de las anteriores operaciones (art.53 LHL).

Respecto a la solicitud, puede encontrarse información en el siguiente enlace:

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/procedimientos/detalle/477/datos-basicos.html>

¿A quién corresponde la tutela financiera en Andalucía?

¿Cómo se solicita la autorización?

¿Qué es el ahorro neto positivo?

Es el indicador que mide la capacidad que tiene una entidad local para que sus ingresos corrientes puedan financiar gastos de

inversión, una vez cubiertos los gastos corrientes y la amortización de los préstamos.

¿Cómo se calcula el ahorro neto positivo?

Para su cálculo se comparan los **ingresos corrientes** de un presupuesto (autofinanciación y transferencias corrientes), es decir, el importe de los **Capítulos de Ingresos (I-impuestos directos-, II-impuestos indirectos-, III-tasas, precios públicos-, IV-transferencias corrientes- y V -ingresos patrimoniales-)** del Presupuesto de la Entidad Local, **de los que se restan**, por un lado, **los gastos corrientes -Capítulos de Gasto (I, II y IV)-** y, por otro, **la carga financiera de la entidad local -Capítulos de Gastos III-gastos financieros, intereses- y Capítulo IX -pasivos financieros, amortización de pasivos financieros, de préstamos y créditos-**.

Si el resultado de esta diferencia es mayor que cero, el ahorro neto es positivo; si por el contrario es menor que cero, el ahorro neto es negativo y se necesita un plan de saneamiento.

¿La Entidad Local para concertar operaciones de crédito necesita siempre autorización?

La Entidad local **no necesita autorización en las operaciones a largo plazo:**

- Si ha liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
- El nivel de deuda viva no exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados y los recursos se destinen a financiación de inversiones.

Las **operaciones a corto plazo** no están sujetas autorización.

¿La Entidad Local puede siempre acceder al endeudamiento público a largo plazo?

No procede que la Entidad Local apele al crédito a largo plazo cuando:

- Tenga un ahorro neto negativo.
- Tenga un endeudamiento superior al 110% de los ingresos corrientes.

¿Qué clase de operaciones de crédito hay?

Según su duración se puede distinguir entre las de corto plazo -no tienen una duración superior al año- y las de largo plazo -duración superior al año-.

¿Para qué se puede utilizar el endeudamiento a corto plazo?

Las operaciones de crédito a corto plazo tienen por objeto cubrir déficits transitorios de tesorería, siempre que no excedan en su conjunto del 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior liquidado o, en su defecto, del último liquidado (art.51 LHL).

¿Qué son las operaciones de tesorería?

Son operaciones extrapresupuestarias de endeudamiento a corto plazo que tienen por objeto básicamente cubrir déficit transitorio de liquidez y, además, para las Diputaciones Provinciales, sirven para anticipar (entregas a cuenta) a los municipios los ingresos correspondientes al IBI y al IAE.

¿Cuáles son las operaciones a corto plazo?

Son operaciones a corto plazo:

- los anticipos que se perciban de entidades financieras, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula;
- los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases de tesorería y;
- las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

¿Qué órgano es competente para concertar operaciones a corto plazo?

La concertación de las operaciones a corto plazo, corresponden al Presidente de la corporación local si el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva, no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. Si se supera, la aprobación corresponde al Pleno de la Corporación (art.52 LHL).

¿Para qué se puede utilizar el endeudamiento a largo plazo?

El destino normal de las operaciones de crédito a largo plazo es la financiación de inversiones, también la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes de la misma naturaleza, siempre que suponga una disminución de la carga financiera.

¿Qué órgano es competente para concertar operaciones a largo plazo?

El Presidente puede concertar estas operaciones previstas en el presupuesto, si su importe acumulado en cada ejercicio no supera el 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto –art.52.2 LHL-; si se supera, su aprobación corresponderá al Pleno, por mayoría absoluta –art.47 LRBRL-.

IX. EL PRODUCTO DE LAS MULTAS Y SANCIONES EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS

Las Entidades Locales tienen reconocida por la Constitución una potestad sancionadora que se ejerce cuando así lo prevea una norma con rango de ley como ocurre en el Título XI de la LRBRL.

¿Cuál es la finalidad de las multas y sanciones?

La finalidad de las multas y sanciones es de **naturaleza punitiva, no financiera**. Aunque la finalidad de la norma sancionadora sea la restauración y reparación del orden jurídico violado, sin embargo, ello implica la generación de ingresos públicos.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas –art.139 LRBRL-, eso sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley.

Estas infracciones se califican en muy graves, graves y leves –140 LRBRL- y las multas por infracción de las ordenanzas, salvo previsión legal distinta deben respetar las siguientes cuantías: muy graves hasta 3.000€; graves hasta 1.500€ y leves hasta 750€ –art.141 LRBRL-.

X. LAS DEMÁS PRESTACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Con este apartado la LHL ha querido dar **cabida a cualquier otro ingreso que pueda llegar a las arcas locales** y que no provenga de alguna de las vías de financiación ya analizadas. Serían unos **ingresos atípicos pero no por ello insignificantes**.

Por ejemplo, los ingresos derivados de una actividad urbanística (aprovechamientos urbanísticos o cuotas de urbanización); ingresos derivados de unas concesiones sobre bienes demaniales (cánones) o los ingresos derivados de otras administraciones públicas o instituciones sin ánimo de lucro por cesiones excepcionales de este tipo de bienes; las ayudas compensatorias por los beneficios fiscales establecidos en los tributos locales (art.9.2 LHL); asignaciones complementarias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de la Comunidad Autónoma con finalidad de cubrir insuficiencias financieras o de sanear el déficit municipal.

Entre ellas tiene **cabida las prestaciones patrimoniales y personales de carácter público**, admitidas en la Constitución Española en su art. 31.3 "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley".

¿Las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos son términos equivalentes?

Si bien esta cuestión es controvertida, el legislador establece su diferenciación al amparo del tenor de la Constitución Española, que en su art. 31.3 hace referencia a las prestaciones patrimoniales de carácter público (PPCP), mientras que en su art. 133.1 se refiere a los tributos, que deben establecerse por ley.

Así el Legislador en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público modifica la Disposición Adicional primera de la Ley General Tributaria, que regulaba las llamadas exacciones parafiscales, pasando a regular las prestaciones patrimoniales de carácter público, estableciendo en relación con el tributo una relación de género (PPCP) y especie (tributo), al clasificar a las **prestaciones patrimoniales de carácter público entre tributarias** (impuestos, tasas y contribuciones especiales) **y no tributarias**.

¿Cuáles son las notas definitorias de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias?

La PPCP es una categoría conceptual más amplia que la del tributo, al igual que este debe establecerse por ley. Además, las **PPCP no tributarias** se exigen con carácter coactivo y sólo pueden exigirse para la satisfacción de fines de interés general. En concreto, afirma la Disposición Adicional primera de la Ley General tributaria que se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta. Véase su diferenciación del concepto de tasa analizada al exponer este tipo de tributo.

No obstante, lo anterior, sería conveniente que el legislador se hubiese pronunciado sobre algunos elementos adicionales fundamentales, para arrojar seguridad jurídica sobre este concepto,

el alcance de la reserva de ley, la posibilidad de establecer sanciones en caso de incumplimiento y los recursos que cabrían contra las mismas, al no querer ser diferenciadas de las tributarias.

¿Pueden establecer las haciendas locales prestaciones personales de carácter público ?

La LHL recoge dos prestaciones: la personal y la de transporte.

¿Qué entidades locales las pueden imponer?

Interesa destacar las **prestaciones personales y de transporte** que los ayuntamientos con población de derecho no superior a 5.000 pueden imponer a los vecinos. La LRBRL al regular los derechos y deberes de los vecinos recoge el deber de "*Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales*" (art. 128 LHL).

¿Con que finalidad las pueden imponer?

Estas prestaciones tienen por objeto la realización de obras de competencia municipal, o cedidas o transferidas por otras entidades.

¿Se le pueden exigir al mismo vecino?

Estas prestaciones son compatibles entre sí, pudiéndose aplicar simultáneamente, en tal caso, se permite que los obligados al transporte puedan realizar la prestación personal con sus elementos de transporte.

¿Qué sucede en caso de incumplimiento por el vecino?

La falta de concurrencia a la prestación, sin la previa redención, obligará, salvo caso de fuerza mayor, al pago del importe de ésta más una sanción de la misma cuantía, exigiéndose ambos conceptos por vía ejecutiva para su recaudación.

¿Cuándo las pueden exigir el municipio?

El ayuntamiento tendrá en cuenta para fijar los períodos de la prestación que estos no coincidan con la época de mayor actividad laboral en el término municipal.

¿Cómo puede establecer estas prestaciones el municipio?

La imposición y la ordenación de las prestaciones se ajustará a las prescripciones de esta ley en materia de recursos tributarios.

¿A quién se le puede exigir la prestación personal y la de transporte?

A los residentes en el municipio salvo, menores de 18 años y mayores de 55 años; a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, a reclusos que estén en establecimientos penitenciarios.

El ayuntamiento debe cubrir el riesgo de accidente de la prestación personal.

La prestación de transporte es general, sin excepción, para todas las personas físicas o jurídicas, residentes o no en el municipio, que tengan elementos de transporte en el término municipal afectos a explotaciones empresariales radicadas en éste.

¿En qué consiste la prestación personal y la de transporte?

No puede exceder de 15 días ni de 3 días consecutivos. Puede redimirse en metálico por un importe del doble del salario mínimo interprofesional ($900 \times 2 = 1.800 \text{ €}$ para 2019).

La prestación de transporte también puede ser reducida a metálico, por tres veces el salario mínimo interprofesional ($900 \times 3 = 2.700 \text{ €}$ para 2019). No excederá de 5 días al año, sin que puedan ser consecutivos, para los vehículos de tracción mecánica, para el resto de vehículos no excederá de 10 días, ni de dos días consecuti

MÓDULO 9. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

II. EL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

- *¿En qué consiste el patrimonio de las entidades locales?*
- *¿Dónde se regula?*

III. CLASES DE BIENES

- *¿Qué tipos de bienes existen en las entidades locales?*
- *¿Qué son los bienes de dominio público local?*
- *¿Pueden venderse los bienes de dominio público local?*
- *¿Qué principios de gestión y administración se aplican a los bienes de dominio público local?*
- *¿Cómo puede un bien entrar a formar parte del dominio público?*
- *¿Qué son los bienes patrimoniales locales?*
- *¿Qué principios rigen la gestión y administración de los bienes patrimoniales locales?*
- *¿Es posible alterar la calificación jurídica de los bienes locales?*
- *¿Es posible que un bien demanial pierda tal calificación?*
- *¿Qué son las mutaciones demaniales?*

IV. ADQUISICIÓN DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

- *¿Cómo pueden adquirir sus bienes las entidades locales?*
- *¿Cuál es el procedimiento de adquisición?*
- *¿Cuándo es posible la adquisición gratuita?*
- *¿Puede una entidad local adquirir bienes de forma temporal?*
- *¿Tienen las Administraciones locales obligación de inscribir sus bienes y derechos?*

V. ENAJENACIÓN O VENTA DE LOS BIENES

- *¿Cómo puede una entidad local enajenar?*
- *¿Qué destino puede darse a lo obtenido por la venta de bienes patrimoniales?*
- *¿Bajo qué procedimiento se ha de enajenar un bien de una entidad local?*
- *¿Qué órgano es el competente para aprobar la enajenación de bienes?*
- *¿Cuál es la normativa aplicable?*
- *¿Qué es la aportación de bienes patrimoniales?*
- *¿Puede una entidad local ceder gratuitamente sus bienes patrimoniales?*

VI. USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DEMANIALES

- *¿Cuándo y cómo pueden utilizarse por terceros los bienes públicos?*
- *¿A qué usos pueden destinarse los bienes demaniales locales?*
- *¿Es posible el uso por los particulares de los bienes de dominio público?*

- *¿Qué necesitan solicitar los ciudadanos para utilizar los bienes demaniales locales?*
- *¿Cabe un uso privativo de un bien de dominio público por un tiempo ilimitado?*
- *¿Quién puede obtener una autorización demanial?*
- *¿Puede una entidad local revocar en cualquier momento una autorización demanial?*
- *¿Cómo se otorgan las concesiones demaniales?*
- *¿Cómo se extinguen las concesiones demaniales?*

VII. UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES

¿Cuáles son las formas de aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales?

¿Cabe la cesión gratuita de bienes patrimoniales por un tiempo determinado?

VIII. POTESTADES ADMINISTRATIVAS PARA LA CONSERVACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES

- *¿Cuáles son las obligaciones de las entidades locales respecto de sus bienes?*
- *¿Cómo pueden conocerse cuáles son los bienes de una entidad local?*
- *¿Cuáles son las prerrogativas de la Administración local para la defensa de sus bienes?*
- *¿Qué es la potestad de investigación?*
- *¿Qué es la potestad de deslinde?*
- *¿Qué es la recuperación de oficio de los bienes?*
- *¿En qué consiste la potestad de desahucio?*
- *¿A quién corresponde la competencia para acordar el desahucio?*

IX. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

- *¿A quién se le puede exigir responsabilidad administrativa por falta de custodia o gestión de los bienes locales?*
- *¿Quiénes pueden ser sancionados por daños al patrimonio local y cuáles pueden ser las infracciones?*

I. GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las **principales normas** de regulación de los bienes de las entidades locales son:

- Ley **33/2003**, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- RD **1372/1986**, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Ley **7/1999**, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía (LBELA).

II. EL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿En qué consiste el patrimonio de las Entidades locales?

En Andalucía, el patrimonio de las entidades locales está constituido por el **conjunto de bienes, derechos y acciones** que, por cualquier título, les pertenezcan.

¿Dónde se regula?

Los bienes de las entidades locales se rigen por la **Ley 7/1999**, de 29 de septiembre, en primera instancia y por sus normas de desarrollo; por las **Ordenanzas** propias de cada entidad, en segundo lugar; y, todo ello, en el marco, en su caso, de la legislación básica estatal que resulte aplicable, actualmente recogida en la **Ley 33/2003**, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, muchas de cuyas determinaciones genéricas tienen tal carácter (D. F. 2ª). A nivel estatal, y en lo que no resulte contradictorio con la LPAP, también es de aplicación el **RD 1372/1986**, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Salvo que se indique lo contrario, las referencias que siguen se entienden hechas, en primera instancia y como norma principal de aplicación, a la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de bienes de las entidades locales de Andalucía.

III. CLASES DE BIENES

¿Qué tipos de bienes existen en las Entidades locales?

Los bienes de las entidades locales se clasifican en **bienes de dominio público** (bienes demaniales) y **bienes patrimoniales** (privados o de dominio particular).

¿Qué son los bienes de dominio público local?

Son los destinados a un **uso o servicio público**, así como los bienes **comunales**, que son aquéllos cuyo aprovechamiento no corresponde a una entidad pública determinada sino al común de los vecinos. A nivel estatal, aún sin carácter básico, se precisa que dichos bienes y derechos de dominio público son los que, siendo de titularidad pública, se encuentren efectivamente afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una Ley (obviamente sin posibilidad de traslado en este supuesto a las entidades locales) otorgue expresamente el carácter de demaniales (art. 5.1 LPAP).

Todos los bienes de dominio público son, por disposición legal, **inalienables** (es decir, no susceptibles de venta, adquisición o cualquier tipo de transacción económica), **inembargables** (para el cobro judicial de deudas de la entidad local) e **imprescriptibles** (es decir, no susceptibles de prescripción adquisitiva por parte de terceros), y, además, están exentos de cualquier tipo de tributo. Estas tres notas constituyen el "régimen protector" del dominio público, desde tres frentes distintos: la inalienabilidad protege los bienes demaniales frente a la propia Administración, para que no los enajene. La inembargabilidad, frente a los Tribunales, para que no los embarguen. La imprescriptibilidad, frente a los particulares, para que no adquieran bienes de dominio público mediante prescripción adquisitiva, evitándose que estos bienes pasen a la órbita de la propiedad privada (Esteve Pardo).

Los bienes demaniales son, pues, indisponibles, como nota común, lo que contribuye a concebir la institución del dominio público como un régimen especial de protección más que como una forma de titularidad real de la Administración.

Con carácter básico, se ordena además que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por cualquier Administración se ajuste a los principios de **adecuación y suficiencia** para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados, **aplicación efectiva** al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas, dedicación preferente al uso común frente al uso privativo, ejercicio diligente de las prerrogativas de defensa y conservación, etc. (art. 6 LPAP).

¿Pueden venderse los bienes de dominio público local?

¿Qué principios de gestión y administración se aplican a los bienes de dominio público local?

¿Cómo puede un bien entrar a formar parte del dominio público?

A través de la denominada **afectación**, que admite dos grandes categorías:

1º. Afectación por ley o por naturaleza: se trata de bienes que se consideran de dominio público por expresa y directa determinación legal. Las entidades locales no pueden, pues, utilizar esta vía de afectación, normalmente relativa a la incorporación al dominio público de un tipo genérico de bienes naturales (aguas, montes, minas, etc.), pero sí que pueden ser beneficiarias (titulares) de los mismos, si así lo dispone una ley estatal o autonómica.

2ª Afectación por acto administrativo o singular: en este caso, más que por la significación ambiental de determinadas categorías de bienes, la afectación demanial se orienta a la vinculación de determinadas y singulares infraestructuras y bienes a determinados fines públicos de responsabilidad de la Administración. Esta afectación admite, a su vez, tres grandes modalidades, que pueden utilizarse por las entidades locales: **afectación expresa**, mediante declaración expresa de la entidad local; **afectación implícita**, como consecuencia de un acto administrativo con otro objeto y fin prioritarios, pero que conlleva la afectación al dominio público del bien o bienes sobre los que recae (por ejemplo, una expropiación forzosa por causa de utilidad pública para la construcción de un camino de titularidad municipal) y **afectación presunta**, donde no hay acto o declaración formal, sino una mera situación de hecho, en concreto, el destino prolongado de un bien al uso y servicio público.

¿Qué son los bienes patrimoniales locales?

Son, al contrario, **todos los demás** que no estén destinados o vinculados directamente al uso público o a un servicio público de la competencia local, o al aprovechamiento por el común de los vecinos. Al considerarse como la **categoría general o residual**, si no consta la afectación directa de un bien local al dominio público, se presumirá su condición de particular o privado de la Administración.

Como principios generales básicos de gestión y administración de este tipo de bienes, al contrario que los demaniales, se destacan los de **eficiencia y economía** en su gestión, **eficacia y rentabilidad** en la explotación, **publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad** en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes, etc. (art. 8.1 LPAP).

En relación a cualquier Administración pública, se ordena que la gestión de los bienes patrimoniales **coadyuve** al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor, y en particular la política de vivienda, en coordinación con las diversas Administraciones públicas competentes.

¿Qué principios rigen la gestión y administración de los bienes patrimoniales locales?

¿Es posible alterar la calificación jurídica de los bienes locales?

Sí, las Entidades locales titulares de los mismos tienen competencia para acordar tal modificación jurídica, pero siempre **previo expediente** al efecto donde se acredite su oportunidad o necesidad, de conformidad con la legislación vigente.

No obstante, cabe incluso la **alteración automática** en los siguientes supuestos:

- Mediante la aprobación definitiva de **Planes Generales de Ordenación Urbana** y proyectos de obras y servicios;
- Mediante la **adscripción de bienes patrimoniales** por más de 20 años a un uso o servicio público o comunal; y
- Mediante la **adquisición por usucapión**, es decir por el dominio indiscutido e incontrovertido de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal, de acuerdo con los requisitos y plazos establecidos en el Código Civil.

¿Es posible que un bien demanial pierda tal calificación?

Los bienes demaniales sólo pueden desafectarse cuando **no hayan sido objeto de disfrute** de esta índole por un tiempo superior a 10 años, aunque en alguno de ellos se hayan producido actos aislados de aprovechamiento, mediante acuerdo de la Entidad local correspondiente, que requerirá, en todo caso, información pública previa de un mes y el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (y la posterior aprobación autonómica).

¿Qué son las mutaciones demaniales?

Se trata **de alteraciones del destino o fin** de los bienes demaniales, pero sin perder tal carácter (por ejemplo, mediante alteración del uso o servicio al que estuvieran afectados). Se trata de un acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien con simultánea afectación a otro fin propio del dominio público. Se produce, pues, un cambio de adscripción.

IV. ADQUISICIÓN DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Cómo pueden adquirir sus bienes las Entidades locales?

Es admisible tanto la **adquisición onerosa o lucrativa** como la **adquisición gratuita** de los bienes.

En el primer caso, las entidades locales pueden adquirir bienes y derechos **por cualquier título**, oneroso o lucrativo, de derecho público o de derecho privado, y, en particular a través de los siguientes mecanismos:

- Mediante **expropiación forzosa** (que no es realmente un negocio jurídico oneroso o lucrativo, sino una potestad unilateral y forzosa de privación singular de los bienes de los particulares por la Administración por la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social; aunque sí se aclara que, en este caso, los bienes y derechos adquiridos quedarán incorporados al patrimonio de la entidad local y, en su caso, afectados al uso o servicio público por razón del fin que haya justificado la expropiación);
- Por **cesión de naturaleza urbanística** (como uno de los deberes de los propietarios o de los promotores no propietarios de contribución de la comunidad en las plusvalías generadas por las operaciones de transformación urbanística);
- Por **prescripción adquisitiva**; y
- Por **sucesión administrativa**, y, especialmente, a consecuencia de modificaciones de términos municipales o transferencias de competencias a otras Administraciones públicas.

¿Cuál es el procedimiento de adquisición?

El procedimiento se rige, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la **normativa reguladora de la contratación** de las Administraciones Públicas (y, fundamentalmente, por sus principios inspiradores de igualdad, libre concurrencia de terceros y no discriminación en el tratamiento y valoración de las ofertas). La forma habitual de adquisición onerosa de los bienes es el **concurso**, pero puede utilizarse el **procedimiento negociado** en los siguientes supuestos (pero en este caso deberá constar en el expediente la memoria justificativa de su utilización, el informe del órgano autonómico correspondiente y, si se trata de bienes inmuebles, informe pericial técnico):

- Por razones de **singularidad y especificidad** histórica, cultural, artística o técnica de los bienes;

- Por **circunstancias imprevisibles** que justifiquen el carácter inaplazable de la adquisición, y la imposibilidad de utilizar el procedimiento de urgencia; o
- Cuando el precio no exceda de **18.030,36 €**.

¿Cuándo es posible la adquisición gratuita?

En este caso, no hay restricción alguna en cuanto a la adquisición de los bienes, pero si la adquisición lleva consigo alguna **condición, modo o carga**, sólo podrán aceptarse los bienes previo expediente en el que se acredite que el **valor del gravamen** impuesto no excede del valor de lo que se adquiere. Por ello las herencias han de efectuarse siempre, en el caso de las entidades locales beneficiarias, **a beneficio de inventario**. E, igualmente, mientras que la aceptación expresa de una donación sin condiciones puede efectuarla sin más el Presidente, si conlleva condiciones, ésta corresponderá al Pleno de la Corporación siempre.

¿Puede una Entidad local adquirir bienes de forma temporal?

Sí, las entidades locales pueden aceptar cesiones gratuitas con carácter temporal de bienes, tanto muebles como inmuebles, pero siempre **para fines de interés público**.

¿Tienen las Administraciones locales obligación de inscribir sus bienes y derechos?

Sí, todas las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes **registros** los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros (art. 36.1 LPAP).

V. ENAJENACIÓN O VENTA DE LOS BIENES

¿Cómo puede una Entidad local enajenar o vender sus bienes?

La enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles patrimoniales (los demaniales nunca pueden ser objeto de transferencia lucrativa o enajenación) se ajustará a las siguientes reglas:

- Se han de determinar las **situaciones física y jurídica** de los bienes, practicarse el deslinde de los bienes, si es

necesario, e inscribirse en el Registro de la Propiedad, si no lo estuvieran;

- Se **valorarán** los bienes a enajenar por técnico competente;
- Será necesaria **autorización autonómica** previa si el valor del bien excede del **25%** de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad;
- En ningún caso el importe de la enajenación de los bienes patrimoniales se podrá destinar a financiar **gastos corrientes**, con la excepción de que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de bienes no utilizables en servicios; y
- No podrán enajenarse bienes que se **hallen en litigio**, salvo que el adquirente asuma expresamente el riesgo del resultado del mismo.

¿Qué destino puede darse a lo obtenido por la venta de bienes patrimoniales?

La forma normal de enajenación de bienes patrimoniales será la **subasta pública**, exceptuándose la enajenación mediante **permuta** con otros bienes de carácter inmobiliario (para celebrar un contrato de permuta hace falta tramitar el expediente correspondiente que acredite su necesidad, siempre que la diferencia de valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor). Se utilizará el *concurso* siempre que el precio no sea el único criterio determinante de la enajenación, y, en particular, cuando: 1) la enajenación afecte a viviendas acogidas al régimen de promoción pública; 2) el bien objeto de enajenación se destine al cumplimiento por el adjudicatario de determinados fines de interés general; y 3) cuando en el pliego de condiciones se ofrezca al licitador la posibilidad de abonar en especie el precio del bien. Excepcionalmente, podrá utilizarse también el *procedimiento negociado sin publicidad* (en el caso, por ejemplo, de la enajenación de parcelas sobrantes en virtud de la aprobación de planes o instrumentos urbanísticos; cuando en las enajenaciones por concurso o subasta no llegaren a adjudicarse los bienes por falta de licitadores o por ser declaradas inadmisibles las proposiciones presentadas; cuando medien razones de reconocida urgencia surgidas de necesidades que requieran una inmediata satisfacción; en caso de bienes calificados como no utilizables; etc.).

¿Bajo qué procedimiento se ha de enajenar un bien de una Entidad local?

¿Qué órgano es el competente para aprobar la enajenación de bienes?

El Pleno de la entidad, con el voto favorable de la **mayoría absoluta** del número legal de miembros de la Corporación, si su valor supera el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto (en caso contrario, el Alcalde, debe entenderse).

¿Cuál es la normativa aplicable?

En cuanto a su preparación y adjudicación, la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones públicas.

¿Qué es la aportación de bienes patrimoniales?

La vinculación o cesión de los mismos por las entidades locales, previa valoración, tanto a los entes públicos de su dependencia, o vinculados a ellas, como a las sociedades mercantiles en cuyo capital social participaren, íntegra o parcialmente, así como a las cooperativas y sociedades civiles en las que legalmente tuvieren participación y cuyo objeto sea la prestación de servicios o actividades económicas desarrolladas en el ámbito de su competencia.

También es posible adscribir bienes afectos a un servicio público a aquellos entes públicos dependientes encargados de la prestación de dicho servicio, o a otras Administraciones Públicas con competencia en la materia. La transferencia no implica transmisión de la titularidad demanial, sino sólo de las facultades de gestión correspondientes, así como de las obligaciones correlativas de conservación y mantenimiento.

¿Puede una Entidad local ceder gratuitamente sus bienes patrimoniales?

Sí, de forma total o parcial, tanto a otras Administraciones o Entidades públicas como a entidades privadas declaradas de interés público, siempre que éstas los destinen a **finés de utilidad pública o interés social** y coadyuven al cumplimiento de los fines propios de la entidad local. Si los bienes no se destinaren al uso previsto dentro del plazo fijado en el acuerdo de cesión, o dejasen de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión, revertiendo a la entidad local con todas las mejoras realizadas.

VI. USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DEMANIALES

¿Cuándo y cómo pueden utilizarse por terceros los bienes públicos?

En principio, nadie puede sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos. Este **título habilitante** viene constituido por las **autorizaciones o concesiones** correspondientes, que se regirán, en primer término, por la legislación sectorial correspondiente, y,

subsidiariamente, por la norma básica estatal de patrimonio de las Administraciones públicas (art. 84 LPAP).

¿A qué usos pueden destinarse los bienes demaniales locales?

En principio, y como regla general, el destino propio de los bienes demaniales es su utilización para el uso general o para la prestación de servicios públicos de titularidad de la entidad. Es el *uso común normal* de los bienes demaniales.

Sin embargo, es posible que los bienes sean objeto de **otros usos de interés general** compatibles con su afectación principal, es decir con el uso específico al que fueron vinculados inicialmente.

Por su parte, los particulares pueden utilizar los bienes de dominio público local, de acuerdo con las dos siguientes posibilidades:

- **Uso común, general o especial:** el *uso común general* es el que **corresponde por igual a todas las personas**, cuando no concurren especiales circunstancias, de tal forma que la utilización por parte de unos no impida la de otros; por su parte, el *uso común especial* es aquel que, sin impedir la concurrencia de otras personas, tiene circunstancias especiales de peligrosidad, intensidad de uso u otras similares.
- **Uso privativo:** es el constituido por la **ocupación, exclusiva y excluyente**, de una porción del dominio público de modo que limite e impida la utilización por los demás.

¿Es posible el uso por los particulares de los bienes de dominio público?

¿Qué necesitan solicitar los ciudadanos para utilizar los bienes demaniales locales?

El **uso común general es libre**, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, y con preferencia siempre frente a cualquier otro, especial o privativo, que resulte incompatible con el mismo. Por tanto: 1) Ha de ejercerse de acuerdo con la naturaleza del bien (uso común); 2) Ha de ser compatible con el uso que puedan realizar otros ciudadanos de forma simultánea, fiscalizable a través del poder de ordenación que retiene siempre la Administración y 3) No se requiere de título alguno para su ejercicio.

El **uso común especial** se sujeta a **licencia o autorización municipal**.

Y el **uso privativo** a **concesión administrativa**, que habrá de formalizarse en documento administrativo, y otorgarse, previa licitación pública, siempre por plazo determinado, con el tope máximo de 75 años. En estos casos nos encontramos ante un auténtico derecho, que se otorga mediante una concesión (acto unilateral y en principio constitutivo y en parte discrecional de la Administración necesitado de aceptación por parte del interesado),

¿Cabe un uso privativo de un bien de dominio público por un tiempo ilimitado?

excluyente de cualquier uso o intervención de un tercero incompatible con él: al ser un derecho oponible con carácter general, que recae sobre un bien, se le reconoce la naturaleza de derecho real. Por ello es un título que, con independencia del bien demanial sobre el que recae, que nunca pierde dicha naturaleza, puede ser objeto de tráfico jurídico entre particulares (inscripción en el Registro de la Propiedad, transmisión, cesión, etc.).

Los usos común especial y privativo pueden dar lugar a la percepción de las **tasas** que legalmente correspondan.

¿Quién puede obtener una autorización demanial?

En principio las autorizaciones se otorgan directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso se otorgan en régimen de concurrencia, y si ello no fuera procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo (art. 92.1 LPAP).

¿Puede una entidad local revocar en cualquier momento una autorización demanial?

Sí, alegando **razones de interés público**, sin generar además derecho a indemnización, cuando las autorizaciones concedidas resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general (art. 92.4 LPAP).

¿Cómo se otorgan las concesiones demaniales?

Siempre en régimen de **concurrencia competitiva** y con **formalización** correspondiente en documento administrativo, que constituirá título suficiente para la inscripción de la concesión en el Registro de la Propiedad.

Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a tasa.

¿Cómo se extinguen las concesiones demaniales?

Las concesiones de dominio público siempre están sujetas a plazo. En caso contrario podría accederse a la propiedad del bien a través de la denominada prescripción adquisitiva. Por tanto, puede hablarse de una **extinción normal**, por transcurso del plazo previsto (produciéndose entonces la reversión del bien a la Administración local titular) o de **extinción anticipada o sobrevenida**, cuyo origen puede estar en circunstancias que afecten al sujeto titular de la concesión (por ejemplo, fallecimiento,

incumplimiento de las condiciones esenciales establecidas en el negocio concesional, renuncia del sujeto, que normalmente requiere aceptación por la Administración, etc.) o al propio bien objeto de la misma (por ejemplo, por previa desafectación).

VII. UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES

¿Cuáles son las formas de aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales?

En principio, la explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico (art. 106 LPAP).

El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales podrán hacerse mediante **subasta pública** (cuando el precio sea el único criterio determinante de la adjudicación del bien), **concurso** (cuando el arrendamiento afecte a viviendas acogidas a regímenes de promoción o protección pública; cuando la cesión del bien se condicione al cumplimiento por parte del adjudicatario de fines de interés general; cuando por razones de interés público y social deban valorarse específicamente características técnicas, económicas, de solvencia u otras análogas; etc.) o **por procedimiento negociado** (por ausencia de licitadores o inadmisibilidad de las proposiciones presentadas; por razones de urgencia, surgidas de necesidades que requieran una inmediata satisfacción; etc.), pero, en cualquier caso, los bienes patrimoniales deben ser administrados de acuerdo con criterios de **máxima rentabilidad**, aunque es posible también que se haga primar la rentabilidad social sobre la económica en los casos de existencia de motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo, u otras análogas, a la hora de tomar decisiones sobre la administración y utilización de los bienes privativos por parte de las entidades locales.

Los efectos y extinción del arrendamiento o de cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se registrarán por las **normas de derecho privado** que les sean de aplicación, según su naturaleza.

¿Cabe la cesión gratuita de bienes patrimoniales por un tiempo determinado?

Sí, las entidades locales pueden ceder el uso gratuito (no la propiedad, obviamente), con **carácter temporal**, de sus bienes patrimoniales, previa tramitación del procedimiento correspondiente, a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de aquéllos mismos fines.

VIII. POTESTADES ADMINISTRATIVAS PARA LA CONSERVACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES

¿Cuáles son las obligaciones de las Entidades locales respecto de sus bienes?

En primer término, la obligación de **conservar, proteger y mejorar** sus bienes, con especial énfasis en el caso de bienes integrantes del **patrimonio histórico**.

Además, están obligadas a formar y tener actualizado **un inventario general** consolidado de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición, como mecanismo de constancia formal y protección de los mismos. Todo acto administrativo de adquisición, enajenación, gravamen o que tenga cualquier tipo de repercusión sobre la situación física y jurídica de los bienes se anotará en dicho inventario. Este inventario general estará integrado por los siguientes inventarios parciales:

- El de bienes, derechos y obligaciones de la entidad local;
- El del patrimonio municipal del suelo;
- El del patrimonio histórico; y
- Los de los organismos autónomos y otras entidades con personalidad jurídica propia dependientes de la entidad local.

La aprobación, rectificación y comprobación del inventario general corresponde al **Pleno de la Corporación**.

Finalmente, las entidades locales también están obligadas a ejercitar las acciones e interponer los recursos, de cualquier carácter, que sean precisos y procedentes para la adecuada defensa de sus bienes y derechos (la competencia será del Pleno, salvo aquellas acciones que se consideren urgentes, que podrá ordenarlas el Presidente). La iniciativa puede ser propia de la entidad local o a instancia de cualquier vecino de la localidad.

¿Cuáles son las prerrogativas de la Administración local para la defensa de sus bienes?

Son las siguientes: la de **investigación**, la de **deslinde**, la de **recuperación de oficio** y la de **desahucio administrativo**. Se trata de **potestades exorbitantes** de obligado cumplimiento por parte de los ciudadanos, orientadas a la defensa de los bienes de titularidad municipal. Se basan en el principio de autotutela de la Administración y en el privilegio de ejecutividad de las resoluciones administrativas en materias de su competencia, en este caso, para

¿Cómo puede conocerse cuáles son los bienes de una Entidad local?

la adecuada y eficaz protección de los bienes que integran el dominio público, tanto natural como artificial, y el aseguramiento de su afectación a los fines públicos asignados.

Iniciado un procedimiento para el ejercicio de las facultades y potestades de defensa, es posible la adopción por el órgano local competente de las **medidas provisionales** que se consideren necesarias para asegurar la eficacia del acto que en su momento pueda dictarse, e incluso en casos de que exista un peligro inminente de pérdida o deterioro del bien, las medidas provisionales pueden ser adoptadas antes incluso de la iniciación del procedimiento (art. 42.1 LPAP).

Pero además, las entidades locales también pueden establecer e imponer sanciones (policía demanial) de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable o en las ordenanzas locales para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo.

¿Qué es la potestad de investigación?

La posibilidad de investigar los bienes locales (necesariamente los de demanio público y eventualmente los patrimoniales) que se presuman de propiedad de la entidad, siempre que ésta no conste inequívocamente, a fin de determinar la titularidad de los mismos, o cuando exista controversia en los títulos de dominio. Se trata, como el resto de potestades de defensa, de una facultad que normalmente, entre particulares, corresponde al Juez, pero que ejerce la Administración para la protección de los bienes presuntamente bajo su titularidad.

En la facultad unilateral local de determinar, total o parcialmente,

¿Qué es la potestad de deslinde?

los límites de los bienes inmuebles que se entiendan imprecisos o cuando existan indicios de usurpación. Este deslinde puede iniciarse de oficio o a instancia de parte interesada, pero en ambos casos deberá acordarse por el **Pleno** de la entidad y notificarse oportunamente a los interesados (el trámite de audiencia y contradicción de los interesados resulta aquí imprescindible). La resolución final de deslinde (es decir, la fijación de los límites materiales del inmueble o finca) es una declaración inmediatamente ejecutiva, con plenos efectos jurídicos, pues, que debe ser acatada por los propietarios limítrofes participantes o afectados por el expediente de deslinde administrativo efectuado.

Es la prerrogativa consistente en la posibilidad de recuperar por parte de la Entidad local (sin necesidad de acudir al Juez), en

¿Qué es la recuperación de oficio de los bienes?

cualquier momento, la tenencia o posesión de sus bienes de dominio público indebidamente perdidos. También pueden recobrar por sí mismas la posesión de sus bienes patrimoniales pero en el plazo de

un año a partir de la constancia de la usurpación de los mismos o de la perturbación en la posesión.

Por otro lado, las entidades locales andaluzas pueden recuperar la plena disponibilidad de los edificios cuyo uso tengan cedido a otras Administraciones Públicas y demás entidades de Derecho público de ellas dependientes, cuando éstos dejen de cumplir sencillamente la función que motivó la entrega.

¿En qué consiste la potestad de desahucio?

En la facultad de promover y ejecutar en vía administrativa (unilateralmente y sin necesidad, pues, de intermediación judicial ni acuerdo con los afectados) el desahucio de los bienes inmuebles de su pertenencia cuando:

- Se extinga el **derecho de ocupación** de los particulares sobre bienes de dominio público, en los supuestos de autorización, concesión o cualquier otro título.
- Cuando los bienes hayan sido **usurpados u ocupados** por los particulares **sin título jurídico** alguno, clandestinamente o contra la voluntad de la entidad (si los bienes son patrimoniales, esta recuperación sólo se podrá efectuar en el plazo de un año).
- Cuando declaren extinguido el **derecho de ocupación** de bienes que hayan sido entregados a sus funcionarios y demás personal a su servicio por razón de los **puestos de trabajo** desempeñados.

A nivel básico, más genéricamente se señala que todas las Administraciones Públicas pueden recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58.1 LPAP). Un ejemplo puede ser haber dejado de pagar el canon fijado para la ocupación de una dependencia demanial municipal.

¿A quién corresponde la competencia para acordar el desahucio?

Al **Pleno** de la entidad local. No obstante, el **Presidente** puede adoptar, por razón de urgencia, y motivadamente, las resoluciones oportunas tendentes a repeler usurpaciones o prevenir daños graves para el interés general a los bienes de la entidad, dando cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre.

A nivel general se exige, no obstante, un doble presupuesto: 1) Que se acredite la caducidad del título que permitía al particular la ocupación del bien o dependencia del dominio público o el incumplimiento de las condiciones fijadas en él; y 2) Que se observe, en todo, caso, un procedimiento o expediente contradictorio, de tal

forma que el ocupante pueda alegar lo que estime conveniente en defensa de sus derechos o intereses.

IX. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

¿A quién se le puede exigir responsabilidad administrativa por falta de custodia o gestión de los bienes locales?

Todas las autoridades y el personal al servicio de las entidades locales que tuvieran a su cargo la gestión y utilización de los bienes o derechos de las mismas están obligadas a su **custodia, conservación, aprovechamiento y explotación racional**, respondiendo ante la entidad de los **daños y perjuicios** que les sobrevengan por su actuación con dolo, culpa o negligencia graves.

Además, y con carácter básico, todo el personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos, e incluso los ciudadanos están obligados a aportar a las Administraciones públicas, a requerimiento de éstas, cuantos datos, documentos e informes obren en su poder que sean relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos, así como a facilitar la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos (arts. 61 y 62 LPAP).

¿Quiénes pueden ser sancionados por daños al patrimonio local y cuáles pueden ser las infracciones?

Cualquier persona que, aun a título de simple inobservancia, cause daños en el dominio público de las entidades locales u ocupe bienes sin título habilitante o lo utilice contrariando su destino normal o las normas que lo regulan, será sancionada con una multa cuyo importe se determinará por el órgano competente, entre el tanto y el duplo del perjuicio ocasionado, con independencia de la reparación del daño y de la restitución de lo usurpado.

En concreto, en las Ordenanzas locales correspondientes serán sancionables las infracciones que supongan: a) ocupar bienes sin título habilitante; b) su utilización contraviniendo su destino normal o las normas reguladoras; y c) causar daños materiales a los bienes.

Las Ordenanzas locales definirán la cuantía de las sanciones, atendiendo a la buena o mala fe del infractor, a la reincidencia, a la utilidad que la infracción le haya reportado y al daño causado al patrimonio, clasificándolas en leves, graves o muy graves.

MÓDULO 10. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

II. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

- *¿Cuáles son los objetivos fundamentales de la contratación pública local?*

III. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA: NORMAS ESPECÍFICAS DE CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

- *¿Qué entidades locales han de ajustarse a la normativa y principios generales en materia de contratación pública?*
- *¿Qué son las instrucciones de contratación?*
- *¿Quién es el competente para la adjudicación de los contratos?*
- *¿Qué entidades locales tienen la consideración de “Administración pública” a efectos de contratación?*
- *¿Qué son las Juntas de Contratación y cuáles son sus funciones?*
- *¿Quiénes participan en el procedimiento de contratación?*
- *¿Es necesaria la aprobación de los pliegos de contratación por el Secretario y el Interventor de la entidad?*
- *¿Cuál es la composición de las Mesas de Contratación en el ámbito local?*

IV. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN Y TIPOLOGÍAS CONTRACTUALES

- *¿Qué tipos de contratos puede celebrar una entidad local?*
- *¿Qué son los contratos de obra?*
- *¿Qué son los contratos de concesión de obras públicas?*
- *¿Qué son los contratos de gestión de servicios públicos?*
- *¿Qué son los contratos de suministros?*
- *¿Qué son los contratos de servicios?*
- *¿Subsisten en la nueva LCSP los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado?*
- *¿Cuándo un contrato otorgado por una entidad local queda “sujeto a regulación armonizada”?*
- *¿Qué naturaleza pueden tener los contratos celebrados por una entidad privada?*
- *¿Qué diferencias hay entre un contrato público y un contrato privado?*

V. REQUISITOS GENERALES DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

- *¿Cuáles son los requisitos y condiciones generales para poder abrir una entidad local un procedimiento de licitación?*
- *¿Cuál es el contenido mínimo de los contratos en la legislación básica estatal?*
- *¿Cómo se perfeccionan los contratos?*

VI. INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

- *¿Cuáles son las causas de invalidez de los contratos?*

- *¿Qué vías existen para depurar la invalidez de un contrato público?*
- *¿En qué consiste el recurso especial precontractual?*

VII. SUJETOS INTERVINIENTES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PERFIL DEL CONTRATANTE

- *¿A quién corresponde en el ámbito local la representación a efectos de contratación de las entidades integrantes del sector público?*
- *¿Puede delegarse la competencia para contratar?*
- *¿Cuáles son las funciones del denominado “responsable del contrato”?*
- *¿Puede ser responsable de un contrato una persona no vinculada a la entidad?*
- *¿Qué es el perfil del contratante y cuál es su función?*
- *¿Qué es la aptitud para contratar de los licitadores?*
- *¿Qué son las prohibiciones para contratar con la Administración?*

VIII. OBJETO Y PRECIO DE LOS CONTRATOS

- *¿Qué requisitos ha de cumplir el objeto de los contratos?*
- *¿Qué requisitos ha de cumplir el precio de los contratos?*
- *¿Qué es el “valor estimado” del contrato?*
- *¿En qué casos cabe la revisión de los precios de los contratos?*

IX. GARANTÍAS

- *¿Qué son y para qué sirven las garantías del contrato?*
- *¿Qué tipo de garantías pueden exigirse a los licitadores y al adjudicatario?*

X. MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

- *¿Qué es el “ius variandi”?*
- *¿En qué casos puede modificarse un contrato según lo previsto en los pliegos?*
- *¿En qué casos puede modificarse un contrato por causas no previstas en los pliegos?*

XI. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN. LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

- *¿En qué consiste la denominada preparación del contrato?*
- *¿Qué documentos han de incorporarse necesariamente al expediente de contratación?*
- *¿Cuándo se inicia el procedimiento de contratación?*
- *¿Quién aprueba la apertura del procedimiento de contratación?*
- *¿Cuál es la tramitación en el caso de los contratos menores?*
- *¿Qué es la tramitación abreviada del expediente?*
- *¿En qué casos se puede dar la tramitación urgente del expediente de contratación?*

- *¿En qué casos puede darse la tramitación de emergencia del expediente de contratación?*
- *¿Cuáles son los documentos más importantes del contrato?*
- *¿Qué son los Pliegos de Cláusulas Administrativas generales y particulares?*
- *¿Qué son los Pliegos de Prescripciones Técnicas?*

XII. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN: SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

- *¿Qué tipos de procedimientos se pueden utilizar por las entidades locales para la selección del adjudicatario?*
- *¿Cómo pueden adjudicarse los contratos menores?*
- *¿Cómo se da la publicidad de la licitación?*
- *¿Cuándo se abre la licitación?*
- *¿Quién fija el plazo de presentación de ofertas?*
- *¿Cómo se presentan las proposiciones de los licitadores?*
- *¿Son públicas las proposiciones de los licitadores?*
- *¿Cómo se selecciona al adjudicatario?*
- *¿Qué son los criterios de adjudicación?*
- *¿Qué formas de adjudicación existen?*
- *¿Cómo selecciona el órgano de contratación la oferta más ventajosa?*
- *¿Cuál es el plazo normal de adjudicación de los contratos?*
- *¿A quién se notifica la adjudicación del contrato?*
- *¿Cómo se formaliza el contrato?*
- *¿Qué especialidades presenta cada tipo de procedimiento?*

XIII. RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN

- *¿Qué sistemas de racionalización y adjudicación existen?*
- *¿Qué son los acuerdos marco en materia de contratación?*
- *¿Qué son los sistemas dinámicos de contratación?*
- *¿Qué son las Centrales de contratación?*

XIV. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS

- *¿Cuáles son las prerrogativas de la Administración en materia de ejecución de contratos?*

XV. EFECTOS DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

- *¿Qué penalidades para supuestos de incumplimiento se pueden incorporar a los contratos públicos?*
- *¿Cuáles son las obligaciones fundamentales y los derechos básicos del contratista en la ejecución del contrato?*
- *¿En qué plazo ha de pagar la Administración al contratista?*
- *¿Qué sucede si la Administración se demora en el pago al contratista?*

XVI. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS

¿Cuáles son las dos formas básicas y genéricas de extinción de los contratos?

¿Cuándo se entiende cumplido el contrato?

¿Cuándo puede resolverse anticipadamente un contrato, sin llegar al cumplimiento satisfactorio del mismo?

XVII. CESIÓN DE LOS CONTRATOS Y SUBCONTRATACIÓN

- *¿En qué consiste y cuándo cabe la cesión del contrato a terceros?*
- *¿En qué consiste y cuándo cabe la subcontratación parcial de los contratos?*

I. GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Las principales normas de regulación de la contratación pública en las entidades locales son:

- **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP)**
- **RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), modificado por el RD 773/2015, de 28 de agosto.**

II. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

¿Cuáles son los objetivos fundamentales de la contratación pública local?

Los objetivos fundamentales de la contratación pública son: garantía de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y aseguramiento, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el principio de integridad, de una eficiente utilización de los fondos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (art. 1.1 LCSP).

III. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA: NORMAS ESPECÍFICAS DE CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué Entidades locales han de ajustarse a la normativa y principios generales en materia de contratación pública?

Todas las entidades que integran la Administración local forman parte del *sector público* a los efectos de la contratación pública, y, por tanto, todos sus contratos han de ajustarse a esta normativa (arts. 2 y 3.1 LCSP).

En cuanto al *ámbito subjetivo de aplicación* de la LCSP, dentro del sector público tienen la consideración de *Administración pública* (en sentido estricto), con aplicación por tanto del conjunto de previsiones de este grupo normativo, dichas Entidades integrantes de la Administración local (art. 3.1.a) y 3.2.a) LCSP), y también los consorcios y cualesquiera otras entidades de derecho público que siendo poderes adjudicadores y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado (art. 3.2.b) LCSP).

Si una entidad instrumental local no se considera Administración pública, puede ser entendida, a efectos de su sujeción, mayor o menor, a la normativa de contratos, como **poder adjudicador**, siempre y cuando tenga **personalidad jurídica propia** (de derecho público o de derecho privado) y haya sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (art. 3.3.d) LCSP).

Cualquier otra entidad instrumental o institucional local que no sea Administración pública ni poder adjudicador se sujeta, aparte de los grandes principios inspiradores de esta normativa, a unas **reglas mínimas de licitación**, reflejadas en las respectivas **Instrucciones de Contratación** particular (art. 321 LCSP).

¿Qué son las Instrucciones de Contratación?

¿Quién es el competente para la adjudicación de los contratos?

Dentro de las entidades locales, corresponde a los **Alcaldes y a los Presidentes** de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministros, de servicios, de concesión de obras, de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor

¿Qué entidades locales tienen la consideración de "Administración pública" a efectos de contratación?

estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de 6 millones de euros. Para el resto de contratos, será órgano de contratación el **Pleno de la Corporación** (D. A. 2ª LCSP). El Pleno es igualmente el competente para la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales, tal y como se contienen en el art. 121 LCSP. La excepción a este reparto de competencias viene marcada por los **municipios de gran población**, donde las competencias sobre contratación corresponden en todo caso a la **Junta de Gobierno Local**, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

Además, en las Entidades Locales es posible la constitución de **Juntas de Contratación**, como órganos de contratación (nombrados por el Pleno) en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios de la Entidad, o cuando superen este importe pero las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las correspondientes bases de ejecución. La composición de las Juntas de Contratación se decide por el **Pleno** correspondiente, pero han de formar parte de las mismas necesariamente el **Secretario** o el titular del órgano que tenga atribuida la función de **asesoramiento jurídico** de la Corporación y el Interventor de la misma. En los casos de actuación de las Juntas de Contratación se prescindirá de la intervención de la Mesa de Contratación (D. A. 2ª.5 LCSP).

En los municipios de población inferior a **5.000 habitantes** las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que se constituyan con carácter de **centrales de contratación**. Con la nueva LCSP, cualquier Administración local (no sólo las Diputaciones Provinciales) puede crear dichas centrales, mediante acuerdo del Pleno (art. 228.2 LCSP). Además, mediante los correspondientes acuerdos, cualquier entidad local, así como los organismos y entidades dependientes de la misma, puede adherirse a sistemas de adquisición centralizada de otras entidades del sector público.

¿Qué son las Juntas de Contratación y cuáles son sus funciones?

¿Quiénes participan en el procedimiento de contratación?

En cuanto al procedimiento, corresponde al **órgano de contratación local** la **aprobación** del expediente y la **apertura** del procedimiento de adjudicación, pero la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares siempre irá precedida de los **informes del Secretario u órgano de asesoramiento jurídico y del Interventor**. La Mesa de Contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, formando parte de ella, como vocales, el Secretario, u órgano de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-

¿Es necesaria la aprobación de los pliegos de contratación por el Secretario y el Interventor de la entidad?

¿Cuál es la composición de las Mesas de Contratación en el ámbito local?

presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a 3. No obstante, los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como **Secretario** un funcionario de la Corporación D. A. 2ª.7 LCSP).

En las Entidades locales municipales, así como en las mancomunidades y consorcios locales, podrán integrarse en la Mesa personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Es importante resaltar que en ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación, ni emitir informes de valoración de las ofertas, el personal eventual, y sólo podrá formar parte personal funcionario interino cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

IV. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN Y TIPOLOGÍAS CONTRACTUALES

¿Qué tipos de contratos puede celebrar una Entidad local?

Una entidad local puede celebrar cualquiera de los siguientes **tipos de contratos**: de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministro y de servicios (art. 12.1 LCSP).

Los **contratos de obras** tienen por objeto la realización de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la ejecución de alguno de los **trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP**, entendiéndose por "obra" el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien **inmueble** (art. 13 LCSP).

¿Qué son los contratos de obra?

El **contrato de concesión de obras** tiene por objeto la realización por el concesionario de una obra, incluidas las actividades de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, consistiendo la contraprestación bien únicamente en el **derecho a explotarla** posteriormente bien dicho derecho acompañado de un **precio** (art. 14 LCSP).

¿Qué son los contratos de concesión de obras públicas?

El **contrato de concesión de servicios** es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio (art. 15 LCSP). En cualquier caso, y aquí radica la diferencia fundamental en relación con las anteriores

¿Qué son los contratos de concesión de servicios públicos?

tipologías contractuales, tanto el contrato de concesión de obras como el de concesión de servicios han de venir caracterizados necesariamente por la asunción por el concesionario del **riesgo operacional** (riesgo económico) de la actividad desarrollada. Se considera legalmente que el concesionario asume dicho riesgo cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir siquiera los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras o los servicios objeto del contrato. Es decir, que la parte de los riesgos transferidos al concesionario, pues subsiste genéricamente el principio de riesgo y ventura, debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no sea meramente nominal o desdeñable.

Los **contratos de suministros** tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de **productos o bienes muebles** (art. 16 LCSP).

Finalmente, los **contratos de servicios** son prestaciones de hacer consistentes en el **desarrollo de una actividad** o la **obtención de un resultado** distinto de una obra o un suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario (art. 17 LCSP).

Los anteriores **contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado (CPP)** han desaparecido en la nueva LCSP.

¿Qué son los contratos de suministros?

¿Qué son los contratos de servicios?

¿Subsisten en la nueva LCSP los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado?

¿Cuándo un contrato otorgado por una Entidad local queda "sujeto a regulación armonizada"?

Cuando una entidad local tenga la naturaleza de **poder adjudicador** y celebre un contrato de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministros o de servicios por encima de los umbrales económicos (**valor estimado**) marcados en la normativa, el contrato se calificará como **contrato sujeto a regulación armonizada**, y se someterá a las exigencias de publicidad, concurrencia e igualdad marcadas por el Derecho comunitario (art. 19.1 LCSP).

¿Qué naturaleza pueden tener los contratos celebrados por una Entidad local?

Los contratos que celebren las entidades locales pueden ser de dos tipos: **de derecho administrativo o de derecho privado**. Sólo son contratos administrativos los que celebre una Administración pública en sentido estricto (p. e. un ente municipal o provincial) en dos supuestos: i) contratos de obra, concesión de obra, concesión de servicios, suministro y servicios (salvo algunos de estos últimos) y ii) los declarados así expresamente por una Ley y aquellos otros de objeto distinto a los contratos típicos pero que tengan naturaleza

¿Qué diferencias hay entre un contrato público y un contrato privado?

administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella (art. 25 LCSP). Los demás serán contratos privados (p. e. una sociedad pública local o una fundación local). Es decir: i) los que celebre una Administración pública local con objeto distinto a los anteriores; ii) los que celebre una entidad del sector público que sea poder adjudicador pero no Administración pública; y iii) los que celebre cualquier otra entidad del sector público local que no reúna la condición de poder adjudicador. La diferencia sustancial en la calificación radica en que los **contratos administrativos** se rigen, en cuanto a su **preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción** (es decir, el ciclo entero de la contratación) por la **LCSP** y el resto de normas de derecho administrativo, mientras que los **contratos privados** (que celebre una Administración Pública local) se rigen, en cuanto a su **preparación y adjudicación**, en defecto de normas específicas, por la **LCSP** (en concreto, por las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo) y por sus disposiciones de desarrollo, y supletoriamente el resto de normas de Derecho administrativo, pero en cuanto a sus efectos, modificación y extinción por el **Derecho privado**. En consecuencia, y por ejemplo, un conflicto por incumplimiento de contrato lo resolvería la jurisdicción civil si fuera un contrato privado (y la contencioso-administrativa, si fuera un contrato administrativo). Pero incluso, un conflicto en materia de preparación del contrato (falta de publicidad, falseamiento de la competencia, impugnación de alguno de los criterios de adjudicación de los pliegos, etc.) lo resolvería también la jurisdicción civil si no es una Administración pública la adjudicataria y no se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada (arts. 26 y 27 LCSP).

V. REQUISITOS GENERALES DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

¿Cuáles son los requisitos y condiciones generales para poder abrir una Entidad local un procedimiento de licitación?

Para que una entidad local puede celebrar un contrato público es **necesario**, como mínimo: 1) que sea **necesario e idóneo** en relación con sus fines institucionales; 2) que se garantice la **eficiencia y sostenibilidad** de la actividad; 3) que el **plazo de duración** sea acorde con la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, con posibilidad de una o varias prórrogas, siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas (los *contratos menores*, no obstante, nunca pueden tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga); 4) que los pactos, cláusulas y condiciones que se establezcan, dentro del **principio de libertad de pactos**, no sean

¿Cuál es el contenido mínimo de los contratos en la legislación básica estatal?

contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración; 5) que se recoja, como **contenido mínimo**, lo siguiente: **identificación** de las partes; **acreditación de la capacidad** de los firmantes para suscribir el contrato; **definición del objeto** del contrato y tipo del contrato, teniendo en cuenta necesariamente en la definición de objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación; referencia a la **legislación aplicable**; enumeración de los **documentos contractuales**; **precio** cierto, o modo de determinarlo; **duración**; **condiciones de recepción, entrega o admisión de las prestaciones**; **condiciones de pago**; **supuestos de modificación, en su caso, y resolución**; **crédito presupuestario o programa o rúbrica contable** con cargo al que se abonará el precio; extensión objetiva y temporal del **deber de confidencialidad** que en su caso se imponga al contratista; y obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el período de ejecución del contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación (arts. 28-35 LCSP).

¿Cómo se perfeccionan los contratos?

Los contratos que celebren los poderes adjudicadores locales se perfeccionan no con la adjudicación, sino con su **formalización** (carácter formal de la contratación pública), es decir, a través de su plasmación en documento administrativo (a solicitud del contratista, y a su costa, el contrato se puede elevar también a escritura pública), salvo los **contratos menores**, en donde la tramitación del expediente sólo exigirá, aparte del informe del órgano de contratación motivando su necesidad específica, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente (arts. 36, 37 y 118 LCSP).

VI. INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

¿Cuáles son las causas de invalidez de los contratos?

Los contratos son inválidos tanto por **causas de nulidad** como de **anulabilidad**: 1) Son causas de **nulidad**, entre otras, las previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la **falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional** del adjudicatario o incurrir éste en alguna de las **causas de prohibición**, la **carencia o insuficiencia de crédito**, la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la inobservancia por parte del órgano de contratación del plazo para la formalización del contrato, etc.; y 2) Son causas de **anulabilidad de derecho administrativo** las demás infracciones del ordenamiento jurídico (arts. 39 y 40 LCSP).

¿Qué vías existen para depurar la invalidez de un contrato público?

Los contratos inválidos pueden ser objeto de: 1) **Revisión de oficio**; 2) **Declaración de nulidad** (cuestión de nulidad o recurso contractual); o 3) **Recurso especial precontractual** (recurso contra anuncios de licitación, pliegos y documentos contractuales; actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, si deciden directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable; acuerdos de adjudicación; modificaciones ilegales; formalización de encargos a medios propios sin cumplimiento de los requisitos legales; y acuerdos de rescate de concesiones). Tanto la cuestión de nulidad como el recurso especial precontractual son resueltos por un **órgano especializado** dotado de **autonomía funcional** de actuación. En la Administración General del Estado este órgano es el Tribunal Administración Central de Recursos Contractuales. A nivel local, la competencia para resolver estos recursos viene establecida por la normativa correspondiente de la Comunidad Autónoma. Si no hay previsiones legislativas expresas al respecto, la competencia corresponderá al mismo órgano designado por la Comunidad Autónoma correspondiente (arts. 45 y 46 LCSP).

¿En qué consiste el recurso especial precontractual?

En el caso de los Ayuntamientos de los municipios de gran población y de las Diputaciones Provinciales, sí se podrán crear órganos especializados y funcionalmente independientes para la resolución de estos recursos. En estos casos, el Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y para nombrar y remover a sus miembros, y el resto de los Ayuntamientos podrá atribuir la competencia para resolver el recurso especial al órgano creado en su caso por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

VII. SUJETOS INTERVINIENTES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PERFIL DEL CONTRATANTE

¿A quién corresponde en el ámbito local la representación a efectos de contratación de las entidades integrantes del sector público?

En el ámbito de la Administración local, la **representación** de los entes, organismos y entidades del sector público en materia contractual corresponde a los **órganos de contratación**, unipersonales o colegiados, que, en virtud de norma legal o reglamentaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre. La **competencia para contratar** puede, no obstante, ser objeto de delegación o desconcentración en otros órganos de la entidad local correspondiente (art. 61 LCSP).

¿Puede delegarse la competencia para contratar?

¿Cuáles son las funciones del denominado "responsable del contrato"?

Todo órgano de contratación debe designar un **responsable del contrato**, al que corresponderá **supervisar su ejecución y dictar las instrucciones** necesarias para asegurar su correcto cumplimiento. El responsable del contrato puede ser una persona, física o jurídica, vinculada o no a la entidad contratante (art. 62 LCSP).

¿Puede ser responsable de un contrato una persona no vinculada a la entidad?

¿Qué es el perfil del contratante y cuál es su función?

Para asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, todos los órganos de contratación deben difundir, exclusivamente a través de Internet, su **perfil del contratante**, sin perjuicio del resto de obligaciones legales de publicidad. El acceso a la información del perfil de contratante debe ser libre, no requiriéndose identificación previa, sin perjuicio de la existencia de servicios personalizados. Su acceso debe especificarse, además, en la web institucional de la entidad, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación. Su contenido está abierto: en el perfil de contratante puede incluirse cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación (por ejemplo, los anuncios de información previa; las licitaciones abiertas o en curso; los contratos ya adjudicados; los procedimientos anulados; etc.), pero necesariamente deberá contenerse, al menos, la siguiente información: a) memoria justificativa del contrato, informe de suficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas y documento de aprobación del expediente; b) objeto detallado del contrato, duración, presupuesto base de licitación e importe de adjudicación; c) anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, anuncios de modificación y su justificación, anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos; d) medios de publicitación del contrato y enlaces a dichas publicaciones; y e) número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación.

¿Qué es la aptitud para contratar de los licitadores?

En cuanto a la figura de los licitadores, la Ley exige, en primer lugar, que éstos acrediten **aptitud para contratar con el sector público**. Esto significa que sólo pueden contratar con el sector público las personas, naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que: 1) tengan plena capacidad de obrar; 2) no estén incurso en

¿Qué son las prohibiciones para contratar con la Administración?

una prohibición de contratar; y 3) acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional (o, en los casos así exigidos, se encuentren debidamente acreditadas). Según el art. 71 LCSP, son prohibiciones de contratar, entre otras:

- Haber sido **condenado por sentencia firme** por delitos de prevaricación, corrupción en los negocios, tráfico de influencias, cohecho, fraudes, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores, malversación, negociaciones prohibidas a los funcionarios, blanqueo de capitales, etc., a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio.
- Haber solicitado la declaración de **concurso** voluntario, haber sido declarado **insolvente** o hallarse declarado en concurso.
- Haber sido **sancionado con carácter firme** por infracción grave en determinadas materias (disciplina de mercado, integración laboral y de igualdad de oportunidades, materia social, etc.).
- No hallarse al corriente en el cumplimiento de las **obligaciones tributarias** o de **Seguridad Social**.

VIII. OBJETO Y PRECIO DE LOS CONTRATOS

¿Qué requisitos ha de cumplir el objeto de los contratos?

El objeto de los contratos del sector público debe ser **determinado**, y **no puede ser fraccionado** con la intención de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda (art. 99 LCSP).

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su **división en lotes**, salvo que el órgano de contratación justifique debidamente lo contrario.

¿Qué requisitos ha de cumplir el precio de los contratos?

El precio de los contratos debe ser **cierto, adecuado** al efectivo cumplimiento del contrato, y **expresado** o por precios unitarios, referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, o por precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. El **precio no es inmutable**: puede revisarse o actualizarse, al alza o a la baja, para tener en cuenta las variaciones económicas que acaezcan durante la ejecución del contrato. Los

propios contratos pueden incluir **cláusulas de variación de precios**, en función del cumplimiento o incumplimiento por el contratista de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, así como penalizaciones por incumplimiento de las cláusulas contractuales (art. 102 LCSP).

Es necesario distinguir de todas formas tres conceptos importantes en este punto: el denominado **presupuesto base de licitación**, que es el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, y que debe ser adecuado a los precios del mercado; el **valor estimado del contrato**, que es el importe total estimado a satisfacer (contratos de obras, suministro y servicios) o el importe neto de la cifra de negocios (contratos de concesión de obras y de concesión de servicios), y para cuya determinación ha de tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial; y el propio **precio** final y efectivo del contrato, que es la cantidad a abonar al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado.

¿Qué es el "valor estimado" del contrato?

¿En qué casos cabe la revisión de los precios de los contratos?

El precio de los contratos puede revisarse (revisión periódica y predeterminada), salvo que se prohíba en los pliegos o se pacte lo contrario, siempre y cuando; 1) se haya ejecutado, al menos, en el 20% de su importe; y 2) hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. Para tal revisión, el órgano de contratación determinará el índice que deba aplicarse (índice oficial o índice aprobado por el Consejo de Ministros para cada tipo de contrato), atendiendo a la naturaleza de cada contrato y a la estructura de los costes de las prestaciones del mismo (art. 103 LCSP).

IX. GARANTÍAS

¿Qué son y para qué sirven las garantías del contrato?

Para la correcta formalización y ejecución de los contratos, la Ley exige a los licitadores la constitución de determinadas **garantías**.

La primera de ellas es la denominada **garantía provisional**, que ahora, como regla general, no será exigible a los candidatos (sólo se exigirá cuando, de forma excepcional, el órgano de contratación, por motivos de interés público, lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente). Si se exige, esta garantía responderá del mantenimiento de las ofertas hasta la perfección del contrato, no pudiendo ser superior a un 3% del presupuesto base de licitación del contrato.

¿Qué tipo de garantías pueden exigirse a los licitadores y al adjudicatario?

Y en segundo lugar está la **garantía definitiva**, que se aplicará a los licitadores que presenten, en las licitaciones de los contratos que celebren las Administraciones Públicas, las mejores ofertas, como aval de seriedad en la ejecución del contrato. Su importe es de un 5% del precio final ofertado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. No obstante, atendidas las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación puede eximir al adjudicatario de esta garantía, justificándolo adecuadamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Finalmente, en casos especiales, el órgano de contratación puede establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares que además de esta garantía definitiva se preste una **garantía complementaria** de hasta un 5% del precio final ofertado por el licitador que presentó la mejor oferta, pudiendo alcanzar entonces la **garantía total** un 10% del citado precio.

X. MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

¿Qué es el *ius variandi*?

Los contratos públicos no son inmutables. Incluso en fase de ejecución, aunque se trate de un contrato ya formalizado y obligatorio para ambas partes, es posible su modificación, ya de forma consensuada, ya de forma unilateral por parte de la Administración. Es lo que se llama ***ius variandi***, como **potestad exorbitante administrativa** de modificación unilateral vinculante de los contratos en ejecución. De todas formas, la **regla general** es la inmodificabilidad del contrato una vez firmado. Sólo podrá modificarse por razones de interés público y en los casos y en la forma prevista en la Ley, y de acuerdo además con el procedimiento regulado en ella (art. 203.1 LCSP).

Los contratos administrativos celebrados por un órgano de contratación local sólo pueden modificarse entonces, durante su vigencia, en dos grandes supuestos: i) cuando así se haya previsto en el propio pliego de cláusulas administrativas particulares (modificación convencional); y ii) excepcionalmente, cuando sea necesario y no esté previsto, siempre y cuando se cumplan el conjunto de exigencias establecidas al respecto en el art. 205 LCSP (modificación no prevista).

- **Modificaciones convencionales o previstas en los pliegos** (art. 204 LCSP). Deben constar de manera **expresa, clara, precisa e inequívoca** en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y detallando las condiciones en que pueden llevarse a cabo (alcance, límites, afección al precio del contrato y procedimiento de modificación). Los supuestos en que puede modificarse el contrato han de definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse

¿En qué casos puede modificarse un contrato según lo previsto en los pliegos?

con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a los efectos de formular su oferta. Estas modificaciones pueden alcanzar, como máximo, hasta un 20% del precio inicial, pero en ningún caso implicar una alteración efectiva de la naturaleza global del contrato.

- **Modificaciones sobrevenidas o no previstas en los pliegos.** Sólo serán posibles cuando: 1) Se dé alguna de las causas expresamente previstas en la Ley (necesidad de añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, si no fuera posible el cambio de contratista por razones de tipo económico o técnico y la modificación implique una alteración en la cuantía del contrato no superior, aislada o conjuntamente con otras modificaciones anteriores, del 50% de su precio inicial; necesidad de modificación por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la licitación del contrato, siempre que la necesidad se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever, la modificación no altere la naturaleza global del contrato y su cuantía no se altere, aislada o conjuntamente con otras modificaciones anteriores más del 50% del precio inicial; modificaciones no sustanciales) y 2) Se limiten a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias.

¿En qué casos puede modificarse un contrato por causas no previstas en los pliegos?

XI. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN: LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO

¿En qué consiste la denominada preparación del contrato?

La primera fase de los procedimientos de contratación es la **preparación del contrato** (art. 115 y ss. LCSP). La misma consiste fundamentalmente en la elección e impulso del correspondiente **expediente de contratación**, sin cuya correcta tramitación no cabe la formalización legal del contrato. Al expediente se incorporan:

- El **pliego de cláusulas administrativas particulares**.
- El **pliego de prescripciones técnicas**.
- El **certificado de existencia de crédito** o documento que lo sustituya, y el **informe de fiscalización previa de intervención**, en su caso.

En el expediente ha de justificarse específicamente:

- El **procedimiento de contratación elegido**.
- La **clasificación** exigida a los participantes.

¿Qué documentos han de incorporarse necesariamente al expediente de contratación?

- Los **criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera** y los **criterios de adjudicación**, así como las **condiciones especiales de ejecución** del contrato.
- El **valor estimado del contrato** con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los **costes laborales** si existiesen.
- La **necesidad** de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes, y su **relación con el objeto del contrato**, que deberá ser directa, clara y proporcional.
- En los contratos de servicios, el **informe de insuficiencia de medios**; y
- La **decisión de no dividir en lotes** el objeto del contrato, en su caso.

En el expediente de contratación debe quedar clara, desde el principio, y como aspecto fundamental, la motivación de la necesidad del contrato, publicándose además en el perfil de contratante.

¿Cuándo se inicia el procedimiento de contratación?

Una vez completado el *expediente de contratación*, el **órgano de contratación** dicta resolución motivada aprobándolo, y disponiendo la **apertura del procedimiento de adjudicación** (lo que conllevará, también, la aprobación correspondiente del gasto).

¿Quién aprueba la apertura del procedimiento de contratación?

¿Cuál es la tramitación en el caso de los contratos menores?

Como excepción, muy habitual en el ámbito local, en el caso de los **contratos menores**, la tramitación se simplifica, puesto que la tramitación del expediente sólo exige, realmente, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.

Cabe recordar que son contratos menores los contratos de valor estimado:

- Inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras; o
- Inferior a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministros o de servicios.

Como todo contrato, no obstante, la tramitación del expediente exigirá también en estos casos el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, así como su publicación. Y, muy importante: en el expediente de justificará, además y expresamente, que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación, y que

el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras anteriores (art. 118.3 LCSP).

¿Qué es la tramitación abreviada del expediente y cuáles son sus supuestos?

También es posible, frente a la tramitación ordinaria del expediente, acordar motivadamente la **tramitación abreviada** del mismo, con dos posibilidades:

- **Tramitación urgente** del mismo, en los casos de **necesidad inaplazable o urgencia por razones de interés público**. El carácter urgente implica: 1) Preferencia en la tramitación y reducción de plazos de informes (5 días); 2) Reducción a la mitad de los plazos de licitación, salvo en algunos casos, y de adjudicación y formalización del contrato; 3) Limitación a un mes del plazo de inicio de la ejecución del contrato, contado desde la formalización.
- **Tramitación de emergencia**. Supuestos de **actuación inmediata** a causa de **acontecimientos catastróficos**, situaciones que supongan **grave peligro** o necesidades que afecten a la **defensa nacional**. En estos casos, sin necesidad de tramitar expediente administrativo, puede ordenarse la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, y una vez ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa.

¿En qué casos se puede dar la tramitación urgente del expediente de contratación?

¿En qué casos puede darse la tramitación de emergencia del expediente de contratación?

¿Cuáles son los documentos más importantes del contrato?

Dentro de la **documentación preparatoria** del contrato, es importante conocer la funcionalidad de:

- Los denominados **Pliegos de cláusulas administrativas generales y particulares**. Los primeros los puede aprobar el Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, para su utilización genérica en los contratos estatales, pero también las entidades que integran la Administración local pueden aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales. Los segundos han de aprobarse por el **órgano de contratación** previamente a la autorización del gasto, o conjuntamente con ella, y siempre **antes de la iniciación de la licitación**, e incluyen todos los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás previsiones requeridas por la Ley (art. 122.2 LCSP). Los pliegos particulares son la **«ley» del contrato**: son

¿Qué son los Pliegos de Cláusulas Administrativas generales y particulares?

obligatorios para las partes y sus cláusulas se consideran, de hecho, parte integrante del mismo. Es importante destacar que los pliegos particulares pueden disciplinar no sólo, y evidentemente, la fase de preparación y adjudicación del contrato, sino también la de desarrollo del mismo, pudiendo establecer **condiciones especiales de ejecución**: no obstante, éstas deben ser compatibles con el derecho comunitario, indicarse en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato, pudiendo referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o social.

- Los denominados **Pliegos de prescripciones técnicas**. También pueden ser de carácter general o particular. En el segundo caso, contienen las **prescripciones y condiciones técnicas particulares** que han de regir la realización de la prestación contratada, definiendo sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la Ley. Han de ser aprobados por el correspondiente **órgano de contratación**, con anterioridad también a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, pero siempre antes de la licitación (art. 124 LCSP).

¿Qué son los Pliegos de Prescripciones Técnicas?

XII. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN: SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

¿Qué tipos de procedimientos se pueden utilizar por las Entidades locales para la selección del adjudicatario?

Para la adjudicación de los contratos se pueden utilizar dos grandes tipos de procedimientos, pero todos han de cumplir los principios de tratamiento no discriminatorio de los licitadores, transparencia integral, proporcionalidad y confidencialidad de la información sensible (por ejemplo, secretos técnicos comerciales o aspectos confidenciales o reservados de las ofertas). Es más, la contratación no puede ser concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios:

- **Ordinarios** (supuestos abiertos, utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación, basados en el principio de mejor relación calidad-precio): son el **procedimiento abierto** y el **procedimiento restringido**.
- **Extraordinarios** (supuestos tasados): son el **procedimiento negociado sin publicidad, diálogo**

competitivo o la licitación con negociación, y el procedimiento de asociación para la innovación.

¿Cómo pueden adjudicarse los contratos menores?

Los **contratos menores** pueden adjudicarse **directamente** a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para llevar a cabo la prestación. Son contratos menores los de importe inferior a **40.000 euros**, cuando se trate de contratos de obras, o a **15.000 euros**, cuando se trate otros contratos (art. 118.1 LCSP).

¿Cómo se da la publicidad de la licitación?

El primer paso para la selección del adjudicatario es, obviamente, garantizar la **publicidad de la licitación**. En este punto, los órganos de contratación pueden publicar un **anuncio de información previa** con el fin de dar a conocer los contratos (sujetos a regulación armonizada) proyectados en los doce meses siguientes en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el perfil del contratante correspondiente (art. 134 LCSP).

El anuncio es potestativo, pero la **publicidad de la convocatoria (anuncio de licitación)** correspondiente obviamente no: todo procedimiento de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas (donde se incluyen Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales), a excepción de los negociados sin publicidad, debe publicarse en el **perfil de contratante** correspondiente (art. 135.1 LCSP). Cuando los contratos estén sujetos a regulación armonizada, la licitación deberá publicarse además en el DOUE.

¿Cuándo se abre la licitación?

Tras la publicidad, se abre la **licitación**. El primer paso es fijar el **plazo específico de presentación** de las solicitudes de participación y de las proposiciones de los interesados (art. 136 LCSP). Se fija por el **órgano de contratación**, atendiendo a las necesidades de preparación y a la complejidad del contrato, pero respetando siempre los plazos mínimos legales.

En cualquier caso, y como regla general, los órganos de contratación han de ofrecer acceso a los pliegos y demás documentación complementaria (a todos los licitadores) por medios electrónicos, a través del perfil de contratante, acceso que ha de ser libre, directo, completo y gratuito, y que debe poder efectuarse desde la fecha de la publicación del anuncio de licitación o, en su caso, del envío de la invitación a los candidatos seleccionados.

¿Cómo se presentan las proposiciones de los licitadores?

En dicho plazo, los interesados han de presentar sus **proposiciones**, ajustándose al **pliego de cláusulas**

¿Quién fija el plazo de presentación de ofertas?

¿Son públicas las proposiciones de los licitadores?

administrativas particulares. Las proposiciones son **secretas**, garantizándose tal carácter al menos hasta el momento de la apertura de las proposiciones (art. 139 LCSP).

Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo previsto sobre admisibilidad de variantes y sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica.

En cuanto a la documentación acreditativa que debe acompañar a las proposiciones de los licitadores, las proposiciones en el procedimiento abierto deben ir acompañadas solamente de una **declaración responsable** en la que se pongan de manifiesto los datos exigidos por la Ley (constitución y actuación válidas, inexistencia de prohibición de contratar, etc.). En igual sentido, en el caso de solicitudes de participación en los procedimientos restringido, de licitación con negociación, en el diálogo competitivo y en el de asociación para la innovación, la declaración responsable podrá de manifiesto adicionalmente que se cumple con los requisitos objetivos que se hayan establecido en cada caso.

¿Cómo se selecciona al adjudicatario?

Presentadas y admitidas las proposiciones, y la documentación acreditativa obligatoria (mínima o adicional fijada por el órgano de contratación), se procede a la **selección del adjudicatario**, sobre la base de los **criterios de adjudicación del contrato**.

¿Qué son los criterios de adjudicación?

Como regla general, la adjudicación de cualquier contrato se realizará utilizando una **pluralidad de criterios de adjudicación**, en base a la **mejor relación calidad-precio**, que se articulará con arreglo a criterios económicos y cualitativos (aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato). No es suficiente, pues, con acreditar la selección de la oferta económicamente más ventajosa (en términos exclusivamente monetarios). Previa justificación en el expediente, los contratos también se pueden adjudicar en base a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida (art.145 LCSP).

Es muy importante que estos criterios, que son los que conducirán a la selección de la oferta globalmente más ventajosa, cumplan una serie de **requisitos**, como garantía de la objetividad, imparcialidad y transparencia del procedimiento (obviamente, además, deben constar en los pliegos o en el documento descriptivo y figurar en el anuncio de licitación):

- Vinculación al objeto del contrato
- Formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada

- Garantía de una evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

En los demás supuestos, es decir, cuando se utilice un solo criterio de adjudicación, éste deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad.

Existen, pues, en este punto, dos grandes formas de adjudicar los contratos: adjudicación en base sólo a un criterio, que será necesariamente el **económico** (criterio cuantitativo, llamado en la normativa anterior "subasta", y que en la nueva Ley se relaciona necesariamente con los costes de la prestación) o, lo normal, adjudicación **en base a una pluralidad abierta** de criterios no sólo económicos o cuantitativos (criterios cualitativos abiertos de selección de la oferta más ventajosa, en la normativa anterior "concurso"), en cuyo caso se dará preponderancia, cuando sea posible, a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

Finalmente, salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

Una vez recibidas las ofertas, la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación clasifica, por orden decreciente, las proposiciones presentadas, para posteriormente elevar la correspondiente propuesta al órgano de contratación, en el caso de que la clasificación se realice por la mesa de contratación (clasificación de las ofertas). Una vez aceptada la propuesta, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta para que, dentro del plazo de diez días hábiles, presente la documentación justificativa correspondiente.

De no cumplirse adecuadamente este requerimiento en plazo, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% del presupuesto base de licitación, en concepto de penalidad, y se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.

Tras la correcta acreditación de estos extremos, el órgano de contratación debe **adjudicar el contrato dentro de los 5 días hábiles** siguientes a la recepción de la documentación, no pudiéndose en ningún caso declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios previstos en los pliegos (art. 150 LCSP).

La adjudicación debe estar siempre **motivada**, y se **notifica** a los candidatos y licitadores, publicándose en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.

¿Qué formas de adjudicación existen?

¿Cómo selecciona el órgano de contratación la oferta más ventajosa?

¿Cuál es el plazo normal de adjudicación de los contratos?

¿A quién se notifica la adjudicación del contrato?

Es muy importante que esta notificación, para salvaguardar los derechos de defensa y trato imparcial de los licitadores, contenga toda la información necesaria que permita a los interesados (y no sólo a los licitadores excluidos) en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y en cualquier caso deberá contenerse:

- En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones de su desestimación.
- Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos de no admisión de su oferta, y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo el adjudicatario.
- En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas, y, en su caso, el desarrollo de las negociaciones o el diálogo con los licitadores (art. 151 LCSP).

¿Cómo se formaliza el contrato?

En esta misma notificación de la adjudicación, que debe realizarse en principio por medios electrónicos, debe indicarse el plazo para la formalización del contrato.

La formalización se realizará en documento administrativo, que ha de ajustarse con exactitud a las condiciones de la licitación, constituyendo el mismo título suficiente para acceder a cualquier registro público (el contratista puede solicitar no obstante la elevación del contrato a escritura pública).

Para garantizar la efectividad de las vías de recurso (y evitar la formalización fáctica de contratos ilegales), si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran **15 días hábiles** desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos (plazo ampliable incluso por las Comunidades Autónomas hasta un mes), **período de "reserva"** que garantiza, como se ha dicho, la no formalización "fáctica" de los contratos y la irreversibilidad de prestaciones en ejecución posteriormente declaradas ilegales (art. 153.3 LCSP).

¿Qué especialidades presenta cada tipo de procedimiento?

Junto con estas **normas generales** sobre selección y adjudicación del contrato, la Ley establece también determinadas **normas específicas** según el tipo de procedimiento utilizado:

- **Procedimiento abierto:** en él, todo empresario puede proponer una proposición, sin posibilidad de negociación. El órgano competente para la valoración de las proposiciones (normalmente la Mesa de contratación) calificará previamente la documentación presentada, que deberá presentarse por los licitadores en sobre o archivo electrónico distinto al que contenga la proposición y a continuación procederá a la apertura y examen de las proposiciones, formulando la correspondiente propuesta de adjudicación al órgano de contratación, una vez ponderados los criterios que deban aplicarse para efectuar la selección del adjudicatario. En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en **acto público**, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse **medios electrónicos**. Finalmente, cabe recordar que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, aunque cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión.
- **Procedimiento abierto simplificado:** puede utilizarse en los contratos de obras, suministro y servicios: i) cuyo valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros (obras) o 100.000 euros (suministros y servicios) y ii) cuando entre los criterios de adjudicación previstos no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total. El anuncio de licitación del contrato únicamente precisará, en este caso, de publicación en el perfil de contratante del órgano de contratación. El plazo de presentación de proposiciones no podrá ser inferior a 15 días a contar desde el siguiente a dicha publicación (20 días en el caso de los contratos de obras). El procedimiento de adjudicación se agiliza y simplifica a través de diferentes medidas (exención de la constitución de garantía provisional, unificación de registro de presentación de las proposiciones, etc.).
- **Procedimiento abierto "supersimplificado":** se trata de una modalidad, más simplificada aún, del anterior. Se puede aplicar a los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros y en contratos de suministros y servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual. En este caso, el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez días hábiles a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación (en el caso de compras corrientes, cinco días hábiles), se exige a los licitadores de la acreditación de la solvencia, la oferta se ha de entregar en un único sobre o archivo electrónico y se evaluará en todo caso con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas

establecidas en los pliegos, la valoración de las ofertas puede efectuarse incluso automáticamente mediante dispositivos informáticos, no se requiere constitución de garantía definitiva, etc. (art. 159.6 LCSP).

- **Procedimiento restringido:** en este procedimiento, sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su **solvencia** (acreditada según criterios objetivos previamente publicados), sean seleccionados por el órgano de contratación, estando igualmente prohibida cualquier tipo de negociación de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos. El órgano de contratación ha de señalar el **número mínimo de empresarios** a los que se invitará a participar en el procedimiento, que **no podrá ser inferior a 5** (e igualmente, si se estima procedente, se puede fijar el número máximo), pero en todo caso se exige que el número de candidatos invitados sea suficiente para garantizar una competencia efectiva. Una vez comprobada la personalidad y solvencia de los solicitantes, se seleccionará a los que deban pasar a la siguiente fase, invitándolos simultáneamente y por escrito a presentar sus proposiciones.
- **Procedimientos con negociación:** en estos procedimientos, la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos. Se distinguen aquí dos posibilidades: el denominado **procedimiento de licitación con negociación** (supuestos: prestaciones necesitadas de un trabajo previo de diseño o adaptación, que incluyan un proyecto o soluciones innovadoras, por circunstancias vinculadas a la propia naturaleza o complejidad de la prestación, o por existir riesgos inherentes a la misma, por existir, en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente sólo ofertas irregulares o inaceptables) y el **procedimiento negociado sin publicidad** (supuestos: inexistencia de ofertas previas o inadecuación de las existentes, necesidad de adjudicar las obras, los suministros o los servicios a un empresario determinado, contratos declarados secretos o reservados, por imperiosa urgencia, etc.). En el primer caso se publicará anuncio de licitación, se puede articular la negociación sobre fases sucesivas y cuando el órgano de contratación decida concluir las negociaciones informará a todos los licitadores y establecerá un plazo común para la presentación de ofertas nuevas o revisadas.
- **Diálogo competitivo:** en este procedimiento, el órgano de contratación dirige un **diálogo con los candidatos seleccionados**, previa solicitud de los mismos, a fin de

desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que sirven de base para que los candidatos elegidos presenten, a su vez, una oferta. Cualquier empresa interesada puede presentar una solicitud de participación en respuesta a un anuncio de licitación, proporcionando la información y documentación para la selección cualitativa que haya solicitado el órgano de contratación. Este procedimiento puede utilizarse en los casos enumerados para el procedimiento de licitación con negociación, siendo necesario en todo caso previo anuncio de licitación.

- **Procedimiento de asociación para la innovación:** se trata de un nuevo procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes (sobre la base de las necesidades especificadas por el órgano de contratación en los pliegos), siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados. Puede crearse la asociación para la innovación, a estos efectos, con uno o varios socios, previamente seleccionados, que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo.

XIII. RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN

¿Qué sistemas de racionalización y adjudicación existen?

Para **racionalizar y ordenar** la adjudicación de contratos, las Administraciones Públicas pueden utilizar algunos de los siguientes **sistemas** (art. 218 y ss. LCSP):

- **Acuerdos marco:** en éstos, la Administración (uno o varios órganos de contratación) concluye un acuerdo marco con uno o varios empresarios para fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar (en particular, en lo relativo a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas, y siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada), a partir de ese momento, durante un período determinado, siempre y cuando se trate de contratos adjudicados a las empresas que hayan sido originariamente partes del acuerdo. Su período de vigencia no podrá exceder de **4 años**, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados.
- **Sistemas dinámicos de contratación:** se trata de modalidades de contratación de **obras, servicios y suministros de uso corriente**, cuyas características,

¿Qué son los acuerdos marco en materia de contratación?

¿Qué son los sistemas dinámicos de contratación?

generalmente disponibles en el mercado, satisfagan las necesidades de la Administración contratante, siempre que el recurso a este instrumento no se efectúe de forma que la **competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada**. Se trata de procesos totalmente electrónicos, con una duración limitada y determinada en los pliegos, y abiertos durante todo el periodo de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección.

- **Centrales de contratación:** las entidades del sector público pueden centralizar la contratación de obras, servicios y suministros atribuyéndola a **servicios especializados**. Las centrales de contratación pueden actuar: 1) adquiriendo suministros y servicios para otros entes del sector público; 2) adjudicando directamente contratos; o 3) celebrando acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos. En el ámbito de la Administración local, y a diferencia de la regulación anterior que sólo permitía esta posibilidad a las Diputaciones Provinciales, en general todas las Corporaciones locales pueden crear centrales propias de contratación, por acuerdo del Pleno (art. 228.2 LCSP).

¿Qué son las Centrales de contratación?

XIV. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS

¿Cuáles son las prerrogativas de la Administración en materia de ejecución de contratos?

Los contratos deben cumplirse a tenor de sus **cláusulas**, sin perjuicio de las **prerrogativas** establecidas por la legislación a favor de las Administraciones Públicas. Estas prerrogativas o potestades unilaterales de la Administración son (art. 190 LCSP):

- **Potestad de interpretación** por la Administración de las cláusulas del contrato.
- **Potestad de resolución unilateral de dudas** sobre su cumplimiento.
- **Potestad de modificación unilateral** del contrato por razones de interés público.
- **Potestad de declaración de la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato.**
- **Potestad de suspensión de su ejecución.**
- **Potestad de decidir la resolución anticipada del contrato determinar los efectos de la misma.**

- **Potestad de inspección** de las actividades desarrolladas por los contratistas durante la ejecución del contrato.

Para el válido ejercicio de estas potestades públicas, debe darse siempre **audiencia al contratista**, pero los acuerdos adoptados por el órgano de contratación ponen fin directamente a la vía administrativa y son inmediatamente ejecutivos.

XV. EFECTOS DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

¿Qué penalidades para supuestos de incumplimiento se pueden incorporar a los contratos públicos?

Los pliegos o los documentos contractuales pueden prever **penalidades** para el caso de **cumplimiento defectuoso** de la prestación objeto del contrato o para el supuesto de **incumplimiento** de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubieran establecido, penalidades que habrán de ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y **no superiores al 10% del precio del contrato** (art. 192.1 LCSP).

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de dichas penalidades.

¿Cuáles son las obligaciones fundamentales y los derechos básicos del contratista en la ejecución del contrato?

En cualquier caso, el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del **plazo total fijado** para su realización, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva. La **constitución en mora** del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración. Si el contratista, por causas imputables al mismo, incurre en demora en el cumplimiento de la prestación, la Administración puede: 1) **resolver el contrato** o 2) **imponer penalidades diarias**.

En los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalidad o en que estándolo la misma no cubriera los daños causados a la Administración, esta exigirá al contratista la **indemnización** por daños y perjuicios. Y en general, será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que exija la ejecución del contrato (principio de riesgo y ventura).

Frente a las obligaciones reseñadas de cumplimiento en tiempo y forma de la prestación (total o parcial) del contrato, el contratista

tiene derecho al **abono de la contraprestación pactada**. El pago del precio podrá hacerse de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado. La Administración debe abonar el precio dentro de los **30 días siguientes** a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, incurriendo en intereses de demora en caso de incumplimiento. Si se demorase deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro. Si la demora en el pago fuese **superior a 4 meses**, el contratista puede proceder, en su caso, a la **suspensión** del cumplimiento del contrato, debiendo comunicar a la Administración, con un mes de antelación, tal circunstancia; si la demora fuese superior a **6 meses**, el contratista tendrá derecho, asimismo, a **resolver el contrato** y al **resarcimiento** de los perjuicios que se le hubieran originado (art. 198 LCSP).

¿En qué plazo ha de pagar la Administración al contratista?

¿Qué sucede si la administración se demora en el pago al contratista?

XVI. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS

¿Cuáles son las dos formas básicas y genéricas de extinción de los contratos?

Los contratos se extinguen por **cumplimiento** o por **resolución** (art. 209 LCSP):

- **Cumplimiento:** el contrato se entiende cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración (a través del necesario acto formal y positivo de recepción o conformidad), la totalidad de la prestación (art. 210 LCSP).
- **Resolución:** son causas de resolución (anticipada) del contrato: 1) **muerte o incapacidad sobrevenida** del contratista individual o **extinción de la personalidad jurídica** de la sociedad contratista; 2) **declaración de concurso o de insolvencia** en cualquier otro procedimiento; 3) **muto acuerdo**; 4) **demora en el cumplimiento** de los plazos por parte del contratista; 5) **demora en el pago** por parte de la Administración; 6) **incumplimiento de la obligación principal del contrato y de las demás obligaciones calificadas en los pliegos como "esenciales"**; 7) **imposibilidad de ejecutar** la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar legalmente el contrato o cuando dándose las circunstancias previstas las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 30% del precio inicial; 8) las que **se señalen específicamente**

¿Cuándo se entiende cumplido el contrato?

¿Cuándo puede resolverse anticipadamente un contrato, sin llegar al cumplimiento satisfactorio del mismo?

para cada categoría contractual; y 9) el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores.

La resolución del contrato se acuerda por el órgano de contratación, **de oficio o a instancia del contratista**, en su caso.

XVII. CESIÓN DE LOS CONTRATOS Y SUBCONTRATACIÓN

¿En qué consiste y cuándo cabe la cesión del contrato a terceros?

El adjudicatario de un contrato puede ceder a un tercero los derechos y obligaciones dimanantes de un contrato, siempre y cuando se trate de una posibilidad u opción inequívoca de los pliegos siempre que: 1) las **cualidades técnicas o personales** del cedente no hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato y 2) de la cesión **no resulte una restricción efectiva de la competencia** en el mercado. Como regla general, no podrá autorizarse la cesión a un tercero cuando esta suponga una alteración sustancial de las características del contratista, si estas constituyen un elemento esencial del contrato (art. 214 LCSP).

Para que los contratistas puedan ceder sus derechos y obligaciones a terceros, los pliegos deben contemplar, como mínimo, la exigencia de los siguientes requisitos: a) que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión; b) que el cedente tenga ejecutado al menos un 20% del importe del contrato, o cuando se trate de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato; c) que el cesionario tenga capacidad para contratar con la Administración y la solvencia que resulte exigible en función de la fase de ejecución del contrato; y d) que la cesión se formalice en escritura pública.

¿En qué consiste y cuándo cabe la subcontratación parcial de los contratos?

La subcontratación no es la cesión a un tercero del contrato originario, subrogándose el cesionario en todos los derechos y obligaciones del cedente, sino la posibilidad de que el contratista acuerde con terceros la realización parcial de la prestación originaria, de acuerdo igualmente a lo que se disponga en los pliegos. Es posible siempre y cuando el contrato o los pliegos no dispongan lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que aquél ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario inicial. En ningún caso, además, la limitación de la

subcontratación podrá suponer una restricción efectiva de la competencia (art. 215 LCSP).

La celebración de los subcontratos está sometida al cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: a) si así se prevé en los pliegos, los licitadores deben indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización; b) el contratista ha de comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato, y a más tardar cuando inicie la ejecución del mismo, al órgano de contratación la intención de celebrar los subcontratos, señalando la parte de la prestación que se pretende subcontratar y la identidad, datos de contacto y representante o representantes legales del subcontratista, y justificando suficientemente su aptitud.

MÓDULO 11. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL GRUPO NORMATIVO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- *¿Qué es la ordenación del territorio?*
- *¿Cuáles son los fines básicos de la Ordenación del Territorio?*
- *¿De quién es la competencia sobre regulación y gestión en materia de Ordenación del Territorio?*
- *¿Cuáles son los instrumentos básicos de ordenación territorial existentes en Andalucía?*
- *¿Tienen carácter vinculante los planes de ordenación del territorio sobre la planificación urbanística?*

III. EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO

- *¿Qué es el ordenamiento urbanístico?*
- *¿Dónde se encuentra regulado hoy en día en su parte fundamental el urbanismo?*
- *¿Cuál es la funcionalidad básica del actual TRLSU estatal?*
- *¿Por qué el TRLSU no es una Ley materialmente urbanística?*
- *¿Dónde se regula actualmente el régimen básico de valoraciones de los suelos y edificaciones?*
- *¿Cuáles son los principios del Derecho urbanístico?*
- *¿Es el derecho de propiedad urbana un derecho absoluto?*
- *¿Cuáles son las nuevas orientaciones en torno a los modelos de crecimiento urbano?*
- *¿Cuál es el contenido básico del ordenamiento urbanístico?*
- *¿En qué cláusulas constitucionales se fundamenta el Derecho Urbanístico?*
- *¿Cabe la participación privada en los procesos de ejecución urbanística?*
- *¿Qué competencias tienen los entes locales en materia de urbanismo?*
- *¿Cuál es, en resumen, el grupo normativo sobre urbanismo?*

IV. CARACTERIZACIÓN DEL NUEVO MODELO ESTATAL DE ORDENACIÓN BÁSICA DEL SUELO

- *¿Cuál es la finalidad básica ordenadora del TRLSU?*
- *¿A quién corresponde la "urbanización" de los terrenos en el nuevo TRLSU?*
- *¿Qué tipo de sujetos vienen regulados en cuanto a sus derechos y deberes en el TRLSU?*
- *¿Cuáles son las manifestaciones del nuevo principio de sostenibilidad del modelo de ordenación urbana?*
- *¿Qué únicas situaciones y procesos regula la legislación básica del suelo?*
- *¿Qué clases de suelo prevé la legislación básica estatal?*
- *¿Cuándo se produce la patrimonialización de la edificación del suelo?*
- *¿Qué deberes tienen en la legislación básica del suelo los promotores de las actuaciones de urbanización?*

- *¿Sobre qué aspectos se proyecta el régimen estatal de valoraciones del suelo?*
- *¿Qué medidas para garantizar la función social de la propiedad contiene el TRLSU?*

V. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

- *¿Cuáles son los objetivos generales de la LOUA?*
- *¿Cuáles son las notas definidoras de la actividad urbanística en la LOUA?*
- *¿Qué facultades tiene la Administración pública para asegurar que la actividad urbanística se orienta a la satisfacción de los intereses generales definidos en la normativa?*
- *¿Cuáles son los fines específicos de la actividad urbanística en la LOUA?*
- *¿Qué son los planes urbanísticos y cuál es su funcionalidad operativa?*

VI. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN LA LOUA

- *¿Cuáles son y cómo se distribuyen las competencias para la formulación y aprobación de los diferentes tipos de planes urbanísticos en la LOUA?*
- *¿Pueden los municipios aprobar Planes de Ordenación Intermunicipal?*
- *¿Cabe aprobar un Plan de Ordenación Intermunicipal sin audiencia de los municipios afectados?*
- *¿Qué tipos de instrumentos de planeamiento urbanísticos prevé la LOUA?*
- *¿Qué efectos tienen los planes urbanísticos?*
- *¿Qué clases y subclases de suelo prevé la LOUA?*
- *¿Es la función social de la propiedad un “límite externo” a la misma?*
- *¿Da derecho a indemnización los posibles perjuicios derivados de la clasificación del suelo efectuado por un PGOU?*
- *¿Qué son las normas legales de directa aplicación?*

VII. EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

- *¿En qué consiste la ejecución del planeamiento?*
- *¿A quién corresponde la dirección y el control superior de los procesos urbanísticos?*
- *¿Cuáles son las formas básicas de gestión o ejecución urbanística?*
- *¿Qué sistemas de ejecución prevé la LOUA?*

VIII. DEBERES DE CONSERVACIÓN, CONTROL DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y RÉGIMEN SANCIONADOR

- *¿A quién corresponde el deber de conservación de las obras de urbanización y de las edificaciones?*
- *¿Qué es la disciplina urbanística y cuáles son sus instrumentos fundamentales?*
- *¿En qué consiste la intervención preventiva?*
- *¿Qué artículos de la LOUA recogen las infracciones y sanciones?*

I. GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Las **principales normas** de regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo son:

- **Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana**.
- **Ley 1/1994**, de 11 de enero, de **Ordenación del Territorio de Andalucía**.
- **Ley 7/2002**, de 17 de diciembre, de **Ordenación Urbanística de Andalucía**.

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

¿Qué es la ordenación del territorio?

La **ordenación del territorio** no es una política concreta sino más bien un **marco de integración** del conjunto de actuaciones, públicas y privadas, a desarrollar en un espacio físico determinado. Conjuga, de forma transversal, elementos de **ordenación supramunicipal** y de **vertebración sostenible**. La Carta Europea de Ordenación del Territorio la define como la "*expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*".

Frente a las **políticas de ordenación urbanística**, la ordenación del territorio implica: 1) la planificación y programación del uso de grandes magnitudes; 2) el condicionamiento estructural del territorio; 3) el ejercicio de la coordinación interadministrativa y 4) la supremacía ordenadora sobre el urbanismo.

Hoy en día, la **normativa básica estatal** sobre suelo integra y armoniza, desde un punto de vista funcional, tanto la ordenación territorial como la ordenación propiamente urbanística.

Los **fines básicos** de la Ordenación del Territorio son (funciones no susceptibles en ningún caso, como el urbanismo, de transacción): 1) la proyección de la **integración de los factores sociales y económicos** sobre un territorio determinado; 2) la consecución de un **equilibrio territorial y la racionalización** de las actividades públicas; 3) la organización y definición del uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general; y 4) la determinación de las **facultades y deberes** del derecho de propiedad del suelo, conforme a su destino, trasladándose la típica **funcionalidad estatutaria** del derecho urbanístico también ahora a la ordenación territorial.

¿Cuáles son los fines básicos de la Ordenación del Territorio?

¿De quién es la competencia sobre regulación y gestión en materia de Ordenación del Territorio?

La Ordenación del Territorio es competencia exclusiva de las **Comunidades Autónomas** (art. 148.1.3ª CE), y se articula sobre modelos de ordenación normativa de instrumentos o planes de ordenación territorial. En Andalucía, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio ordena su necesaria contribución a la "cohesión e integración del territorio", asegurando un "desarrollo equilibrado".

¿Cuáles son los instrumentos básicos de ordenación territorial existentes en Andalucía?

En Andalucía, los **instrumentos básicos** de ordenación territorial son:

- El **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre);
- El **Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía**;
- Los **Planes Subregionales**;
- Los **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio**; y
- Otros **planes y estrategias** (como por ejemplo la Estrategia Andaluza del Paisaje).

Todos los planes de ordenación del territorio son públicos, tienen **carácter vinculante** (para la planificación urbanística urbana), aunque en diferente densidad, y vigencia indefinida.

¿Tienen carácter vinculante los planes de ordenación del territorio sobre la planificación urbanística?

III. EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO

¿Qué es el ordenamiento urbanístico?

El **Ordenamiento urbanístico** es el **conjunto de normas** que, por sí mismas o a través del planeamiento, establecen el **régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana** y regulan la **actividad administrativa** encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.

En la actualidad, el Derecho Urbanístico, tras la importante **STC de 20 de marzo de 1997** y la derogación de las leyes 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, se contiene prácticamente en su integridad en la **normativa autonómica** respectiva, enmarcada no obstante por las **normas básicas sobre uso y protección del suelo** contenidas en el **vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana**. Esta última norma establece, hoy en día, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de

¿Dónde se encuentra regulado hoy en día en su parte fundamental el urbanismo?

¿Cuál es la funcionalidad básica del actual TRLSRU estatal?

los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal, así como un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Además, establece las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en esta materia (art. 1 TRLSRU). Así pues, el TRLSRU:

- No es una norma material urbanística estatal, sino **instrumental de garantía** de un mínimo de uniformidad básica en el ejercicio de los derechos y deberes proyectados sobre el suelo, con independencia del titular de los mismos;
- El carácter básico de mínimos se apoya en la **exigencia de igualdad formal** de tratamiento a nivel estatal, de acuerdo con el título competencial transversal estatal del art. 149.1.1ª CE;
- Pero también se establecen, con carácter básico, y de forma ya directa y material, las **normas básicas** (es decir, mínimas comunes uniformes) del **tratamiento económico y ambiental del régimen jurídico** (autonómico) del suelo, así como todo lo relativo a la valoración de los suelos y a la responsabilidad extracontractual administrativa en esta materia, en virtud, igualmente, de las habilitaciones competenciales estatales directas en este punto.

¿Por qué el TRLSRU no es una Ley materialmente urbanística?

¿Dónde se regula actualmente el régimen básico de valoraciones de los suelos y edificaciones?

¿Cuáles son los principios del Derecho urbanístico?

El Derecho urbanístico tiene una serie de **principios** específicos:

- **Legalidad e igualdad** en la ordenación de la ocupación privada del suelo y en la determinación del estatuto de la propiedad inmobiliaria;
- Respeto del **derecho a la propiedad privada**, aún desde la perspectiva clave de la subordinación de su contenido a la **función social** de la misma;
- El **estatuto legal o urbanístico** del suelo deriva, pues, de la **delimitación** efectuada por las normas y los planes urbanísticos de su contenido de acuerdo con su función social (art. 33.2 CE);
- **Equidistribución de beneficios y cargas**, entre todos los afectados o implicados en las operaciones de transformación urbanística; y

¿Es el derecho de propiedad urbana un derecho absoluto?

- **Lucha contra la especulación** y garantía de la participación de la comunidad en las **plusvalías** derivadas del aprovechamiento urbanístico del suelo (art. 47 CE).

Hoy en día, el Derecho urbanístico ha pasado de estar centrado en la ocupación indiscriminada del territorio, en la construcción y en el crecimiento de las ciudades a privilegiar la **conservación y recuperación** de la ciudad consolidada, a la interiorización de los factores de **equilibrio y sostenibilidad** más propios de las políticas de ordenación territorial y a fomentar la mayor **participación y responsabilización** de los agentes sociales -propietarios y promotores no propietarios- en la transformación racional de la ciudad y en la garantía de los servicios esenciales para la comunidad. Todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (es decir, el entero **ciclo de la transformación urbana**) tiene como fin común, en este sentido, la utilización del recurso conforme al **interés general** y el principio de **desarrollo sostenible**.

En virtud de este principio de desarrollo sostenible, tales políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

- La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje;
- La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística;
- La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas; y
- La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Pero no se trata sólo de la ocupación racional del espacio y de la preservación de los valores naturales del mismo, en su cohesión con el crecimiento ordenado de los núcleos urbanos, sino que los poderes públicos han de garantizar, plasmándolo así en los planes correspondientes, la suficiente dotación del medio urbano, con una **ocupación y distribución eficiente** del suelo y los asentamientos y una **combinación funcional de usos**, evitando la segregación y la exclusión social, la ocupación discontinua del territorio y la propia ineficiencia en recursos y energía derivadas de una planificación difusa y descompensada a la hora de distribuir servicios, infraestructuras o dotaciones públicas y privadas sobre el término municipal.

¿Cuáles son las nuevas orientaciones en torno a los modelos de crecimiento urbano?

¿Cuál es el contenido básico del ordenamiento urbanístico?

En definitiva, el **contenido básico** del ordenamiento urbanístico viene configurado, por tanto, sobre la base de los siguientes elementos:

- El **planeamiento urbanístico** (es decir, la denominada "ordenación urbanística");
- El **régimen urbanístico de la propiedad del suelo**;
- La **gestión urbanística**; y
- La **disciplina urbanística**.

¿En qué cláusulas constitucionales se fundamenta el Derecho urbanístico?

El marco constitucional del ordenamiento urbanístico viene constituido, hoy en día, por **tres tipos de cláusulas**:

- Las de **carácter sustantivo o material**: desde esta perspectiva, la Constitución positiviza la subordinación de la propiedad privada a las necesidades e intereses dimanantes de su función social, el derecho a una vivienda digna y adecuada (el TRLSRU, en este sentido, conmina a los poderes públicos a posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen, o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión), la lucha contra la especulación y la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, el derecho a un medio ambiente urbano adecuado y la obligación de los poderes públicos de protegerlo, etc.
- Las de carácter **competencial o instrumental**: desde la óptica competencial, junto al reconocimiento inmediato de la **competencia autonómica exclusiva** sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE), la Constitución también reserva ciertos **títulos accesorios a favor del Estado**, con incidencia sobre la actividad urbanística (garantía de las situaciones básicas de los ciudadanos, legislación básica sobre medio ambiente, expropiación forzosa y valoraciones, etc.). Por eso se habla del **principio de exclusividad relativa** a favor de las Comunidades Autónomas y de la capacidad de incidencia estatal en la regulación del estatuto básico del suelo sobre la

base fundamentalmente de su preservación ambiental, en un juego de mutuo condicionamiento de títulos competenciales, tanto generales como sectoriales.

- Las de carácter **principal o programático**: ambas dimensiones se enmarcan, además, dentro del propio modelo constitucional del Estado social y democrático de Derecho, caracterización de la que derivan -y que exige-determinadas orientaciones en materia de ocupación, transformación y uso del suelo (principios contenidos ahora en el art. 3 TRLSRU).

¿Cabe la participación privada en los procesos de ejecución urbanística?

El urbanismo es una **responsabilidad irrenunciable** de los poderes públicos, lo que no impide, sin embargo, la colaboración, e incluso la promoción, de la **participación privada** en los procesos de transformación urbanística o de conservación/rehabilitación de la ciudad (art. 4.3 TRLSRU).

En concreto, toda la legislación sobre ordenación territorial y urbanística debe garantizar los siguientes grandes objetivos funcionales:

- La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados;
- La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos;
- El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas;
- Aseguramiento de la realización de las obras de conservación, así como la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas, formulando y ejecutando, en su caso, los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos o de conjuntos urbanos homogéneos, o situaciones graves de pobreza energética.

¿Qué competencias tienen los entes locales en materia de urbanismo?

El último escalón organizativo, con competencias también de regulación (reglamentaria) y gestión del ordenamiento urbanístico es el local, primera y lógica instancia de ordenación urbanística pero con competencias hoy matizadas en esta materia. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, tras su última gran reforma a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece que los municipios han de poder ejercer, en todo caso, competencias propias, aún en los términos establecidos en la legislación estatal o autonómica (general o sectorial) correspondiente, sobre *“planeamiento, gestión y disciplina urbanística; protección y gestión del patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; y rehabilitación de la edificación”* (art. 25.2.a) LRRL).

¿Cuál es, en resumen, el grupo normativo sobre urbanismo?

En resumen, puede esquematizarse el grupo normativo hoy vigente de la siguiente forma:

Legislación básica estatal:

- **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**, con los siguientes objetivos normativos básicos: 1) Condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes relacionados con el suelo; 2) Bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo; 3) Valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración; y 4) Desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano.
- **Normativa estatal supletoria (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana).**
- **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.**

Legislación urbanística autonómica (respectiva):

- **Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía (LOUA)**, modificada parcialmente en diferentes ocasiones (así, Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo; Ley 1/2006, de 16 de mayo; Ley 1/2010, de 8 de

marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía; etc.).

IV. CARACTERIZACIÓN DEL NUEVO MODELO ESTATAL DE ORDENACIÓN BÁSICA DEL SUELO

¿Cuál es la finalidad básica ordenadora del TRLSRU?

Se produce un expreso cambio de perspectiva, puesto que ahora no existe una regulación urbanística estatal, ni siquiera apoyada en los títulos accesorios reconocidos, sino una **normativa básica** sobre uso y utilización del suelo y garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos asociados al mismo (art. 1 TRLSRU).

Hay, por ello, un desplazamiento de las clases de suelo (por la inflación injustificada de los precios del suelo derivada de la interiorización de las expectativas urbanísticas propias de dicho modelo de clasificación del suelo) y de las propias técnicas urbanísticas.

Se rompe la vinculación tradicional entre el derecho de propiedad y la iniciativa privada en la actividad de urbanización. Y, más adelante, entre el derecho a edificar y el derecho a la edificación.

La urbanización se “publica”, y su ejercicio puede atribuirse tanto a propietarios como a terceros no propietarios (art. 8 TRLSRU).

No se trata de regular sólo las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, sino de todos los derechos vinculados al territorio. Por ello se regula, en un modelo de círculos concéntricos:

- El estatuto jurídico básico de la **ciudadanía en general**, en relación al suelo;
- El estatuto jurídico básico de los **promotores no propietarios** (iniciativa privada en la actividad urbanística e, incluso, en la promoción de los propios instrumentos de ordenación); y
- El estatuto jurídico de los **propietarios** (concepción estatutaria de la propiedad inmobiliaria).

Existe, pues, en la legislación básica estatal de suelo un nuevo **modelo de adquisición gradual de los derechos**, reforzándose el **control público** y la propia **función social** de la propiedad urbana. El derecho de edificación no deviene ya directamente de la (mera) ordenación urbanística, sino de la “*realización efectiva y condicionada de la edificación*” (art. 11.2 TRLSRU).

Además, se produce un cambio radical en el modelo de ciudad desde la centralidad del **principio de sostenibilidad** (art. 3 TRLSRU), pudiéndose destacar las siguientes previsiones:

¿A quién corresponde la “urbanización” de los terrenos en el nuevo TRLSRU?

¿Qué tipos de sujetos vienen regulados en cuanto a sus derechos y deberes en el TRLSRU?

¿Cuáles son las manifestaciones del nuevo principio de sostenibilidad del modelo de ordenación urbana?

- Necesidad de **evaluación ambiental estratégica** y **evaluación de proyectos** (art. 22.1 TRLSRU);
- Obligatoriedad de “**mapas de riesgos naturales**”;
- Imperatividad de **informes obligatorios** (según su legislación) y **determinantes** (por ejemplo, el informe de suficiencia de recursos hídricos);
- Necesidad de un **informe o memoria de sostenibilidad económica**;
- Necesidad de un **informe de seguimiento** de la actividad de ejecución urbanística.
- Endurecimiento de las **medidas de preservación del suelo**: así por ejemplo, directamente se declaran nulas de pleno derecho las licencias ilegales que se otorguen sobre zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística (art. 55 TRLSRU).

El propio art. 3 TRLSRU establece los grandes objetivos de sostenibilidad que deben intentar alcanzar las Administraciones públicas en el ejercicio (exclusivo o compartido) del conjunto de políticas relacionadas con el suelo y la ordenación urbana y territorial. Así:

- Aseguramiento del uso residencial sostenible en viviendas constitutivas de domicilio habitual.
- Fomento de la dinamización económica y social y la adaptación, rehabilitación y ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- Mejora de la calidad y funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos.
- Favorecimiento de la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable.
- Garantía del acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.
- Garantía de la movilidad en coste y tiempo razonable.
- Integración de usos, compatibles con la función residencial, en el tejido urbano.
- Fomento de la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las

emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción.

- Priorización de las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y erradicación de la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.
- Fomento del turismo socialmente responsable.
- Puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
- Y contribución a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

Se intenta también potenciar claramente los principios de **información** y **participación públicas**.

Se produce un fortalecimiento del carácter estatutario de la propiedad del suelo (art. 11 TRLSRU), que queda reducido a dos situaciones y a dos tipos de procesos:

- Situaciones: **suelo rural o suelo urbanizado** (art. 21 TRLSRU).
- Procesos:
 - **Utilización del suelo rural.**
 - Actuaciones de **transformación urbanística**, con dos variantes: 1) Actuaciones de **urbanización** (de nueva urbanización o de reforma), con previsiones estrictas de dotación e infraestructuras y conexión a la malla urbana (art. 7 TRLSRU) y 2) Actuaciones de **dotación**.

Hay, finalmente, una **desvinculación** entre la clasificación del suelo y su valoración: las simples previsiones de edificabilidad, por sí mismas, no se integran, a efectos su **interiorización y valorización económica**, en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La **patrimonialización de la edificabilidad** (es decir, la adquisición efectiva de lo construido en el patrimonio del titular) se produce únicamente con su **realización efectiva** y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes (entrega a la Administración competente del suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas; entrega a la Administración competente, con destino al patrimonio público del suelo correspondiente, del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación que fije la legislación correspondiente; costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios; y entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, de

¿Qué únicas situaciones y procesos regula la legislación básica del suelo?

¿Qué clases de suelo prevé la legislación básica estatal?

¿Cuándo se produce la patrimonialización de la edificabilidad del suelo?

¿Qué deberes tienen en la legislación básica del suelo los promotores de las actuaciones de urbanización?

las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios) y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos lógicamente por cada legislación urbanística (autonómica) y por cada instrumento general de planeamiento (municipal). Se opta, pues, por la manifiesta **exclusión de las expectativas urbanísticas** derivadas de la programación y clasificación de los distintos tipos de suelo a través de los instrumentos de ordenación urbanística (art. 36.2 TRLSRU). Se prescinde, así, del “**aspecto formal**” de las clases de suelo y se intenta evitar, a la vez, la “**discrecionalidad del planificador**”. El nuevo **sistema de valoraciones** del suelo (art. 34 TRLSRU) se proyecta sobre:

- Las operaciones de **equidistribución**;
- Las actuaciones de **expropiación forzosa**;
- La **venta o sustitución forzosas**;
- Los supuestos de **responsabilidad patrimonial** de la Administración Pública.

El TRLSRU incluye, también, diferentes medidas destinadas a garantizar la **función social** de la propiedad inmobiliaria y la gestión del suelo, como por ejemplo:

- Responsabilidad patrimonial por incumplimiento de plazos máximos de actuación;
- Sustitución forzosa del propietario incumplidor;
- Control en los destinos de los patrimonios públicos del suelo;
- Mayor operatividad del derecho de superficie.

¿Sobre qué aspectos se proyecta el régimen estatal de valoraciones?

¿Qué medidas para garantizar la función social de la propiedad contiene el TRLSRU?

V. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

¿Cuáles son los objetivos generales de la LOUA?

Los **objetivos generales** de la LOUA son:

- Intento de conjugar la **tradición urbanística** en España con los **nuevos instrumentos** de política urbanística;
- Lograr un **equilibrio entre intereses públicos y privados**, a través del reconocimiento del carácter público de la función urbanística y el fomento de la iniciativa privada;
- Establecer una legislación específica «propia» en materia de urbanismo, con reconocimiento de las **peculiaridades urbanísticas de Andalucía** (ciudades medias, núcleos

turísticos, urbanismo de litoral, núcleos rurales dispersos, etc.);

- Establecer un **marco regulatorio flexible y general**, adaptable a los diversos requerimientos de los diversos tipos de municipios (en Andalucía hay 770 municipios): el **Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)**, se configura como el *“instrumento que, en cada caso, planifica su territorio a partir del diagnóstico de sus características, la detección de sus demandas y el modelo de ciudad del que quieran dotarse sus vecinos y responsables políticos”*;
- Garantizar la **protección prioritaria de la calidad de vida** y del **ambiente natural urbano** (desarrollo sostenible);
- Garantizar el **acceso a una vivienda digna y adecuada** (con disponibilidad de suelo suficiente para VPO u otros regímenes de protección pública);
- Reforzar el principio de **“desarrollo sostenible”** (p. e. preservando el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección);
- Establecer **pautas de equilibrio** entre la **protección y rehabilitación** de los suelos urbanos (la “ciudad existente”) y la demanda de más suelo para urbanizar;
- Prestar más atención a la **ciudad histórica**, como espacio social, como espacio económico y como espacio vivido;
- Ordenar la **reurbanización y reequipamiento** de la ciudad existente;
- Fortalecer los mecanismos de **intervención pública** en el mercado del suelo, para regular, en beneficio del interés general, los precios del suelo y controlar la oferta del mismo (patrimonios públicos de suelo);
- Creación de las **Comisiones Provinciales de Valoración** (sustitución de los Jurados de Expropiación Forzosa);
- Establecer un **marco general y adecuado** de los **derechos y deberes** de los propietarios del suelo, desarrollando las clases de suelo y estableciendo las subdivisiones del mismo;
- Establecer una **ordenación racional de las relaciones interadministrativas**;
- Conseguir un **equilibrio** adecuado entre los **“intereses públicos”** y los **“intereses particulares”**, a través de 1) Los principios de publicidad, transparencia y participación públicas, tanto en la elaboración de los planes como en su ejecución; 2) La regulación de determinados actos sujetos obligatoriamente a información pública; 3) La creación de registros de acceso público para la consulta popular; 4) La regulación específica de los convenios urbanísticos; 5) La introducción de la reparcelación, forzosa y económica, en

todos los sistemas de ejecución; y 6) La regulación específica -aunque con carácter supletorio- de la figura del "agente urbanizador".

¿Cuáles son las notas definidoras de la actividad urbanística en la LOUA?

En la LOUA, la actividad urbanística viene configurada sobre la base de las siguientes notas o elementos definidores:

Los dos grandes **ámbitos de ordenación** son: 1) la **regulación de la actividad urbanística** (como función pública y como subsistema dentro de la Ordenación del Territorio) y 2) el **régimen de utilización del suelo**.

Los **finés de la actividad pública urbanística** son realizar la **planificación urbanística** y determinar la **ordenación de la ocupación** del suelo y **dirigir y controlar dichos procesos de transformación** (a través de la urbanización y la edificación) y ocupación del suelo.

- Para conseguir dichos fines, la Administración cuenta con las siguientes **facultades**: 1) Formulación y aprobación de los **instrumentos de ordenación urbanística**; 2) Vigilancia del cumplimiento del régimen urbanístico del suelo (deberes urbanísticos); 3) Determinación de las **formas de gestión urbanística**; 4) **Ejecución del planeamiento**; 5) **Intervención en el mercado del suelo**; 6) **Policía del uso del suelo y la edificación**; 7) **Potestad sancionadora**.

¿Qué facultades tiene la Administración pública para asegurar que la actividad urbanística se orienta a la satisfacción de los intereses generales definidos en la normativa?

¿Cuáles son los fines específicos de la actividad urbanística en la LOUA?

Según el art. 3 LOUA, los **finés específicos** de la actividad urbanística son:

- **Desarrollo sostenible y equilibrado** de las ciudades y el territorio;
- **Utilización racional y adecuada** de los recursos naturales (principalmente el suelo);
- **Subordinación** de los usos del suelo y las construcciones al **interés general**;
- Delimitación del **contenido del derecho** de propiedad del suelo, sus **usos y formas de aprovechamiento**;
- **Garantía de disponibilidad del suelo**;
- **Garantía de una justa distribución de beneficios y cargas**;

- **Aseguramiento de la participación pública.**

¿Qué son los planes urbanísticos y cuál es su funcionalidad operativa?

Los grandes objetivos legales de la ordenación jurídico-pública de la actividad urbanística se proyectan, en concreto, en la planificación general específica, como instrumento de desarrollo y acomodación de las previsiones legales genéricas a cada realidad territorial local. En concreto, el objeto de los planes urbanísticos será:

- Organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, mediante su clasificación y calificación;
- Aseguramiento del suelo dotacional (servicios públicos y usos colectivos);
- Cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación;
- Fijación de las condiciones de ejecución;
- Formalización de una política de intervención en el mercado del suelo;
- Protección del patrimonio histórico, urbanístico, arquitectónico y cultural;
- Protección y utilización adecuada del litoral; e
- Incorporación de objetivos de sostenibilidad (art. 3.2 LOUA).

VI. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN LA LOUA

¿Cuáles son y cómo se distribuyen las competencias para la formulación y aprobación de los diferentes tipos de planes urbanísticos en la LOUA?

Las **competencias** para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento en la LOUA se distribuyen del siguiente modo entre el municipio y la Junta de Andalucía:

- **Municipios:** Tienen competencia para la **formulación de cualquier tipo de plan**, incluso Planes de Ordenación Intermunicipal -cuando haya acuerdo entre los municipios afectados- y la **aprobación definitiva** de:
 - **Innovaciones de los PGOU** sin modificación estructural;
 - **Planes parciales** que no desarrollen Planes de Ordenación Intermunicipal;
 - **Planes especiales** de ámbito municipal;
 - **Estudios de Detalle** de ámbito municipal; y

¿Pueden los municipios aprobar Planes de Ordenación Intermunicipal?

- **Catálogos** de ámbito municipal.
- **Comunidad Autónoma** (a través de la Consejería competente): tiene la competencia para la **formulación de proyectos** de cualquier tipo de plan de objeto, naturaleza o entidad supramunicipal, **PGOU** o sus **revisiones** en sustitución de los municipios, **Planes de Ordenación Intermunicipal** y planes que los desarrollen, **previa audiencia** de los municipios afectados, y la **aprobación definitiva** de:
 - **PGOU**;
 - **POI**;
 - **Planes de Sectorización**;
 - **Innovaciones de los tres anteriores**, cuando afecten a la ordenación estructural;
 - **Planes de desarrollo de los POI**; y
 - Cualquier otro instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga **incidencia o interés supramunicipal**.

¿Cabe aprobar un Plan de Ordenación Intermunicipal sin audiencia de los municipios afectados?

¿Qué tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico prevé la LOUA?

Los **instrumentos de planeamiento** que prevé la LOUA son (art. 7):

- **Instrumentos de planeamiento general:** Planes Generales de Ordenación Urbanística (**PGOU**), Planes de Ordenación Intermunicipal (**POI**) y Planes de Sectorización (**PS**). Los primeros son, sin duda, los instrumentos más importantes de ordenación urbanística, en tanto que establecen la misma en la totalidad del término municipal (tanto la “ordenación estructural” como la “ordenación pormenorizada”) y organizan la **gestión de su ejecución**, de acuerdo a las características de su municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo (art. 8.1 LOUA). Los POI tienen como fin ordenar **áreas concretas** integradas por terrenos situados en dos o más **términos municipales colindantes**, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria (art. 11.1 LOUA). Y los **Planes de Sectorización** tienen por objeto el **cambio de categoría** de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los PGOU y complementando la ordenación establecida por éstos (art. 12.1 LOUA).
- **Instrumentos de planeamiento de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes especiales y estudios de detalle.** Los Planes Parciales establecen, en desarrollo del PGOU, la **ordenación detallada precisa** para la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano no

consolidado y en suelo urbanizable cuando, en su caso, aún no disponga de dicha ordenación (art. 13.1.a LOUA).

- **Catálogos**, cuyo objeto es complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico, a través de la constancia de su relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección (art. 16.1 LOUA).
- **Instrumentos complementarios**: Normativas Directoras de Ordenación Urbanística, Ordenanzas municipales de edificación y Ordenanzas municipales de urbanización.

¿Qué efectos tienen los planes urbanísticos?

Efectos de los planes:

- **Vigencia indefinida**, aún con posible suspensión de hasta 2 años por la Junta de Andalucía, para salvaguardar las competencias autonómicas (con audiencia de los municipios y dictamen del Consejo Consultivo);
- **Innovación de los planes** (art. 36 LOUA):
 - **Revisión** (total o parcial).
 - **Modificación** (en cualquier momento, aunque siempre de forma motivada y justificadamente).
- **Información pública** en los Planes y participación ciudadana:
 - **Obligatoriedad de publicación en el Boletín Oficial** correspondiente, **en uno de los diarios de mayor difusión provincial** y en el **tablón de anuncios** del municipio/s del anuncio del procedimiento de aprobación o innovación, así como los acuerdos de suspensión completa o parcial.
 - **Obligatoriedad de publicación de Convenios Urbanísticos.**

¿Qué clases y subclases de suelo prevé la LOUA?

Uno de los objetivos fundamentales de la planificación urbanística general es **clasificar** todos los suelos del término municipal correspondiente, a los efectos de la determinación, según cada clase de suelo, del conjunto de derechos y deberes de los propietarios en cada caso. La planificación es el paso previo a la determinación normativa del **contenido urbanístico final** del derecho de la propiedad del suelo. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es, así, de naturaleza estatutaria, y resulta de su vinculación a los concretos destinos establecidos por la planificación correspondiente. En esto consiste la **delimitación de la función social** de la propiedad llevada a cabo por las normas y planes urbanísticos, en

¿Es la función social de la propiedad un "límite externo" a la misma?

la delimitación (no en la "limitación", y por ello no hay indemnización correspondiente) del conjunto de facultades y cargas inherentes a la función social de la propiedad, entendida no como un límite al derecho de la propiedad, sino como un "elemento" más del mismo, a definir por los poderes públicos competentes en cada caso. Pues bien, la LOUA prevé las siguientes clases (y subclases) de suelo:

- **Suelo urbano** (art. 45 LOUA):
 - **Consolidado** (terrenos urbanizados o que tengan la condición de solares).
 - **No consolidado.**
- **Suelo no urbanizable** (art. 46 LOUA):
 - **Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica.**
 - **Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial y urbanística.**
 - **Suelo no urbanizable de carácter natural o rural.**
 - **Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado.**
- **Suelo urbanizable** (art. 47 LOUA):
 - **Ordenado** (sectores para los que el Plan establezca directamente la ordenación detallada que legitime la actividad de ejecución).
 - **Sectorizado** (integrado por los terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios fijados por el PGOU).
 - **No sectorizado.**

El **contenido urbanístico de la propiedad del suelo** viene determinado, pues, por la **clasificación de los terrenos**, a través de la vinculación de los mismos y las construcciones, edificaciones o instalaciones a los correspondientes usos y destinos. La función social (público-urbanística) de los mismos lleva a la **delimitación del contenido natural** (inicial) del derecho de propiedad privada (art. 48 LOUA). No caben, por ello, **indemnizaciones**, porque lo que hacen los planes es la "determinación legal" del contenido urbanístico del derecho de propiedad, y no una privación singular de facultades privadas. A partir de esta delimitación se concretan y desarrollan los derechos y deberes del contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo (arts. 50 y 51 LOUA). El art. 52 LOUA desarrolla el régimen del suelo no urbanizable y los arts. 53 a 56 el régimen del suelo urbanizable y urbano.

Junto a las determinaciones de los Planes, existen también **normas legales de directa aplicación** que se imponen a los mismos (delimitando en cierta forma la discrecionalidad del planificador) y obligan a su **implementación por los poderes públicos responsables** (por ejemplo, estándares mínimos de vivienda de protección pública o de zonas verdes dotacionales o normas directas de protección del paisaje o de los conjuntos histórico-artísticos).

¿Da derecho a indemnización los posibles perjuicios derivados de la clasificación del suelo efectuado por un PGOU?

¿Qué son las normas legales de directa aplicación?

VII. EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

¿En qué consiste la ejecución del planeamiento?

La **dirección, inspección y control** de toda la actividad de ejecución del planeamiento corresponde siempre a las **Administraciones públicas**, aunque con la participación de los particulares. Dice, así, el TRLSRU que el ordenamiento urbanístico debe garantizar, en cualquier caso, la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos o privados.

Pero que el control siempre compete a la Administración no significa que la entera actividad de gestión urbanística sea siempre de responsabilidad directa pública. Nuestra normativa básica actual sobre suelo establece, así, que en los supuestos de ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria mediante procedimientos de iniciativa pública podrán participar tanto los propietarios de los terrenos como otros particulares no propietarios, fomentándose por lo tanto una cierta **distribución de funciones y responsabilidades** y la propia atracción de la inversión y el interés privado en las potestades públicas de transformación urbanística (de interés público). Pero es muy importante que en estos casos de colaboración privada en la actividad de ejecución urbanística, el ejercicio de la iniciativa y la libre empresa se sujete a los principios (de origen e imposición comunitarias) de **transparencia, publicidad y concurrencia** (art. 9.2 TRLSRU).

Existen supuestos de **ejecución íntegramente estatal**, en los casos de determinación de un sistema de ejecución pública, y, en todo caso, cuando la ejecución se refiera a dotaciones, sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta.

¿A quién corresponde la dirección y el control superior de los procesos urbanísticos?

¿Cuáles son las formas básicas de gestión o ejecución urbanística?

Las formas de gestión de la actividad administrativa de ejecución pueden ser:

- **Gestión pública** (directa).
- A través de **órganos desconcentrados especializados** (Gerencias urbanísticas).
- Mediante **convenios interadministrativos de colaboración**.
- A través de **Consortios urbanísticos**.
- Mediante la **delegación intersubjetiva de competencias**.

¿Qué sistemas de ejecución prevé la LOUA?

Los **sistemas de actuación** para cada **unidad de ejecución** que prevé la LOUA son:

- **Expropiación:** en este caso, la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad de ejecución mediante cualquiera de las formas de gestión permitidas por la Ley (art. 114.1 LOUA)
- **Cooperación:** en este sistema, los propietarios, en virtud de la Ley, aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan, mientras que la Administración asume íntegramente la actividad de ejecución urbanística, de forma directa o indirecta (art. 123.1 LOUA)
- **Compensación** (art. 129 LOUA), donde los responsables (sujetos privados) de la ejecución aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, y realizan a su costa la urbanización de los sectores, o, en su caso, unidades de ejecución, a través de una Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un titular y este asuma la condición de urbanizador o que la ordenación del sistema se lleve a cabo mediante convenio urbanístico.

VIII. DEBERES DE CONSERVACIÓN, CONTROL DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y RÉGIMEN SANCIONADOR

¿A quién corresponde el deber de conservación de las obras de urbanización y de las edificaciones?

El **deber de conservación** de las **obras de urbanización**, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, corresponde al **Municipio** o a los **propietarios agrupados** en entidad urbanística (art. 153.1 LOUA), mientras que el deber de **conservación de los terrenos, construcciones y edificios** (mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, con realización de los trabajos precisos de conservación o rehabilitación) corresponde a los **propietarios** (art. 155 LOUA). En este segundo caso, el deber de los propietarios de edificios alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, representado por la **mitad del valor de una construcción de nueva planta**, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones

equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.

¿Qué es la disciplina urbanística y cuáles son sus instrumentos fundamentales?

Instrumentos de **disciplina urbanística** (art. 168.1 LOUA):

- **Intervención preventiva** de los actos de edificación o construcción y usos del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo (licencias urbanísticas). En concreto, están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes, los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo (por ejemplo, parcelaciones urbanísticas, movimientos de tierra, obras de vialidad e infraestructuras, ocupación y primera utilización de los edificios, etc.).
- **Inspección de la ejecución** de los actos sujetos a intervención preventiva.
- **Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.**
- **Régimen sancionador** (arts. 191 y ss. LOUA).

¿En qué consiste la intervención preventiva?

¿Qué artículos de la LOUA recogen las infracciones y sanciones?

**MÓDULO 12. LA INTERVENCIÓN DE LAS
ENTIDADES LOCALES EN LA ACTIVIDAD
PRIVADA**

SUMARIO DE PREGUNTAS CLAVE

I. EL GRUPO NORMATIVO INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ACTIVIDAD PRIVADA

II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

- *¿Cuál es la justificación constitucional de la posibilidad de intervención de la Administración local en las actividades y servicios?*

III. INSTRUMENTOS Y MEDIOS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. Tipos de instrumentos de intervención

- *¿Cuáles son los instrumentos de intervención de carácter normativo?*
- *¿Pueden los Alcaldes dictar normas que afecten a la actividad privada?*
- *¿Cuáles son los medios de intervención sobre la actividad de los ciudadanos de carácter no normativo?*
- *¿De qué depende el uso de un instrumento de control u otro?*

2. Licencias y control preventivo

- *¿En qué consisten las licencias y los demás actos de control preventivo que pueden exigir las entidades locales?*
- *¿La concesión de una licencia por las entidades locales exime de la obligación de obtener otras autorizaciones?*
- *¿Existe obligatoriedad de someter a licencia las actividades y servicios de los ciudadanos?*
- *¿En qué casos puede exigirse licencia previa?*

3. Comunicación previa y declaración responsable

- *¿Cuáles son los requisitos de las actividades sometidas a comunicación previa, es decir, las que no precisan de previa autorización habilitante?*
- *¿Pueden las entidades locales establecer requisitos a las actividades sometidas a comunicación previa?*
- *¿Cuál es el título habilitante para una actividad sometida a régimen de comunicación previa?*
- *¿Una declaración responsable y una comunicación previa son lo mismo? ¿Qué diferencia hay?*
- *¿Qué se pone de manifiesto en una declaración responsable?*
- *¿Existe control posterior en la declaración responsable?*
- *¿Todos los municipios han de tener la misma regulación en materia de declaraciones responsables y/o comunicaciones previas?*

4. Licencias de actividad y concurrencia de competencias públicas

- *¿Qué relación existe entre las autorizaciones de otras Administraciones reguladas “de acuerdo con la legislación sectorial” y las licencias de las Entidades Locales”? ¿Y si las autorizaciones de las otras Administraciones se han sustituido por comunicaciones previas y/o declaraciones responsables?*

- *¿La solución es la misma si los controles preventivos son de la propia Administración local?*
- *¿La obtención de una licencia concedida por el ente local exige de obtener otras licencias que deba conceder el mismo ente?*
- *¿En qué supuestos puede plantearse la aplicación del art. 84 bis 1.b) para permitir la exigencia de licencias u otros medios de control preventivo por entender la Entidad local que el número de operadores económicos es excesivo?*

5. Órdenes individuales

- *¿En qué consisten las “órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo” del art. 84.1.e) LRBRL?*

IV. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LAS ACTIVIDAD Y SERVICIOS ECONÓMICOS

1. Los servicios locales

- *¿En qué consisten y cuáles son las modalidades de la participación de las entidades locales en las actividades y servicios económicos?*
- *¿Puede intervenir una entidad local en una actividad en la que haya competencia con operadores privados?*
- *¿Qué son los servicios locales?*
- *¿Cuáles son los principios que rigen los servicios públicos locales?*
- *¿Qué servicios deben prestar en todo caso los municipios?*
- *¿Cómo se clasifican los servicios locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía?*
- *¿Todos los servicios locales deben realizarse por la Entidad local?*
- *¿Cuáles son las fórmulas de prestación de los servicios locales?*
- *¿Puede gestionarse un servicio local por una sociedad mercantil cuyo capital sea de la Entidad local o por una entidad pública empresarial sin previo contrato de gestión según el TRLCSP?*
- *¿Puede realizarse por gestión indirecta un servicio que comporte el ejercicio de potestades públicas?*

2. Organismos autónomos

- *¿Qué es un organismo autónomo?*
- *¿Son los organismos autónomos equiparables a las sociedades mercantiles cuyo capital es de titularidad pública?*
- *¿En qué consiste la gestión directa del servicio por organismo autónomo?*
- *¿Quién crea los organismos autónomos en el ámbito local?*
- *¿Qué requisitos debe cumplir el titular del máximo órgano de dirección de un organismo autónomo?*
- *¿A qué controles se somete un organismo autónomo?*
- *¿Puede entrar en funcionamiento un organismo autónomo cuyos Estatutos no han sido publicados?*

3. Entidades públicas empresariales

- *¿Qué es una entidad pública empresarial?*
- *¿Una entidad pública empresarial es un organismo autónomo?*
- *¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa del servicio público por entidad pública empresarial?*
- *¿Quién crea las Entidades públicas empresariales locales?*
- *¿Qué requisitos ha de cumplir el titular del máximo órgano de dirección de una entidad pública empresarial local?*
- *¿A qué controles se somete una entidad pública empresarial?*
- *¿Puede entrar en funcionamiento una entidad pública empresarial cuyos Estatutos no han sido publicados?*

4. Las agencias

- *¿Qué son las agencias?*
- *¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa por Agencia Administrativa local y Agencia Pública Empresarial Local?*
- *¿Pueden las agencias administrativas locales desarrollar iniciativas en régimen de mercado o libre competencia?*
- *¿Las agencias administrativas locales son la misma entidad que las agencias empresariales locales?*
- *¿Son lo mismo una Agencia pública empresarial local que una empresa pública local?*

5. Las sociedades mercantiles locales

- *¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa del servicio público a través de Sociedad Mercantil local?*
- *¿Una sociedad mercantil con capital de una entidad local se rige exclusivamente por normas de Derecho privado?*
- *¿Qué procedimiento y requisitos hay que seguir para la constitución de una empresa pública local?*
- *¿Puede una sociedad mercantil participada por la entidad ejercer funciones públicas en la medida en que presta un servicio público local?*
- *¿Puede constituirse el Pleno de la Corporación local en Junta General de una sociedad mercantil local?*

6. Las fundaciones públicas locales

- *¿Qué es y cómo se constituye una fundación pública local?*

7. La gestión indirecta de los servicios públicos

- *¿Qué es la gestión indirecta de los servicios locales?*
- *¿Qué son las empresas mixtas de colaboración público-privada?*
- *¿Qué forma jurídica tiene una empresa mixta y qué es necesario para su constitución?*

V. LA INICIATIVA PÚBLICA LOCAL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

- *¿En qué consiste la iniciativa pública local en la actividad económica?*

- *¿Cuál es el principal límite a la iniciativa pública local en la actividad económica?*
- *¿Qué requisitos ha de tener la actividad sobre la que intervenga el ente local?*
- *¿Es posible la creación de nuevos servicios que no están previstos en las leyes de régimen local o que no figuran en ninguna de las categorías ya establecidas?*
- *¿Qué es la reserva de servicios públicos?*
- *¿Quién puede realizar la reserva de servicios esenciales a favor de las Entidades Locales?*
- *¿Puede una entidad local constituir un monopolio unilateralmente?*
- *¿Qué consecuencias tiene la reserva de un servicio a favor de la Entidad local?*
- *¿La reserva de una actividad económica a favor de una entidad local impide la gestión indirecta de la misma?*
- *¿Qué procedimiento habría que seguir para la declaración excepcional de monopolio?*
- *¿Durante cuánto tiempo debe exponerse públicamente la memoria previa a la constitución de monopolio?*

VI. CONSORCIOS

- *¿Cómo puede una entidad local crear un consorcio?*
- *¿Puede crearse un consorcio con entidades privadas?*
- *¿Bajo qué fórmulas de gestión puede actuar un consorcio?*

I. GRUPO NORMATIVO BÁSICO DE INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ACTIVIDAD PRIVADA

Las **principales normas estatales** de regulación de esta materia son:

- Artículos 84, 84 bis, 84 ter, 85, 85 bis, 85 ter, y 86 de la **Ley 7/1985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Artículos 88 a 109 del **Real Decreto Legislativo 781/1986**, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen Local.
- **Decreto de 17 de junio de 1955**, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que sigue vigente en aquello que no haya sido derogado por otras normas, como sucede con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (que deroga los artículos 37 a 40 del Decreto) o, en su caso, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, en lo relativo a la gestión de servicios públicos.

En la **Comunidad Autónoma Andaluza** habrá que tener en cuenta las previsiones de los arts. 26 a 49 de la **Ley 5/2010**, de Autonomía Local de Andalucía, ubicados en el Título II de la Ley andaluza sobre "los servicios y la iniciativa económica locales".

II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

¿Cuál es la justificación constitucional de la posibilidad de intervención de la Administración local en las actividades y servicios?

La participación de las Entidades Locales en actividades y servicios se justifica por la **autonomía** de las mismas garantizada en la Constitución Española (en adelante, CE), a fin de poder gestionar sus **propios intereses**, de acuerdo con los principios de "descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" (art. 2.1 LRBRL). En este sentido, las Entidades Locales disponen de distintos instrumentos de

intervención en la actividad de los ciudadanos, que tienen diferente naturaleza, según sean normativos o no.

III. INSTRUMENTOS Y MEDIOS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. TIPOS DE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

¿Cuáles son los instrumentos de intervención de carácter normativo?

Las **Ordenanzas y Bandos** son los *instrumentos de intervención de carácter normativo* (art. 84.1.a)). A través de los mismos los órganos competentes de las Entidades Locales podrán aprobar normas que regulen la actividad de los ciudadanos. Las **Ordenanzas** se aprueban por el **Pleno** de los Ayuntamientos y Diputaciones (arts. 22.2.c) y d), y art. 33.2. b) y d) LRBRL, respectivamente), y los **Bandos** corresponden a los **Alcaldes**, con limitaciones, junto a los reglamentos de necesidad, en los términos del art. 21.1.e) y m) en relación con el art. 124.g) y h). Los Bandos no podrán regular materias que deben regularse por ordenanza y reglamento, pues ha de corresponderles "cuestiones de tono menor o de mero carácter instrumental..." (SSTS de 23 y 30 de octubre de 2002).

¿Pueden los Alcaldes dictar normas que afecten a la actividad privada?

¿Cuáles son los medios de intervención sobre la actividad de los ciudadanos de carácter no normativo?

Los *medios de intervención* sobre la actividad de los ciudadanos **no normativos**, de los que disponen las Entidades Locales son los siguientes (art. 84.1. b, c, d y e)):

- Sometimiento a previa **licencia** y otros **actos de control preventivo**.
- Sometimiento a **comunicación previa** o a **declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Sometimiento a **control posterior al inicio de la actividad**, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.
- **Órdenes individuales constitutivas de mandato** para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

La aplicación de estos medios o la elección de uno u otro dependerá, por un lado, de su adecuación a otras normas generales como la **Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en cuanto a la **supresión o mantenimiento de licencias**, autorizaciones y otros actos de control preventivo; y, por otro, deberá ajustarse a los principios de **igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad** con el objetivo que se persiga en cada caso.

¿De qué depende el uso de un instrumento de control u otro?

2.LICENCIAS Y CONTROL PREVENTIVO

¿En qué consisten las licencias y los demás actos de control preventivo que pueden exigir las Entidades locales?

La **licencia y otros actos de control preventivo** suponen la **intervención anterior** a la apertura, puesta en marcha, o realización de una actividad o servicio por parte de la Entidad Local (por el órgano o servicio competente), a fin de **comprobar** que el ciudadano promotor de la misma cumple con los requisitos legales que pueden permitir desarrollar la actividad o servicio, pues, de otro modo, la actividad no podrá autorizarse.

La exigencia de esta licencia **no exime** a su titular de la obtención de otras autorizaciones o licencias **competencia de otras Administraciones**, en el marco de lo que dispongan las leyes sectoriales.

No obstante, en dicho caso, esto es, en el de concurrencia de licencias o autorizaciones de una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá **motivar expresamente el interés general concreto** que se pretende proteger con su licencia o autorización, y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización existente (art. 84 bis.3).

¿La concesión de una licencia por las Entidades locales exime de la obligación de obtener otras autorizaciones?

¿Existe obligatoriedad de someter a licencia las actividades y servicios de los ciudadanos?

El mantenimiento o creación de nuevas licencias u otros medios de control preventivo por la Entidad Local debe ser excepcional, frente a la **regla general de exigencia de comunicación previa o declaración responsable** para las actividades económicas. No obstante, si se dan las excepciones del art. 84 bis.1, podrán articularse regímenes de control preventivo, esto es, en los casos en que concurren **razones de interés general** relativas a la garantía del **orden público, seguridad pública, salud o protección ambiental** relacionadas con la ubicación de la instalación donde vaya a desarrollarse la actividad; o bien en los supuestos en que el **número de operadores del mercado económico sea limitado** porque la licencia o medios de control se relacione con lo **escasez de recursos naturales, utilización del**

¿En qué casos puede exigirse licencia previa?

dominio público o "la existencia de **inequívocos impedimentos técnicos** o en función de la existencia de **servicios públicos sometidos a tarifas reguladas**".

Además, es posible mantener la regla de sometimiento a licencia u otros medios preventivos de determinadas instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas si existe una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean **susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano**, la **seguridad o la salud públicas** y el **patrimonio histórico** y resulte **proporcionado** (art. 84 bis.2). En este caso, la exigencia excepcional de la licencia y otros medios precisa una evaluación de las características de la instalación en cada caso, que incluirá aspectos tan diversos como "la potencia eléctrica o energética de la instalación", "la capacidad o aforo de la instalación" o "las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico", entre otras.

3. COMUNICACIÓN PREVIA Y DECLARACIÓN RESPONSABLE

¿Cuáles son los requisitos de las actividades sometidas a comunicación previa, es decir, las que no precisan de previa autorización habilitante?

Estas actividades deberán ajustarse a los **requisitos generales** previstos en la LPAC (art. 69); y, por otro lado, tendrán que cumplir los **requisitos específicos** que establezcan las Entidades Locales, que tienen obligación de "planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial" (art. 84 ter).

En este caso, las Entidades Locales **modulan la actividad** de los ciudadanos a través de la exigencia de comunicación previa al inicio de la misma y mediante el **control posterior** que debe suceder a la presentación de la comunicación, considerada por el art. 69 mencionado como título habilitante de la actividad tras su presentación en el Registro del órgano competente. De hecho, el propio artículo 84.1 LRBRL contempla la presentación de comunicaciones o declaraciones responsables entre los medios de intervención, así como el control posterior de las actividades, a fin de comprobar el cumplimiento de la legalidad durante la vigencia de la actividad. No obstante lo anterior, la referencia al control posterior que hace el art. 84.1.e) LRBRL no es exclusiva de las actividades comunicadas, puesto que las Entidades Locales podrán, asimismo, supervisar las actividades e instalaciones sometidas a licencia.

¿Pueden las Entidades locales establecer requisitos a las actividades sometidas a comunicación previa?

¿Cuál es el título habilitante para una actividad sometida a régimen de comunicación previa?

¿Una declaración responsable y una comunicación previa son lo mismo? ¿Qué diferencia hay?

En virtud del art. 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la **declaración responsable** es “el documento suscrito por un interesado, por el que **manifiesta**, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos por la normativa en vigor para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”. Presentada la declaración, el interesado **puede considerar reconocido su derecho o facultad**, o llevar a cabo el ejercicio de la misma. La Administración comprobará, con posterioridad, si los datos de la declaración son ciertos.

Por su parte, aunque la **comunicación** habilita, tras su presentación, a la puesta en marcha de una actividad, produciendo efectos similares a las declaraciones responsables, no han de considerarse una misma figura, aunque sus diferencias no son completamente nítidas. En este sentido, la comunicación permite al interesado poner en conocimiento de la Administración competente **sus datos identificativos y demás requisitos** para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, indicando todos los elementos que se exijan por la regulación de la comunicación. De igual modo, presentada la comunicación, la Administración deberá llevar a cabo una labor de comprobación para permitir o, por el contrario, cesar la actividad comunicada.

¿Qué se pone de manifiesto en una declaración responsable?

¿Existe control posterior en la declaración responsable?

¿Todos los municipios han de tener la misma regulación en materia de declaraciones responsables y/o comunicaciones previas?

No. El art. 84.1 LRBRL permite que el municipio elija las **vías de intervención** en la actividad de sus ciudadanos. No obstante, lo anterior, debe insistirse en que la propia LRBRL da **preferencia** a la exigencia de declaraciones previas y comunicaciones, frente a las licencias o autorizaciones, en un contexto de liberalización económica materializado en la reducción de controles y cargas administrativas.

En todo caso, las Entidades Locales deberán regular el ámbito de aplicación de estas actuaciones y su contenido documental, a fin de diferenciarlas de otras figuras de intervención.

4. LICENCIAS DE ACTIVIDAD Y CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS PÚBLICAS

¿Qué relación existe entre las autorizaciones de otras Administraciones reguladas “de acuerdo con la legislación sectorial” y las licencias de las Entidades locales? / ¿Y si las autorizaciones de las otras Administraciones se han sustituido por comunicaciones previas y/o declaraciones responsables?

El art. 84.3 LRBRL es tajante respecto de la primera cuestión, en el sentido de que la obtención de las autorizaciones de otras Administraciones no exime de la obligación de obtención de las licencias locales. En sentido contrario, el otorgamiento de estas últimas tampoco evita la obligación de obtener las autorizaciones exigibles por otras Administraciones conforme a la legislación sectorial aplicable.

Por otro lado, la legislación sectorial que puede afectar a una actividad económica está, en su mayoría, sometida a un proceso de revisión, especialmente tras la aprobación de la **Ley 20/2013**, de 9 de diciembre, de **Garantía de la Unidad de Mercado**, en cuya virtud, a grandes rasgos, se priorizan las declaraciones responsables y comunicaciones previas como fórmula de inicio de actividades económicas. En tales casos, la obligación de presentar unas u otras no afectará a la obligación de obtener las licencias locales que procedan, sin perjuicio del control posterior de las Administraciones competentes en relación con declaraciones y comunicaciones.

¿La solución es la misma si los controles preventivos son de la propia Administración local?

En efecto, la solución es la misma, puesto que la obtención de otras autorizaciones o el sometimiento a otros controles preventivos que sean competencia de la entidad local no liberan al promotor de la actividad de obtener las licencias que procedan.

Piénsese, a modo de ejemplo, en la obligatoria obtención de licencia urbanística de una instalación cuya actividad, en la Comunidad Autónoma Andaluza, esté sujeta a Calificación Ambiental, en virtud del art. 41 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía: obtenida una calificación ambiental favorable, procederá la solicitud de la correspondiente licencia urbanística.

¿La obtención de una licencia concedida por el ente local exime de obtener otras licencias que deba conceder el mismo ente?

¿En qué supuestos puede plantearse la aplicación del art. 84.bis.1.b) para permitir la exigencia de licencias u otros medios de control preventivo por entender la Entidad local que el número de operadores económicos es limitado?

El art. 84 bis.1.b) es aplicable en los supuestos en los que hay una **limitación en el aprovechamiento de recursos naturales**, o la necesidad de **regular un sector económico**, en la medida en que es necesario racionalizar el número de operadores económicos para garantizar en la prestación de un determinado servicio una situación de concurrencia. En todos estos casos, la posibilidad de exigir licencia o autorización por la Entidad Local, en lugar de la previsión de mera declaración responsable o comunicación es una garantía para el **uso racional de recursos o de bienes de dominio público** o bien asegura la **libre concurrencia junto a la prestación del servicio**. Así, son ejemplos paradigmáticos la necesidad de autorizaciones para la ocupación de la vía pública por negocios de hostelería, o la exigencia de licencias para la prestación del servicio de taxis.

5. ÓRDENES INDIVIDUALES

¿En qué consisten las "órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo" del art.84.1 e) LRBRL?

Son una fórmula de **garantía de la legalidad y de los intereses públicos** por parte de las Entidades Locales, en cuya virtud pueden imponer a los ciudadanos actos administrativos consistentes en la **exigencia de un determinado deber u obligación concreta de hacer** (abandono de vivienda en situación de ruina inminente) **o de no hacer** (no estacionar en la vía pública por trabajos de limpieza).

IV. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS ECONÓMICOS

1. LOS SERVICIOS LOCALES

¿En qué consisten y cuáles son las modalidades de la participación de las entidades locales en las actividades y servicios económicos?

Junto a los medios de intervención de las Entidades Locales en la actividad de los ciudadanos, éstas *pueden* **intervenir de forma directa** en la economía a través de la prestación de servicios, conforme a las soluciones organizativas previstas en el art. 85.1,

¿Puede intervenir una entidad local en una actividad en la que haya competencia con operadores privados?

mediante el ejercicio de una cierta **iniciativa económica en régimen de concurrencia con los operadores económicos** o llegar a la **solución excepcional de monopolio** en los términos del art. 86 LRBRL. Además, en aras del interés general, las Entidades Locales podrán asociarse con otras Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas. Estos consorcios se regirán, en primer lugar, por lo dispuesto en los arts. 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y, supletoriamente, por las Leyes 7/1985, de 2 de abril, y 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

¿Qué son los servicios locales?

Las Entidades Públicas pueden prestar numerosos servicios, con el límite de los **principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia** y con estricta sujeción a la normativa de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**, tal y como establece el art. 2.1 LRBRL. Estos servicios se califican como servicios públicos (art. 85.1).

El art. 26.1 Ley **5/2010**, de 11 de junio, de Autonomía Local de la Comunidad Autónoma Andaluza utiliza el término de **servicios locales de interés general**, para hacer referencia a “los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”. En principio, las Entidades Locales tienen, con los límites ya señalados, **plena libertad** para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de **interés general de su competencia**, de acuerdo con la ley y el Derecho europeo (art. 26.2 Ley 5/2010).

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece, en primer lugar, un **mínimo de servicios de competencia municipal**, de acuerdo con el art. 26.1 LRBRL, atendiendo al **número de habitantes** de cada municipio, y, en segundo término, considera **servicios esenciales**, los reservados a favor de las Entidades Locales y que deberán **prestar en todo caso**, incluyendo los siguientes: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. No es una enumeración cerrada, porque el art. 86.2 LRBRL contempla la posibilidad de que Estado y Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

¿Cuáles son los principios que rigen los servicios públicos locales?

¿Qué servicios deben prestar en todo caso los municipios?

¿Cómo se clasifican los servicios locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía?

El art. 28 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía diferencia entre los servicios locales **de interés general en régimen de servicio público** y los **servicios prestados en régimen reglamentado**, cuando la actividad que es objeto de la prestación "se realiza por particulares conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general" (art. 28.3).

Los servicios prestados en régimen de servicio público se caracterizan porque la **propia entidad local realiza**, de forma directa o mediante contrato administrativo, la actividad objeto de la prestación (art.28.2 LAULA). Esta categoría es la que conecta con el régimen de prestación de los servicios locales del art. 85.2 LRBRL.

A ello se añade la diferenciación entre **servicios públicos básicos** (art. 31) y **servicios públicos reservados** (art. 32; estos servicios se encuentran en la línea de las previsiones del art. 86.2 LRBRL, ya mencionado).

¿Todos los servicios locales deben realizarse por la Entidad local?

¿Cuáles son las fórmulas de prestación de los servicios locales?

Las **fórmulas de prestación** de los servicios locales son:

- **Gestión directa**, que incluye la gestión por la propia Entidad Local; por Organismo autónomo local; Entidad pública empresarial local; y Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Las dos últimas soluciones se consideran **excepcionales**, en la medida en que la Entidad deberá acreditar que son más sostenibles y eficientes que aquellas en las que el servicio se preste directamente por la entidad o por organismo autónomo, y deberán cumplir requisitos procedimentales y documentales muy estrictos.
- **Gestión indirecta**, "mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre" (art. 85.2 LRBRL). La derogación de este Real Decreto-Legislativo por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público, supone, sin embargo, la aplicación a los servicios locales de las previsiones de la Ley en relación con el contrato de concesión de servicios.

¿Puede gestionarse un servicio local por una sociedad mercantil cuyo capital sea de la Entidad local o por una entidad pública empresarial local sin previo contrato de gestión según la TRLCSP?

El límite para la Entidad Local en la elección de la forma de gestión está en si el servicio **comporta o no** el ejercicio de **potestades administrativas**, que, en virtud del art. 9 del Real Decreto-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El art. 33.3 Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía, actualiza, en cierta medida, las **modalidades de**

¿Puede realizarse por gestión indirecta un servicio que comporte el ejercicio de potestades públicas?

gestión directa de los servicios públicos, mediante la incorporación de la figura de la **Agencia**, de forma que se consideran medios de gestión directa de los mismos las siguientes:

- a) Prestación por la propia entidad local.
- b) Agencia pública administrativa local.
- c) Agencia pública empresarial local.
- d) Agencia especial local.
- e) Sociedad mercantil local.
- f) Sociedad interlocal.
- g) Fundación pública local.

2. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

¿Qué es un organismo autónomo?

Se trata de una **entidad instrumental**, dependiente de la Administración que lo crea, para la realización de actividades de ejecución o gestión de naturaleza administrativa. Es una fórmula a través de la que la Administración territorial puede **descentralizar funciones**.

Los organismos autónomos están previstos en los arts. 98 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Se caracterizan porque **asumen funciones propias de la Administración Pública**, y, específicamente, "de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos", con plena sujeción al Derecho Administrativo.

La legislación en materia local no regula esta figura, pero asume la ordenación que efectúa la norma estatal citada, de forma que el propio Art. 85 bis.1. j) LRBRL dispone que "*cualquier otra referencia a órganos estatales efectuada en la Ley 6/1997, de 14 de abril, y demás normativa estatal aplicable, se entenderá realizada a los órganos competentes de la entidad local*". La cita de la Ley 6/1997, deberá entenderse hecha, en la actualidad, a la Ley 40/2015.

¿Son los organismos autónomos equiparables a las sociedades mercantiles cuyo capital es de titularidad pública?

¿En qué consiste la gestión directa del servicio por organismo autónomo?

Se rige por los arts. 98 a 102 de la **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto les resulte de aplicación a los organismos autónomos locales, y teniendo en cuenta las especialidades previstas en el art. 85 bis.1 LRBRL:

- a) La competencia para la **creación** (también modificación, refundición o supresión) es del **Pleno** de la Entidad, que también ha

¿Quién crea los organismos autónomos en el ámbito local?

de aprobar los **Estatutos** del Organismo. Asimismo, es el Pleno (o, en su caso, la Junta de Gobierno) el órgano competente para establecer las **condiciones retributivas** (y sus modificaciones) del personal directivo y del resto del personal (apartado e)).

b) En cuanto a su **organización**, deben quedar **adsritos** a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la Entidad Local. Deberá existir un **consejo rector**, cuya composición se determinará en sus estatutos (apartado c)).

Además, el titular del máximo órgano de dirección de los mismos ha de ser **un funcionario de carrera o laboral** de las Administraciones públicas o un **profesional del sector privado, titulados superiores** en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el Título X LRBRL, tendrá la consideración de órgano directivo (apartado b)).

c) Respecto del régimen de **funcionamiento y medios materiales** de los Organismos Autónomos, destacan las cautelas previstas en la LRBRL en cuanto al establecimiento de **controles y supervisión** por parte del órgano de la Entidad al que están adsrito. Así, se encuentran sometidos a controles relativos a la "evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos" (apartado f)); remitirán anualmente su inventario de bienes y derechos (apartado g)); precisan autorización para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por el órgano al que se encuentran adsritos (apartado h)); y están sometidos a un "control de eficacia" (apartado i)).

d) El **contenido mínimo de los Estatutos** se encuentra tasado en el art. 85 bis.2, contemplando previsiones relativas a organización, "funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar", régimen de recursos, patrimonio y contratación, y régimen presupuestario. En todo caso, el Organismo Autónomo no podrá entrar en funcionamiento de forma efectiva si no se han **aprobado y publicado con carácter previo** sus respectivos Estatutos (art. 85 bis.3 LRBRL).

¿Qué requisitos debe cumplir el titular del máximo órgano de dirección de un organismo autónomo?

¿A qué controles se somete un organismo autónomo?

¿Puede entrar en funcionamiento un organismo autónomo cuyos Estatutos no han sido publicados?

3. ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES

¿Qué es una entidad pública empresarial?

De igual modo, se trata de un **organismo público instrumental**, al servicio de la Administración (e incluso organismo autónomo) que la crea. Sin embargo, estas entidades desarrollan actividades prestacionales, de gestión servicios o de producción de bienes de interés público, **susceptibles de contraprestación**, junto con el ejercicio de potestades administrativas (art. 103.1 Ley 40/2015).

¿Una entidad pública empresarial es un organismo autónomo?

Asimismo, se rigen por el **Derecho privado**, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la Ley 40/2015, en su Ley de creación, sus Estatutos, Ley de Procedimiento Administrativo Común, Ley de Contratos del Sector Público, Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.

La LRBRL tampoco contempla esta figura expresamente, de forma que hay que estar al régimen jurídico previsto en la Ley 40/2015.

¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa del servicio público por Entidad Pública Empresarial?

Se rige por los arts. 103 a 108 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto les resulte de aplicación a las Entidades Públicas Empresariales locales, y teniendo en cuenta las especialidades previstas en el art. 85 *bis*.1 LRBRL:

a) El **Pleno** de la Entidad ostenta las mismas competencias que se han señalado para los Organismos Autónomos.

b) En relación a su **organización**, pueden quedar **adscritas**, además de a una Concejalía, Área u órgano equivalente, a un organismo autónomo local, y, excepcionalmente, podrán existir Entidades cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.

Deberá existir un **consejo de administración**, cuya composición se determinará en sus Estatutos (apartado d)). El titular del máximo órgano de la Entidad ha de cumplir los mismos requisitos que se han previsto para los Organismos Autónomos. Finalmente, el secretario del Consejo de Administración, que debe ser un funcionario público al que se exija para su ingreso titulación superior, ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas entidades (apartado d)).

c) En cuanto al **funcionamiento y medios** de la Entidad Pública Empresarial, son trasladables las mismas previsiones ya referidas para los Organismos Autónomos en materia de supervisión y control por parte de la Concejalía, Área u Organismo al que se adscriben.

d) Como en el caso de los Organismos Autónomos, los **Estatutos** de la Entidad habrán de estar **aprobados y publicados** con carácter previo al funcionamiento de la misma, debiendo recoger el contenido mínimo al que se ha hecho referencia. No obstante, dada la peculiar naturaleza jurídica de las Entidades Públicas Empresariales, los Estatutos deberán determinar "los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas" (art. 85 *bis*.2.c)).

¿Quién crea las Entidades públicas empresariales locales?

¿Qué requisitos ha de cumplir el titular del máximo órgano de dirección de una entidad pública empresarial local?

¿A qué controles se somete una entidad pública empresarial?

¿Puede entrar en funcionamiento una entidad pública empresarial cuyos Estatutos no han sido publicados?

4. LAS AGENCIAS

¿Qué son las agencias?

El concepto de **agencia** se instaló en el Derecho Español a partir de la aprobación de la Ley **28/2006**, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Se trataba de un nuevo **organismo público estatal** que podían ejercer funciones administrativas y que están adscritas a un Ministerio. No obstante, esta norma ha sido derogada por la Ley 40/2015.

En la Comunidad Autónoma andaluza, es un tipo de entidad introducido por la Ley **9/2007**, de 2 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

No están previstas en la LRBRL, aunque sí se han contemplado en normas autonómicas, como sucede con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa por Agencia Administrativa Local y Agencia Pública Empresarial Local?

Las **agencias administrativas locales** son "entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia de las entidades locales, salvo las potestades expropiatorias". Su ámbito de actuación y su régimen es de Derecho Público, aproximándose al **régimen de los organismos autónomos** (art. 34.1 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Andalucía).

Por efecto de lo anterior, la iniciativa privada en **régimen de mercado o de libre competencia** no puede corresponder a este tipo de agencias (art. 34.2).

De otra parte, las agencias públicas empresariales, se asemejan a la fórmula de **Entidad Pública Empresarial**, de manera que "son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación". No obstante, la finalidad perseguida con su creación **no puede consistir en el ejercicio de potestades administrativas** (art. 35.1).

Finalmente, el art. 36 LAULA contempla la existencia de las **agencias locales en régimen especial**, como fórmula diversa a las agencias administrativas y empresariales.

¿Pueden las agencias administrativas locales desarrollar iniciativas en régimen de mercado o libre competencia?

¿Las agencias administrativas locales son la misma entidad que las agencias empresariales locales?

Tanto las agencias administrativas locales como las agencias empresariales se consideran **fórmulas de gestión directa** de los servicios públicos locales, y están sometidas a **idénticas reglas de**

creación, modificación o supresión (art. 37 Ley 5/2010). Sin embargo no tienen idéntica finalidad ni régimen jurídico.

En virtud del art. 34.1 LAULA, las **agencias administrativas locales** son entidades públicas que se rigen por el **Derecho Administrativo**, a las que se atribuye la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia de las entidades locales, salvo las potestades expropiatorias. No podrán realizar actividades económicas en régimen de mercado.

Por su parte, el art. 35.1 Ley 5/2010 define las **agencias empresariales locales** como entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público **susceptibles de contraprestación**. No pueden crearse para el ejercicio de actividades administrativas.

Finalmente, en cuanto al régimen jurídico, las Agencias administrativas locales se rigen por el Derecho Administrativo, mientras que las Agencias empresariales se sujetan al Derecho privado, excepto en las cuestiones enumeradas por el art. 35.2.

¿Son lo mismo una Agencia pública empresarial local que una empresa pública local?

No. La **Agencia pública empresarial local**, aun cuando parte de su régimen jurídico se somete al Derecho Privado, es una fórmula de gestión directa de los servicios de interés general locales, tal y como señala el art. 33.3 Ley 5/2010, de 11 de junio. Por el contrario, la **empresa pública local** es la vía que prevé el artículo 46 de dicha Ley para que la Entidad Local pueda ejercer la iniciativa pública en la economía en régimen de **libre concurrencia**.

En este sentido, tendrá la consideración de empresa pública local "cualquier sociedad mercantil con limitación de responsabilidad en la que los entes locales ostenten, directa o indirectamente, una posición dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen" (apartado 2). Su objeto será la realización de **actividades comerciales** o de gestión de servicios **en régimen de mercado** y en ningún caso podrán, como ya se ha mencionado, ejercer potestades administrativas (art. 46.3 y 4).

5.LAS SOCIEDADES MERCANTILES LOCALES

¿Cómo se lleva a cabo la gestión directa del servicio público a través de Sociedad Mercantil Local?

Las Entidades Locales podrán constituir **sociedades mercantiles**, sometidas íntegramente al Ordenamiento jurídico privado, que deberán adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la **Ley de Sociedades de Capital** aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, esto es, sociedad anónima y

sociedad de responsabilidad limitada, principalmente (art. 85 *ter*.2 en relación con el art.1.1 de la Ley de Sociedades).

La constitución de estas sociedades para la gestión directa de los servicios públicos locales precisa del cumplimiento de determinadas **formalidades y requisitos** que se establecen en el art. 85.*ter* LRBRL. Así, en primer lugar, en la escritura de constitución "constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad (apartado 2). En segundo término, precisan contar en su estructura con Junta General y Consejo de Administración, cuya forma de designación y funcionamiento corresponde a los Estatutos de la sociedad, así como la determinación de los máximos órganos de dirección de las mismas (apartado 3). Además, sus Estatutos deberán quedar aprobados y publicados con carácter previo a su puesta en funcionamiento.

Finalmente, el aspecto más problemático de las Sociedades Mercantiles creadas por Entidades Locales es la determinación del **régimen jurídico** al que se sujetan. Su naturaleza jurídico-privada supone su sometimiento al Ordenamiento privado, pero no hay duda de que la participación de la Entidad Local en su creación y capital comporta la aplicación de las reglas relativas a la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, tal y como reconoce el art. 85 *ter*.1 LRBRL.

¿Una sociedad mercantil con capital de una entidad local se rige exclusivamente por normas de Derecho privado?

¿Qué procedimiento y requisitos hay que seguir para la constitución de una empresa pública local?

La creación de la **empresa pública local** requiere, tal y como dispone el art.47.1 Ley 5/2010, de 11 de junio, lo siguiente:

- **Expediente previo** acreditativo de la **conveniencia y oportunidad** de la medida.
- **Autorización del Pleno** mediante acuerdo adoptado por **mayoría** (en relación con el expediente), y con el **contenido mínimo** previsto en el precepto citado.
- Publicación en el **Boletín Oficial de la Provincia**.
- Aprobación de **Estatutos** y publicación, con **carácter previo** a la entrada en funcionamiento de la empresa pública local (art. 47.2).

¿Puede una sociedad mercantil participada por la entidad ejercer funciones públicas en la medida en que presta un servicio público local?

Las Entidades Locales pueden crear sociedades mercantiles con las que articulan una fórmula de **gestión directa** de los servicios públicos. Sin embargo, el régimen jurídico de estas sociedades es por completo de **Derecho privado**, lo que impide que puedan asumir el ejercicio de potestades administrativas, y ello sin perjuicio

de las facultades de **supervisión y control** a las que han de estar sometidas por razón de su vinculación a la Entidad que las crea.

¿Puede constituirse el Pleno de la Corporación Local en Junta General de una sociedad mercantil local?

No existe tal previsión en el art. 85 *ter* LRBRL, pero sí en el **art. 38.4 LAULA**, para las sociedades que se creen en Andalucía.

6. LAS FUNDACIONES PÚBLICAS LOCALES

¿Qué es y cómo se constituye una Fundación Pública Local?

El art. 40 **Ley 5/2010**, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía exige la concurrencia de alguna de las circunstancias que se señalan a continuación para el reconocimiento de una **fundación pública local**, conceptuada como una fórmula de gestión directa de los servicios públicos:

*"1. Que se constituyan con una **aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la entidad local**, sus entidades vinculadas o dependientes o empresas, así como aquellas en las que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en **más de un cincuenta por ciento** por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades.*

*2. Aquellas en las que la entidad local tenga una **representación mayoritaria**. Se entenderá que existe esta cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la entidad local directamente o a través de cualquiera de sus entidades, vinculadas o dependientes, o empresas".*

En todo caso, su creación y extinción requiere el **acuerdo previo del Pleno** de la Entidad (art. 41).

7. LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

¿Qué es la gestión indirecta de los servicios públicos?

Esta fórmula de gestión de los servicios supone que la Entidad Local opta por la prestación del mismo a través de **tercero** que nada tiene que ver con su organización o con el que la relación es mínima. Este último es el caso en el que los servicios públicos se prestan por sociedad mercantil cuyo **capital sólo pertenezca parcialmente** a la entidad (art. 104.1 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen Local, en adelante TRRL). Son los arts. 104 y 105 TRRL los que concretan los requisitos de esta solución de gestión indirecta.

Por otro lado, la prestación efectiva del servicio, las relaciones con los usuarios, tarifas, duración del contrato, etc. precisan de la integración de la **legislación vigente de contratos del sector público** (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: arts. 15, y 284 y ss, en lo que a las especialidades de su régimen jurídico se refiere), con las previsiones de los arts. 106 a 109 TRRL en cuanto a los términos de la concesión del servicio público en cuestión en el ámbito de la Administración Local.

¿Qué son las empresas mixtas de colaboración público-privada?

El art. 43 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía contempla como fórmula específica de gestión indirecta de los servicios locales la creación de **empresas mixtas**. En este sentido, el art. 277 del Real Decreto-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, establecía cuatro modalidades de gestión de los servicios públicos: **concesión, concierto, gestión interesada y sociedades de economía mixta**, en las que *"la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas"*.

Sobre esta base, el precepto de la Ley andaluza dispuso lo siguiente: los entes locales pueden gestionar los servicios locales de **interés económico general** mediante la constitución o participación en **empresas mixtas**. La empresa mixta es una **sociedad mercantil con limitación de responsabilidad** cuyo capital sólo parcialmente pertenece, directa o indirectamente, a la entidad local. El requisito imprescindible en este caso es que la búsqueda del socio privado se haga con respeto de "los procedimientos de concurrencia que resulten de aplicación según la legislación de contratos del sector público" (art. 43.2).

¿Qué forma jurídica tiene una empresa mixta y qué es necesario para su constitución?

V. LA INICIATIVA PÚBLICA LOCAL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

¿En qué consiste la iniciativa pública local en la actividad económica?

Las Entidades Locales, al amparo del art. 128.2 CE, tienen reconocida la capacidad de ejercer la **iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas**, en la medida en que ello les permita satisfacer el interés general. En este sentido, el art. 86.1 LRBRL atribuye al **pleno** de la Entidad la competencia para **aprobar el expediente**, y concrete, en su caso, la **forma** en la que gestionar el servicio.

Con ello, la norma contempla de manera amplia la posibilidad de que la Entidad intervenga en la actividad económica, sea en régimen de **libre concurrencia** con otros operadores privados, sea a través

de la **prestación de servicios**, aunque conforme a ciertos requisitos:

Así, el art. 86.1 LRBRL pone el acento en la justificación de la decisión de la Entidad Local y en el límite del cumplimiento del **objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera** en el ejercicio de las competencias locales. En este sentido, es fundamental “el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida”, de forma que **no se ponga en riesgo** la aludida sostenibilidad de la Hacienda Local, teniendo en cuenta la situación del mercado, en cuanto a la oferta y demanda existente, y la “rentabilidad y posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”. El art. 97.1 TRRL concreta los extremos de este expediente.

Si la iniciativa pública se va a llevar a cabo en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre **cualquier tipo de actividad** que sea de **utilidad pública**, se preste **dentro del término municipal** y suponga un **beneficio para los habitantes**, tal y como dispone el art. 96 del TRRL. El art. 45.1 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía señala que la posibilidad de ejercer actividades económicas en este régimen de libre concurrencia debe llevarse a cabo en el marco de las **políticas propias** de las Entidades Locales.

Finalmente, el art. 46 de la norma autonómica especifica que la fórmula jurídica para la iniciativa pública local en régimen de libre concurrencia es la **empresa pública local**, conceptuada como “cualquier sociedad mercantil con limitación de responsabilidad en la que los entes locales ostenten, directa o indirectamente, una posición dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen” (art. 46.2). Deben tenerse en cuenta los arts. 47 a 49 en la creación y régimen jurídico de estas empresas.

¿Cuál es el principal límite a la iniciativa pública local en la actividad económica?

¿Qué requisitos ha de tener la actividad sobre la que intervenga el ente local?

¿Es posible la creación de nuevos servicios que no están previstos en las leyes de régimen local o que no figuran en ninguna de las categorías ya establecidas?

Sí. Por un lado, la definición de servicios públicos de art. 85 LRBRL no establece **ninguna limitación**, en la medida en que señala que son aquellos que se prestan por las Entidades locales.

Por otro lado, el art. 26.2. LAULA dispone que “las entidades locales, actuando de forma individual o asociada, tienen plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia, de acuerdo con la ley y el Derecho europeo”. Por su parte, el art. 30.1 LAULA establece que “las Entidades Locales acordarán, por medio de ordenanza, la creación y el régimen de funcionamiento de cada servicio público local”. De esta forma, la Entidad Local está facultada para la **creación de nuevos servicios** si así lo precisa el interés general.

¿Qué es la reserva de servicios públicos?

El art. 86.2 LRBRL opera la **reserva de servicios esenciales** en favor de las Entidades Locales, enumerando una serie de servicios, sin que constituya un listado cerrado e inamovible, puesto que Estado y Comunidades Autónomas pueden reservar, también **mediante ley**, otros servicios y actividades que estén en el ámbito de sus respectivas competencias. Así, a modo de ejemplo, el art. 92.2.d) del Estatuto de Autonomía de Andalucía enumera una serie de servicios básicos para los municipios, y, por su parte, el art. 32.1. Ley 5/2010, de 11 de junio, efectúa la reserva sobre dichos servicios, sin perjuicio de que la misma pueda operarse para otras actividades y servicios a través de ley.

Finalmente, la posibilidad de **constituir un monopolio** por parte de la Entidad Local en un determinado sector, requiere, no sólo la aprobación del **pleno** de la correspondiente Entidad Local, sino, también, el del **órgano competente de la Comunidad Autónoma**, existiendo un nivel adicional de control, en la medida en que el art. 86.3 LRBRL prevé la posibilidad de que los actos y acuerdos previstos en el artículo puedan ser impugnados por la Administración General del Estado, "cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

La reserva de servicios y la posibilidad de monopolio se desarrollan, asimismo, en el art. 32 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En este sentido, la norma autonómica se separa ligeramente del criterio de la Ley estatal, sustituyendo el control de la Comunidad Autónoma por un **control provincial** (art. 32.3 LAULA).

¿Quién puede realizar la reserva de servicios esenciales en favor de las Entidades locales?

¿Puede una Entidad local constituir un monopolio unilateralmente?

¿Qué consecuencias tiene la reserva de un servicio a favor de la Entidad local?

La **reserva de actividades económicas** a favor de las Administraciones es una posibilidad reconocida con carácter general por el art. 128.2 CE. La consecuencia fundamental de reservar el servicio es que éste, pese a su relevancia económica, pasa a ser de **titularidad pública**, de manera que las posibilidades de que el sector privado pueda prestar el servicio se reduce a las **fórmulas de gestión indirecta** del mismo ya consideradas. En definitiva, la reserva comporta la exclusión de la iniciativa privada en un determinado ámbito de carácter económico en lo que a la titularidad del sector se refiere.

¿La reserva de una actividad económica a favor de una entidad local impide la gestión indirecta de la misma?

¿Qué procedimiento habría que seguir para la declaración excepcional de monopolio?

El monopolio como fórmula de intervención de la Entidad Local en la economía ha de tener un marcado **carácter excepcional**, puesto que supone excluir por completo de un sector a la iniciativa pública, no sólo en cuanto a su titularidad, sino también en la gestión del mismo.

Por efecto de lo anterior, es necesario que una decisión de esta naturaleza se revista de **cautelos**. El art. 97.2 TRRL establece el procedimiento que ha de seguirse, similar al de acuerdo de iniciativa pública en la economía del art. 86.1 LRBRL, con alguna especialidad:

- **Acuerdo inicial de la Corporación**, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.
- Redacción por dicha Comisión de una **memoria** relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la **forma de gestión**, entre las previstas por la Ley, y los casos en que **debe cesar la prestación** de la actividad.
- **Exposición pública** de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo **no inferior a treinta días naturales**, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.
- **Aprobación por el Pleno** de la Corporación, adoptado por **mayoría absoluta** del número legal de los miembros de la Corporación.
- Reaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. No en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza (art. 32.3 LAULA).

¿Durante cuánto tiempo debe exponerse públicamente la memoria previa a la constitución de monopolio?

VI. CONSORCIOS

¿Cómo puede una entidad local crear un consorcio?

El art. 87.1 LRBRL contemplaba la posibilidad de que las Entidades Locales suscribiesen **consorcios** para atender fines de interés común con otras Administraciones o con entidades privadas sin ánimo de lucro, que también persiguieran los mismos fines (no obstante, este precepto ha sido derogado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre). En todo caso, se trata de la posibilidad de crear una **Entidad Local no necesaria**, cuyo fundamento es el derecho de asociación de las entidades implicadas. En este caso, la clave de la regulación del consorcio estará en las previsiones de la legislación autonómica que corresponda (arts. 63.1 y 78.2 Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio), y en los **Estatutos** del mismo, que determinarán las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero (art. 110.3 TRRL).

Por otro lado, el art. 110.2 TRRL reconoce la **personalidad jurídica propia de los consorcios** y establece límites en cuanto a la composición de los consorcios, que habrán de contar con los **representantes de todas las Entidades consorciadas**, en la proporción fijada por los Estatutos (art. 4).

¿Puede crearse un consorcio con entidades privadas?

De otra parte, el art. 110.5 TRRL contempla que la gestión de servicios de competencia de los consorcios pueda llevarse a cabo por **cualquiera de las fórmulas** de la legislación de Régimen Local.

Además de lo anterior, el art. 87.2 LRBRL contemplaba los consorcios como una **fórmula de relación interadministrativa** adecuada para la prestación de servicios públicos locales, en el marco de convenios de cooperación transfronteriza en los que participen las Entidades Locales españolas, y al amparo de los correspondientes convenios internacionales ratificados por España. En este sentido, el consorcio se convertía en una fórmula idónea para concretar el convenio de cooperación transfronteriza existente, en su caso. Sin embargo, esta previsión no continúa vigente.

¿Bajo qué fórmulas de gestión puede actuar un consorcio?

ELENCO NORMATIVO USADO Y VÍNCULO AL TEXTO

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

- [Constitución española](#) de 1978.

DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

- [Directiva 2006/123/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- [Reglamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (**Reglamento general de protección de datos**)

LEY ORGÁNICA

- [Ley Orgánica 2/1980](#), de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- [Ley Orgánica 8/1980](#) (LOFCA), de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.
- [Ley Orgánica 2/1982](#), de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- [Ley Orgánica 5/1985](#) (LOREG), de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- [Ley orgánica 6/1985](#) (LOPJ), de 1 de julio, del Poder Judicial.
- [Ley Orgánica 11/1985](#), de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
- [Ley Orgánica 10/1995](#), de 23 de noviembre, del Código Penal.
- [Ley Orgánica 15/1999](#) (LOPDP), de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- [Ley Orgánica 4/2001](#), de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.
- [Ley Orgánica 2/2007](#), de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- [Ley Orgánica 2/2012](#) (LOEPSF), de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- [Ley Orgánica 9/2013](#), de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- [Ley Orgánica 3/2018](#), de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LEY

- [Real Decreto de 24 de julio de 1889](#) por el que se publica el Código Civil.

- [Ley 12/1983](#), de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.
- [Ley 30/1984](#) (LMRFP), de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.
- [Ley 53/1984](#), de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
- [Ley 7/1988](#), de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- [Ley 30/1992](#), de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (derogada)
- [Ley 6/1997](#) (LOFAGE), de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- [Ley 29/1998](#) (LJCA), de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- [Ley 38/1999](#), de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
- [Ley 1/2000](#), de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- [Ley 33/2003](#) (LPAP), de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Pública.
- [Ley 38/2003](#), de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- [Ley 47/2003](#) (LGP), de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- [Ley 58/2003](#) (LGT), de 17 de diciembre, General Tributaria.
- [Ley 59/2003](#), de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- [Ley 3/2004](#), de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales
- [Ley 14/2005](#), de 1 de julio, sobre las cláusulas de los Convenios Colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.
- [Ley 27/2006](#), de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- [Ley 28/2006](#), de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- [Ley 7/2007](#) (LEBEP/EBEP), de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público.
- [Ley 7/2007](#), de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (derogada).
- [Ley 11/2007](#) (LAECSP), de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- [Ley 26/2007](#), de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

- [Ley 25/2009](#), de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- [Ley 8/2013](#), de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- [Ley 22/1993](#), de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo.
- [Ley 25/2013](#), de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- [Ley 27/2013](#)(LRSAL), de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- [Ley 39/2015](#) (LPAC), de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- [Ley 40/2015](#) (RJSP), de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 201/23/UE y 2014/245/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ley Autonómica

- [Ley andaluza 1/1994](#) (LOTA), de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- [Ley andaluza 7/1999](#) (LBELA) , de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía).
- [Ley andaluza 7/2002](#) (LOUA), de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- [Ley andaluza 7/2007](#), de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- [Ley andaluza 9/2007](#), de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- [Ley andaluza 5/2010](#) (LAULA), de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- [Ley andaluza 6/2010](#), de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- [Ley andaluza 1/2014](#), de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía.
- [Ley madrileña 2/2003](#) (LALCAM), de 11 de marzo, de Administración Local Comunidad Autónoma de Madrid.

REAL DECRETO LEGISLATIVO

- [Real Decreto Legislativo 781/1986](#) (TRRL), de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- [Real Decreto Legislativo 1/1995](#), de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- [Real Decreto Legislativo 1/2004](#), de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- [Real Decreto Legislativo 2/2004](#) (LHL) de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- [Real Decreto Legislativo 2/2008](#) (TRLS), de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo(derogado)
- [Real Decreto Legislativo 1/2010](#), de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- [Real Decreto Legislativo 3/2011](#) (TRLCSP), de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (derogado).
- [Real Decreto Legislativo 5/2015](#), de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TELEBEP)
- [Real Decreto Legislativo 7/2015](#), de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana (TRLSRU)

REAL DECRETO LEY

- [Real Decreto-ley 5/2009](#), de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- [Real Decreto Ley 3/2012](#), de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- [Real Decreto-ley 4/2012](#), de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

DECRETO LEY

- [Decreto-ley andaluz 7/2014](#), de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013,

de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

REAL DECRETO

- [Real Decreto 1346/1976](#), de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- [Real Decreto 1398/1993](#), de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- [Real Decreto 33/1986](#), de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
- [Real Decreto 861/1986](#), de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
- [Real Decreto 1372/1986](#) (RBEL), de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- [Real Decreto 1690/1986](#), de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- [Real Decreto 2568/1986](#) (ROF), de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- [Real Decreto 1174/1987](#), de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- [Real Decreto 500/1990](#), de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- [Real Decreto 896/1991](#), de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.
- [Real Decreto 480/1993](#), de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local.
- [Real Decreto 817/1993](#) (RRP), de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
- [Real Decreto 1732/1994](#), de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- [Real Decreto 364/1995](#), de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la

Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

- [Real Decreto 365/1995](#), de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- [Real Decreto 772/1999](#), de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- [Real Decreto 1098/2001](#), de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- [Real Decreto 835/2003](#), de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales
- [Real Decreto 1463/2007](#), de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- [Real Decreto 1720/2007](#), de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- [Real Decreto 817/2009](#), de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- [Real Decreto 1671/2009](#), de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- [Real Decreto 635/2014](#), de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- [Real Decreto 424/2017](#), de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades locales.
- [Real Decreto 128/2018](#), de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

DECRETO

- [Decreto de 17 de junio de 1955](#), (RSCL) por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

- [Decreto 315/1964](#), de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Decreto Autonómico

- [Decreto andaluz 131/1991](#), de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal y [Decreto andaluz 69/1993](#), de 18 de mayo, por el que se da nueva redacción al art. 12 del Decreto 131/1991, de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal.
- [Decreto andaluz 206/2006](#), de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación.
- [Decreto andaluz 41/2008](#), de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.
- [Decreto andaluz 60/2010](#), de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

ORDEN MINISTERIAL

- [Orden EHA/3565/2008](#), de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- [Orden HAP/1781/2013](#), de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- [Orden HAP/1782/2013](#), de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la instrucción del modelo básico de contabilidad local aprobada por orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.
- [Orden HAP/2075/2014](#), de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales y [Resolución](#) de 23 de junio de 2015, de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre.

COMPENDIO NORMATIVO DEL BOE

- Código de Régimen Local ([BOE](#)).
- Código de Urbanismo de Andalucía ([BOE](#)).

GLOSARIO

ABSTENCIÓN/RECUSACIÓN: mecanismos de aseguramiento de la necesaria imparcialidad en su actuación tanto de las autoridades como del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como deber legal de abstención en caso de concurrencia de alguna de las causas legales previstas o, en su caso, por promoción de los interesados concurrentes.

ACCIÓN DE REGRESO: repercusión económica obligatoria de la Administración pública sobre un empleado público causante de un daño o perjuicio a los particulares cuya indemnización ha asumido, de forma directa, aquella, en los casos de existencia de dolo, culpa o negligencia grave.

ACCIÓN PROCESAL: facultad que tiene todo sujeto de derecho de acudir ante los órganos jurisdiccionales exponiendo sus pretensiones y formulando la petición que considere que corresponda a su derecho vulnerado.

ACTO ADMINISTRATIVO: declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo emanada del órgano administrativo competente en el ejercicio de una potestad administrativa y sin naturaleza normativa.

ACTO FIRME/ACTO RECURRIBLE: acto que, por no admitir directamente recursos posibles o haber transcurrido el plazo para su interposición, es irrecurrible (firmeza que puede ser sólo en vía administrativa o también en vía contencioso-administrativa); acto recurrible es el acto que puede ser objeto de recursos por parte de los particulares. Frente a esta distinción, se habla de acto definitivo, final o terminal para hacer referencia a la resolución final de un procedimiento, y de acto de trámite, al conjunto de actuaciones a seguir para llegar a la resolución. No hay una equivalencia absoluta, pero en principio sólo son recurribles los actos resolutorios (la excepción son los actos de trámite cualificados). Pero acto terminal no significa, necesariamente, acto firme, sino sólo cuando la resolución administrativa no admita recurso.

ACTO QUE AGOTA LA VÍA ADMINISTRATIVA: acto irrecurrible (firme) ante la Administración Pública.

ACTUACIÓN DE OFICIO: actos iniciados por la Administración sin necesidad de solicitud o requerimiento de los particulares, a diferencia de los actos a instancia de parte (a solicitud de parte interesada).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A EFECTOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA): conjunto de entidades primarias del sector público sujetas en plenitud a las exigencias operativas del grupo normativo sobre contratación pública: sólo son contratos administrativos los celebrados por las mismas.

AFECTACIÓN/DESAFECTACIÓN: acto formal de vinculación o adscripción de un bien al dominio público (o de desvinculación del mismo).

AGENCIA LOCAL: entidad pública local (especializada) regida por el Derecho administrativo, a la que se atribuye la realización de actividades de promoción, prestaciones, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia local.

AHORRO NETO POSITIVO: indicador que mide la capacidad que tiene una Entidad Local para que sus ingresos corrientes puedan financiar gastos de inversión, una vez cubiertos los gastos corrientes y la amortización para los préstamos.

ALCANCE: saldo deudor injustificado de una cuenta a efectos de la responsabilidad contable de los empleados públicos.

ALEGACIONES: derecho de los interesados a formular defensas –tanto datos de hecho como jurídicos– y a aportar documentos u otros elementos de juicio dentro de un procedimiento, en cualquier momento hasta el trámite de audiencia.

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS: expresión cifrada de los distintos créditos presupuestarios que forman el presupuesto de Gastos conforme a la conjunción de las Clasificaciones por Programas y Económica (ambas obligatorias), así como por la clasificación orgánica (opcional). Anteriormente se denominaban Partidas de Gastos.

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS: expresión cifrada de las distintas previsiones que forman el presupuesto de Ingresos conforme a la Clasificación Económica (obligatoria) y la Clasificación Orgánica (opcional).

APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO: fórmula de ejecución forzosa de los actos administrativos consistente para el cobro de deudas dinerarias.

ASIENTO (DE ENTRADA O DE SALIDA): reflejo documental singular de las actuaciones registrales de entrada o salida en una Administración.

AUTONOMÍA FINANCIERA: capacidad para autorregularse en materia financiera. La Constitución Española no garantiza la autonomía financiera de los EELL en su vertiente de ingresos, sino que gozan de suficiencia financiera. Ahora bien, la autonomía local se manifiesta en la autonomía financiera en su vertiente del gasto público, pues con carácter general pueden disponer plenamente de sus ingresos para ejercitar sus competencias y tienen capacidad de decisión sobre el destino de sus recursos.

AUTORIZACIONES/CONCESIONES: títulos habilitantes otorgados por la Administración pública para la utilización por particulares de bienes de dominio público, con carácter exclusivo y excluyente (concesiones demaniales) o por tener el uso cierta peligrosidad, intensidad o importancia (autorizaciones demaniales).

BANDO: acto normativo local de intervención emanado del Alcalde.

BASE IMPONIBLE: elemento de cuantificación del tributo para el cálculo de la cuota tributaria. Es una magnitud que mide con que intensidad se ha realizado el hecho imponible de un tributo (presupuesto de hecho indicativo de capacidad económica y que quiere ser gravado por el legislador) sobre la que al aplicar, en su caso, el tipo de gravamen resulta la cuota tributaria.

BASES DE EJECUCIÓN: adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión.

BIENES PÚBLICOS (DEMANIALES /PATRIMONIALES): bienes o derechos de titularidad de una Administración pública, adscritos o vinculados a un uso o servicio público (dominio público) o a su utilización/explotación por aquélla (bienes patrimoniales o privados).

BONIFICACIÓN: exención parcial del pago de un tributo al concurrir alguna de las circunstancias establecidas en la ley tributaria. Consiste normalmente en una disminución de la cuota (importe) del tributo a ingresar, en cuyo caso se denominan deducciones tributarias. Si consisten en la práctica de una minoración sobre la base imponible del tributo, para proceder al cálculo de la base liquidable, se denominan reducciones.

CADUCIDAD: modo de terminación de un procedimiento administrativo por su paralización, imputable o no al interesado.

CAPACIDAD DE OBRAR: aptitud de los interesados de actuar, por sí mismos, ante la Administración Pública.

CARGA FINANCIERA: resultado de la suma de los gastos financieros e intereses(Capítulo 3) y los pasivos financieros, amortización de pasivos financieros, de préstamos y créditos (Capítulo 9)

CICLO PRESUPUESTARIO: conjunto de las distintas fases sucesivas que conforma el presupuesto: Fase de elaboración, fase de aprobación, fase de ejecución y fases de control.

CIUDADANO / ADMINISTRADO / INTERESADO: categorías de posición de las personas ante la Administración. Los ciudadanos o administrados son sujetos particulares que se relacionan con la Administración en una posición de garantía, con reconocimiento de los derechos y vías de participación, defensa y reacción necesarios, desde el límite infranqueable de la salvaguarda (activa) de los derechos fundamentales. Administrado Interesado es el ciudadano que interviene o puede intervenir en un procedimiento concreto.

CLASIFICACIÓN / CALIFICACIÓN DEL SUELO: operaciones de delimitación del estatuto de la propiedad inmobiliaria, consistentes en la distribución del suelo municipal en clases (en la LOUA, urbano, urbanizable y no urbanizable) y, dentro de cada una de ellas, en la adscripción de los terrenos a los distintos usos o finalidades previstas en el Plan.

COHECHO: delito que consiste en que una autoridad o funcionario público acepta o solicita una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto inherente a su cargo sea o no constitutivo de delito.

COMPETENCIAS: conjunto de funciones o facultades de responsabilidad y titularidad irrenunciables de una Administración pública.

COMUNICACIÓN PREVIA/DECLARACIÓN RESPONSABLE: formas de comunicación de inicio de actividad sometidas a control posterior. La declaración responsable es el documento suscrito por un interesado por el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos por la normativa en vigor para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. La comunicación previa, por su parte, simplemente habilita, tras su presentación, a la puesta en marcha de una actividad, poniendo en comunicación de la Administración competente los datos identificativos y demás requisitos para el ejercicio (privado) de un derecho o el inicio de una actividad.

CONCEJO ABIERTO: régimen municipal especial donde el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea Vecinal de la que forman parte todos los electores.

CONCEPCIÓN ESTATUTARIA DE LA PROPIEDAD DEL SUELO: delimitación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo resultante de su vinculación a los concretos destinos establecidos por la planificación correspondiente.

CONSORCIO: entidad local no necesaria integrada por un conjunto de entes locales (e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro) para la consecución de fines comunes de interés general.

CONSTITUCIÓN: norma suprema del ordenamiento jurídico.

CONTRATO "SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA" (SARA): categoría contractual adjudicada por una entidad con la consideración de poder adjudicador por encima de los umbrales económicos fijados en la norma, y que impone su sujeción a las previsiones uniformes sobre contratación pública de la Unión Europea.

CONTRATO ADMINISTRATIVO/CONTRATO PRIVADO: tipos de contratos otorgados por los entes del sector público: los contratos administrativos son los realizados por los entes que tienen la consideración de Administraciones Públicas; el resto, son contratos privados. En el primer caso el régimen jurídico contractual es totalmente público, pero no así en el segundo.

CONTRATO MENOR: contratos que pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario (con capacidad de obrar y habilitación profesional suficiente), de importe inferior a 50.000 euros, en el caso de los contratos de obras, o a 18.000 euros cuando se trate del resto de contratos.

COSTE EFECTIVO: concepto referido a un servicio prestado por una entidad local, siendo la suma de los costes directos e indirectos, en los términos indicados en la Orden HAP/2075/2014; costes directos exclusivamente asociados a cada servicio y de los costes indirectos siguiendo los criterios de imputación de la citada Orden, incluyendo los gastos de amortización (extrapresupuestarios) de las inversiones afectadas.

CRÉDITO PRESUPUESTARIO: asignación individualizada del gasto, que figura en los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo, puesta a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados, de acuerdo con el art. 35 LGP.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO: determinaciones objetivas, cualitativas o puramente cuantitativas, establecidas en los pliegos para la selección por el órgano de contratación de la oferta económicamente más ventajosa.

CUENTA GENERAL: conjunto de documentos y estados que la Entidades local tiene que elaborar al final de cada año para informar sobre la situación del patrimonio, es decir, la situación de los bienes y derechos de la Entidad local, de su financiación y de sus préstamos y deudas al final del año; así como los gastos, ingresos, beneficios y pérdidas de la Entidad local durante el año al que se refiere dicha Cuenta general. La Cuenta general es única y está integrada por las cuentas anuales de la entidad principal y de sus entidades dependientes.

CUESTIÓN DE CONFIANZA: mecanismo de responsabilidad política consistente en la posibilidad de su planteamiento por el Alcalde al Pleno con motivo de la aprobación o modificación de algunos de los asuntos básicos previstos por la Ley.

DECRETO LEGISLATIVO: ver Real Decreto Legislativo

DECRETO: tipo de acto administrativo emanado habitualmente del poder ejecutivo, la administración, y que, generalmente, posee un contenido normativo reglamentario. Esta denominación está reservada a los reglamentos de las Comunidades autónomas. También se denominaban así las disposiciones reglamentarias del régimen preconstitucional.

DELEGACIÓN / DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS: transferencia intersubjetiva o interorgánica) del ejercicio de una competencia.

DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO: derecho de la persona a elegir, derecho para ejercer el derecho al voto.

DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO: derecho de la persona a ser elegido, a ser votado.

DERECHO REAL: derecho subjetivo oponible con carácter general frente a otros que recae sobre un bien.

DEUDA COMERCIAL: deuda con proveedores de bienes y servicios derivada del tráfico normal de la entidad.

DEUDA PÚBLICA: conjunto de la suma de las deudas de las distintas administraciones (estatal, local y autonómica) con el sector privado, excluyendo las deudas entre las distintas administraciones. Se calcula incluyendo toda la deuda concertada, dispuesta y no dispuesta, tanto financiera como comercial, en cualquier tipo de operación de financiación (emisión de deuda pública, deuda con entidades de crédito y cualquier otra apelación al crédito, tanto público como privado), a largo plazo y a corto plazo (operaciones de tesorería), también debe sumarse el riesgo de los avales. Sin incluir la deuda comercial, salvo que se encuentre aplazada o fraccionada, a efectos del cálculo de los límites al endeudamiento.

DEUDA VIVA: deuda pública concertada que se encuentre dispuesta. Es decir, la totalidad de la deuda pública emitida y pendiente de amortizar en un momento determinado.

DÍA HÁBIL/INHÁBIL: días que la Ley designa como aptos o no aptos, respectivamente, para la realización de determinados actos y actuaciones o para el cómputo de plazos. Cuando se hace referencia a un plazo mencionando exclusivamente un número de días (p.ej, en el plazo de diez días) se entiende que estos diez días son días hábiles, excluyéndose los inhábiles. El sábado, con carácter general es un día hábil.

DIES A QUO/DIES AD QUEM: día de inicio del cómputo de un plazo/día final del cómputo del plazo administrativo.

DIRECTIVA: tipo de norma de Derecho comunitario caracterizada por establecer, con carácter general y uniforme para todos los Estados miembros, una serie de objetivos o fines de ordenación/regulación, dejando a estos cierta libertad sobre la forma y el procedimiento para su consecución.

DISCIPLINA URBANÍSTICA: conjunto de instrumentos, preventivos o reactivos, dirigidos a la protección del suelo y al control del ajustamiento de los procesos urbanísticos al ordenamiento jurídico.

DOCUMENTO CONTABLE: unidad mínima del sistema de información contable. Todos los actos y hechos económicos que deban ser registrados en la contabilidad de la ejecución o modificación del presupuesto de gastos e ingresos o en la contabilidad extrapresupuestaria deberán estar soportados en un documento contable.

DOLO: forma más grave de la culpabilidad, por ello conlleva penas más severas. Actúa con dolo quien realiza una acción u omisión con la intención de cometer un delito aun sabiendo su ilicitud.

EMPLEADO PÚBLICO: sujeto vinculado por una relación profesional y retribuida de empleo (en régimen laboral o funcionarial) con una Administración Pública.

EMPRESA PÚBLICA LOCAL: ente o sociedad mercantil instrumental de naturaleza y régimen privados creado y/o participado por una entidad local.

ENTIDAD INSTRUMENTAL: ente administrativo funcional o institucional, de Derecho público o privado, creado por otra Administración primaria o territorial para el cumplimiento específico de determinadas funciones u objetivos de interés público.

ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL: organismo público instrumental dependiente de una Administración pública sujeto al Derecho privado y encargado de la gestión empresarial de servicios o la producción de bienes de interés público a cambio de una contraprestación.

EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS: principio general de equilibrio funcional entre cargas urbanísticas y beneficios derivados de la transformación urbanística de los terrenos entre los distintos sujetos –particulares- participantes.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: principio que exige la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.

ESTADOS DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO: listados de contabilidad de las principales magnitudes de ejecución presupuestaria, tanto en gastos como en ingresos (derechos liquidados, obligaciones reconocidas, pendientes de cobro y pago, etc.), que se suelen elaborar a lo largo del ejercicio así como en el momento de la liquidación del presupuesto, a efectos de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

EXENCIÓN O BONIFICACIÓN TOTAL: supuestos de hecho establecidos por ley, en los que el obligado tributario no está obligado al pago de un tributo a pesar de realizar el supuesto de hecho previsto en una ley tributaria, cuya realización originaría el nacimiento de la obligación tributaria.

EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN: documentación preparatoria de una licitación, a la que se incorporan los pliegos que han de regir la adjudicación y ejecución del mismo y el resto de documentación exigible.

EXPEDIENTE: proyección documental de un procedimiento administrativo.

FUERZA MAYOR/CASO FORTUITO: suceso imprevisible e irresistible, ajeno a la esfera de dominio o control de una Administración pública, que puede causar daños o perjuicios a los particulares (por el contrario, si el hecho, aunque imprevisible, puede situarse dentro de la responsabilidad o control administrativos, se trataría de caso fortuito, que no excluye, en su caso, la responsabilidad extracontractual de la Administración).

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: fórmula de subordinación del contenido inicial o íntegro del derecho de propiedad a las necesidades sociales o colectivas de la misma, delimitándose, a través de la misma, el contenido legal o final del mismo a los efectos de su uso y aprovechamiento por los particulares. La función social de la propiedad no es, sin embargo, un límite externo o un mecanismo público de intervención en la esfera patrimonial privado, sino un elemento intrínseco, y por tanto no confiscatorio, del propio derecho.

FUNCIONARIO DE CARRERA: tipo de empleado público, genérico de nuestro modelo constitucional, caracterizado por su nombramiento legal, derecho al cargo y vínculo de sujeción especial con la Administración Pública.

FUNDACIÓN PÚBLICA LOCAL: fórmula de gestión directa de los servicios públicos y ente instrumental local caracterizado por la aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la entidad local.

GASTOS CORRIENTES: gastos necesarios para el funcionamiento ordinario de la Administración Pública. Son la Agregación del conjunto de aplicaciones del presupuesto de gastos de los capítulos I a V de la Clasificación económica. La diferencia entre los Ingresos y Gastos Corrientes constituye el llamado Ahorro bruto, y, junto con las amortizaciones de los préstamos (Capítulo IX del Presupuesto de gastos), el Ahorro neto.

GASTOS DE CAPITAL: agregación del conjunto de aplicaciones del presupuesto de gastos de los capítulos VI y VII de la clasificación económica.

GASTOS FINANCIEROS: agregación del conjunto de aplicaciones del presupuesto de gastos de los capítulos VIII y IX de la clasificación económica. La conjunción de Gastos financieros y no financieros supone el total de gastos del Presupuesto.

GASTOS NO FINANCIEROS: agregación del conjunto de aplicaciones del presupuesto de gastos de los capítulos I y VII de la clasificación económica. Es la conjunción de los Gastos corrientes y de capital. La diferencia entre los Ingresos y los Gastos no financieros constituyen una estimación bastante aproximada (a falta de determinados ajustes) de la estabilidad presupuestaria de la entidad.

GESTIÓN URBANÍSTICA: ejecución del planeamiento urbanístico.

INADMISIÓN: decisión de un órgano administrativo de no entrar en el fondo del asunto planteado mediante una solicitud.

INGRESOS CORRIENTES: ingresos derivados de una actuación ordinaria de la Administración Pública, suponen la agregación del conjunto de aplicaciones del presupuesto de ingresos de los capítulos I a V de la clasificación económica. La diferencia entre los Ingresos y Gasto corrientes constituye el llamado Ahorro bruto y, junto con las amortizaciones de los préstamos (Capítulo IX del Presupuesto de Gastos), el Ahorro neto.

INGRESOS DE CAPITAL: agregación del conjunto de aplicaciones del Presupuesto de ingresos de los capítulos VI y VII de la clasificación económica.

INGRESOS FINANCIEROS: agregación del conjunto de aplicaciones del Presupuesto de ingresos de los capítulos VIII y IX de la clasificación económica. La conjunción de los Ingresos financieros y no financieros supone el total de ingresos del Presupuesto.

INGRESOS NO FINANCIEROS: agregación del conjunto de aplicaciones del Presupuesto de ingresos de los capítulos I y VII de la clasificación económica. Es la conjunción de los Ingresos corrientes y de capital. La diferencia entre los Ingresos y Gastos no financieros constituyen una estimación bastante aproximada (a falta de determinados ajustes) de la estabilidad presupuestaria de la entidad.

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (DE OFICIO O A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA): comienzo formal del mismo (mediante resolución o acuerdo al respecto del órgano competente), motivado por una solicitud particular o por propia iniciativa de la Administración (motivada por una denuncia, una solicitud motivada de un órgano inferior, una petición de un órgano superior o propia decisión del titular de la competencia).

INICIATIVA ECONÓMICA LOCAL: intervención de las entidades públicas locales en la economía.

INICIATIVA POPULAR: derecho de los vecinos para la presentación de propuestos de acuerdo o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de competencia municipal.

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL: planes de ordenación del territorio.

INTERÉS LEGÍTIMO / DERECHO SUBJETIVO: capacidad para intervenir, como interesado, en un procedimiento administrativo (legitimación), como titular de un auténtico derecho subjetivo pleno reconocido legalmente o de un simple interés en la participación por la posible afección del contenido del mismo en la esfera jurídica particular.

INTERESADO: ciudadano legitimado para intervenir, por afectar de alguna forma la actuación a sus derechos o intereses legítimos, en un procedimiento administrativo.

JUNTA DE COMPENSACIÓN: entidad de base autoorganizativa pero de naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de los fines de ejecución del planeamiento asignados. Se integran por los propietarios de terrenos incluidos en la unidad de ejecución correspondiente.

JURISPRUDENCIA: conjunto de decisiones del Tribunal Supremo (y, por extensión, de otros tribunales), sentencias, sobre una determinada materia, de las cuales se puede deducir la interpretación dada por dicho tribunal a una disposición normativa concreta aplicada a una determinada situación de hecho.

LEGISLACIÓN BÁSICA: normativa legal aprobada por el Estado aplicable, con carácter mínimo y uniforme, a todas las Administraciones territoriales.

LEGITIMACIÓN: cualificación legal específica para la intervención, de los ciudadanos, en un procedimiento administrativo concreto (puede ser específica o difusa).

LEY ORGÁNICA: es una ley estatal que debe regular determinadas materias señaladas constitucionalmente y para cuya aprobación se requiere mayoría absoluta. Su relación con la Ley ordinaria debe entenderse en términos de competencia y no de jerarquía.

LEY: o Ley ordinaria es una norma con rango legal que emana del poder legislativo, sea del Estado o de las CCAA en el ámbito de sus respectivas competencias.

LICENCIA URBANÍSTICA: instrumento de control preventivo de ajustamiento de las actividades urbanísticas al planeamiento y el ordenamiento jurídico de cobertura.

LICITADOR: participante en una licitación o contrato público.

LIMITACIÓN / DELIMITACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD: definición, sin derecho a indemnización, del contenido urbanístico (legal) del derecho de propiedad (delimitación por los planes urbanísticos), frente a la privación (singular e indemnizable) de parte de las facultades del mismo (limitación o ablación del derecho de propiedad).

LLAMAMIENTO NOMINAL: votación que se realiza mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo». La votación nominal requerirá la solicitud de un grupo municipal aprobada por el Pleno por una mayoría simple en votación ordinaria.

MALVERSACIÓN: sustracción de caudales o efectos públicos, a efectos de la responsabilidad contable, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

MAYORÍA ABSOLUTA: exigencia del voto favorable o positivo de más de la mitad de los miembros que integran el órgano colegiado para determinar el resultado de una votación.

MAYORÍA CUALIFICADA: exigencia de un número de votos superior a la mayoría absoluta para determinar el resultado de una votación. Por ejemplo, para la reforma de la Constitución Española se requiere el voto positivo de 3/5 del Senado y del Congreso, que sería un 60% de los votos de cada cámara, frente a la mitad más uno de los votos que sería la mayoría absoluta.

MAYORÍA SIMPLE: exigencia de voto favorable o positivo mayoritario de los miembros presentes del órgano colegiado, sobre los negativos o desfavorables, sin tomar en consideración las abstenciones, para determinar el resultado de una votación.

MESA DE CONTRATACIÓN: órgano general de asistencia al órgano de contratación.

MOCIÓN DE CENSURA: mecanismo de control político para la posible sustitución de un Alcalde una vez elegido, a través de la propuesta al menos por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación de su sustitución y la inclusión obligatoria de un candidato alternativo a la Alcaldía.

MORA (O DEMORA EN EL PAGO): retraso en el pago de las obligaciones (dinerarias o no), por cualquier de los sujetos de la relación jurídico-pública.

MULTA COERCITIVA: medida no sancionadora de ejecución forzosa indirecta mediante la reiteración de multas pecuniarias al obligado a cumplir para forzar su resistencia.

NIVEL DE VINCULACIÓN JURÍDICA ("BOLSA" DE VINCULACIÓN): nivel máximo sobre el que operan los límites de los créditos presupuestarios en función de la agrupación (o "bolsa") de las clasificaciones del Presupuesto de gastos. El nivel de vinculación jurídica permite destinar créditos a un objetivo distinto al previsto inicialmente, siempre y cuando exista crédito en el conjunto (o "bolsa") de aplicaciones presupuestarias agregadas. Debe definirse obligatoriamente en las Bases de ejecución del Presupuesto.

NORMA CON RANGO DE LEY: tipo de norma elaborada por el poder ejecutivo -y no por el legislativo- a la que, sin embargo, el ordenamiento jurídico otorga rango y eficacia legales (Decretos Legislativos y Decretos-Leyes).

NULIDAD/ANULABILIDAD: vicios (formales y materiales) de los actos administrativos (en tanto infracciones del ordenamiento jurídico), de mayor gravedad y consecuencias los primeros (insubsanables, irretroactividad de la invalidez, imprescriptibilidad de la infracción, etc.) que los segundos (posible convalidación, efectos no retroactivos, etc.).

ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: orden jurisdiccional encargado de la fiscalización de la actuación administrativa (actos, omisiones, vías de hecho, etc.).

ORDENACIÓN URBANA (ESTRUCTURAL O PORMENORIZADA): conjunto de determinaciones del planteamiento urbanístico, orientadas a la transformación o conservación del suelo, de base general o estructural (clasificación del suelo por el PGOU) o pormenorizada (desarrollo sistemático de las unidades de ejecución mediante planes parciales).

ORDENANZA: tipo de norma administrativa aprobada por el Pleno de los Entes locales.

ÓRDENES JURISDICCIONALES: órdenes de división de la jurisdicción española, diferenciado los litigios según su objeto. En el sistema español, hay cuatro órdenes jurisdiccionales ordinarios: Civil (examina los litigios que no estén atribuidos expresamente a otro orden jurisdiccional), Penal (conoce de las causas y juicios criminales), Contencioso administrativo (examina el control de la legalidad de la actuación de las administraciones públicas y las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se dirijan contra las mismas) y Socia (conoce de las pretensiones que se ejerciten en la rama social del Derecho, tanto en conflictos individuales entre trabajador y empresario con ocasión del contrato de trabajo, como en materia de negociación colectiva, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral). Por último, está la Jurisdicción Militar, fuera de la jurisdicción ordinaria.

ORGANISMO AUTÓNOMO: entidad instrumental de naturaleza y régimen administrativos, creado, como fórmula de descentralización funcional, para la realización específica de actividades de ejecución o gestión de naturaleza administrativa.

ÓRGANO ADMINISTRATIVO: unidad funcional de una estructura administrativa, compuesta por su titular o titulares (órganos unipersonales o colegiados), los medios materiales (económicos, personales, etc.) y un conjunto de competencias.

ÓRGANO COLEGIADO O COLECTIVO: órgano administrativo integrado por más de un individuo, lo que hace necesario que su organización y funcionamiento hayan de ajustarse a unas reglas recogidas en los artículos 22 y siguientes de la LRJPAC, si bien la Disposición Adicional Primera de la LRJPAC determina que dichas disposiciones no son de aplicación al Pleno y a las Comisiones de Gobierno de las entidades locales, a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación ni a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN: órgano unipersonal o colegiado que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tiene atribuida la facultad de celebrar

contratos en nombre de los poderes adjudicadores y demás entes, organismos y entidades del sector público.

PERFIL DEL CONTRATANTE: página web en la que el órgano de contratación publicitará toda la información referida a su actividad contractual.

PERIODO MEDIO DE PAGO: concepto introducido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, como expresión del tiempo de pago o retraso en el pago de la deuda comercial. Así, las AAPP, como muestra de transparencia, deben hacer público su período medio de pago. El período medio de pago se calcula de acuerdo con el RD 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previsto en la LOEPSF. El principio de sostenibilidad financiera definido en la LOEPSF incluye no solo el control de la deuda pública financiera, sino también el control de la deuda comercial. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el período medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, esto es los 30 días señalados por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

PERSONALIDAD JURÍDICA: aptitud reconocida por el ordenamiento jurídico a los distintos sujetos intervinientes en las relaciones jurídicas consistente en la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones y la imputación de efectos jurídicos derivada de la respectiva actuación.

PLAN DE AJUSTE: plan a 10 años con el objetivo de que el nivel de deuda baje y sitúe entre el 110% y el 75% de los ingresos corrientes. Ha sido establecido en el RDL 4/2012 (Plan de pago a proveedores) para las entidades acogidas a él, por lo que discurre en el período (2012-2022) o es revisado hasta el 2023 si se acoge a la revisión del plan por la 2ª fase del pago a proveedores. Este plan es también denominado como Plan de reducción de deuda o incluso, de forma incorrecta, plan de reequilibrio. El Plan de reequilibrio *strictu sensu* se aplica, en caso de Déficit Estructural, al Estado y a las CCAA, sin ser de aplicación a las EELL). El objeto del Plan de ajuste es que el nivel de deuda baje y se sitúe entre el 110% y el 75% de los ingresos corrientes.

PLAN DE SANEAMIENTO FINANCIERO: plan a 3 años que debe ser aprobado por el Pleno en el caso de liquidación del presupuesto con ahorro neto negativo, con el objeto de alcanzar un ahorro neto positivo.

PLAN ECONÓMICO-FINANCIERO: plan de obligatorio formulación por las entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto y debe permitir el cumplimiento de lo anterior en el año en curso y el siguiente. También es conocido como Plan de Corrección del Desequilibrio Financiero. Es el típico, el más habitual, y el que desarrolla el artículo 116 bis de la LRRL.

PLAN O MARCO PRESUPUESTARIO A MEDIO PLAZO: plan por un período mínimo de 3 años que garantiza una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto, en el que se debe enmarcar la elaboración de los presupuestos anuales. Es obligatorio para todas las EELL (ahora mismo estamos en el de los años 2016-2017-2018) (art. 29 LOEPSF).

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: conjunto de instrumentos o planes de ordenación urbanística. Los planes urbanísticos se clasifican, genéricamente, en planes generales, de desarrollo o especiales. Dentro del planeamiento general, el PGOU es el plan fundamental de ordenación general, clasificación de los suelos y de existencia obligada en todos los municipios.

PLENO MUNICIPAL: órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal, integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde.

PLIEGOS DEL CONTRATO: documentos estructurados que recogen las condiciones de adjudicación del contrato y el contenido obligacional del mismo (derechos y obligaciones de las partes y características de la prestación demandada). Son los pliegos de cláusulas administrativas y los de prescripciones técnicas.

PLUSVALÍA: incremento (artificial) del valor de los terrenos consecuencia de los procesos de transformación urbanística. No confundir con la llamada plusvalía, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que se exige con independencia

PODER ADJUDICADOR: noción subjetivo-funcional de origen comunitario, que engloba, en las Directivas comunitarias sobre contratación, al Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público. Tras las Administraciones públicas, es el segundo orden de sujetos del sector público sujeto a las normas de contratación pública.

POTESTAD ADMINISTRATIVA: poder exorbitante, pero mensurable, de la Administración, otorgado por el ordenamiento jurídico e irresistible para los particulares, para el aseguramiento de la satisfacción administrativa de los fines públicos asignados.

PRESCRIPCIÓN: institución jurídica en virtud de la cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de potestades, acciones y por tanto impidiendo su ejercicio (Así, la facultad de liquidar los impuestos prescriben a los cuatro años, p.ej. desde que terminó el período voluntario para su autoliquidación)-

PRETENSIÓN: objeto del recurso contencioso-administrativo, consistente en la petición desarrollada, aunque el recurso se interponga siempre contra la actividad o inactividad de la Administración.

PREVARICACIÓN: delito que consiste en que una autoridad u otro servidor público dicta una resolución arbitraria en un asunto administrativo a sabiendas de que dicha resolución es injusta.

PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL: garantía básica constitucional y derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos de gobierno, en la gestión de cuantos asuntos le atañen, sobre la base del principio general del pluralismo político reconocido en la Constitución.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD (O JURIDICIDAD): obligación positiva de ajustamiento pleno de la entera actuación administrativa al ordenamiento jurídico.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE ACTO: principio que supone que todas las sesiones de los órganos colegiados han de desarrollarse sin interrupción y tratar de que finalicen el mismo día en el que se comenzó.

PROCESOS DE UTILIZACIÓN (DEL SUELO RURAL) O DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: procesos determinantes de las operaciones a realizar en el suelo. Frente a las situaciones del suelo, la legislación básica estatal de suelo establece dos posibles procesos de transformación; de utilización o conservación del suelo rural y de transformación urbanística, de nueva urbanización o de dotación pública.

PUBLICIDAD ACTIVA Y PASIVA: difusión por la Administración pública, en los medios legalmente establecidos, de la información necesaria, previa solicitud de los interesados (publicidad pasiva o derecho de acceso) o sin ella (publicidad activa).

QUORUM (DE ASISTENCIA/DE VOTACIÓN): número mínimo de miembros -de todos los integrantes del órgano colegiado o sólo de los presentes- exigido por la norma para la válida constitución del mismo (asistencia) o la aprobación de acuerdos (votación).

REAL DECRETO LEGISLATIVO: norma con rango de ley -a pesar de su denominación como Real Decreto no constituye una disposición con rango reglamentario- que emana del poder ejecutivo del Estado, en virtud de una delegación expresa efectuada por las Cortes Generales. Los Reales Decretos Legislativos se autorizan por una ley de delegación que establece los límites de la legislación delegada, bien a través de un Ley ordinaria, para elaborar textos refundidos de diversas leyes, favoreciendo su compilación en un único cuerpo normativo, o bien a través de una ley de bases, para elaborar textos articulados. Cuando se utiliza esta técnica por las Comunidades Autónomas, se denomina Decreto Legislativo.

REAL DECRETO: tipo de acto que emana del Consejo de Ministros del Estado, generalmente tienen un contenido normativo, en cuyo caso como norma tendrá el rango de reglamento. Se denomina Decreto si emana de una Comunidad Autónoma.

REAL DECRETO-LEY: norma con rango de ley que emana del poder ejecutivo del Estado y que se dicta por motivos de extraordinaria y urgente necesidad, sin perjuicio de su necesaria posterior convalidación por el poder legislativo. No todos los ámbitos pueden ser objeto de regulación por Real Decreto Ley. Este tipo de disposiciones se denominan en el ámbito autonómico Decreto Ley.

RECURSO INDIRECTO: recurso administrativo interpuesto contra un acto singular en desarrollo de un reglamento, pero en virtud de vicios o infracciones de éste.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS: medios de impugnación de los particulares para la solicitud a la Administración pública de la revisión y, en su caso, anulación, de un acto administrativo.

REGLA DE GASTO: regla establecida por el Derecho de la UE que implica que el gasto de las Administraciones Públicas no pueda aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. Ello supone que la variación del gasto computable de las Corporaciones Locales (también del Estado y de las CCAA) no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

REGLA DEL PRESUPUESTO BRUTO: regla que determina que todos los ingresos y todos los gastos deben figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa, por tanto, sin compensaciones o minoraciones entre ellos. Derivada del principio presupuestario de universalidad, con este criterio se facilita el control del presupuesto.

REMANENTE DE TESORERÍA: estado que se incorpora a la liquidación del Presupuesto y que forma parte de la memoria de la Cuenta general y que se obtiene como suma de los fondos líquidos de tesorería más los derechos pendientes de cobro (corregidos en el importe de los de dudoso cobro), deduciendo las obligaciones pendientes de pago y agregando las partidas pendientes de aplicación. El remanente de tesorería total resultante del cálculo anterior se subdivide a su vez en dos magnitudes: Exceso de financiación afectada y Remanente de tesorería para gastos generales.

RESPONSABILIDAD (JURÍDICA): imputabilidad jurídica, mediante ley, de un hecho causada por culpabilidad de la persona que supone el nacimiento de obligaciones para el imputado y derechos para la persona que según la ley pueda reclamarlos.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (CONTRACTUAL O EXTRACONTRACTUAL): deber público de responder por los daños o perjuicios causados a los particulares, en el ejercicio de las funciones públicas, por los agentes, autoridades y empleados públicos, derivado de la existencia de una previa relación jurídica (por ejemplo un contractual) o sin ella (responsabilidad objetiva por los daños causados por el funcionamiento de la Administración).

RESULTADO PRESUPUESTARIO: dato obtenido de la diferencia entre la totalidad de los derechos presupuestarios netos liquidados en el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas en el mismo periodo. Forma parte del Estado de liquidación del presupuesto. Resulta Refleja superávit o déficit en el ejercicio de una Entidad Local, respectivamente, si la diferencia es positiva o negativa.

REVISIÓN DE OFICIO: potestad administrativa para la revisión unilateral de sus propios actos, en el caso de la existencia de algún tipo de vicio (e incluso actos válidos), y la consiguiente destrucción de los efectos jurídicos provocados por los mismos, siendo el procedimiento diferente según si los actos son favorables o no a los interesados.

SEDE ELECTRÓNICA: dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

SERVICIO PÚBLICO: actividad prestacional responsabilidad de una Administración pública, dirigida a la satisfacción de una necesidad social, y prestada tanto de forma directa como indirecta por ella.

SERVICIOS MÍNIMOS / SERVICIOS RESERVADOS: características de algunos servicios de competencia municipal, referidas a la obligatoriedad de su prestación por el Ayuntamiento (servicios mínimos) y a la facultad de realización en régimen de monopolio para su prestación exclusiva, sin competencia de mercado, por el mismo (servicios reservados).

SILENCIO ADMINISTRATIVO: inactividad formal de la Administración Pública, cuyo incumplimiento del deber legal de resolver y notificar en plazo conduce al reconocimiento de determinados efectos jurídicos ante la inexistencia de respuesta administrativa, dependiendo del tipo de actuación (de oficio o a instancia de parte) y del sentido del silencio (positivo, ahora la regla general, o negativo: el silencio positivo vale, a todos los efectos, como si hubiera habido acto administrativo; el silencio negativo sólo permite la impugnación de la falta de decisión de la Administración).

SISTEMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA: mecanismos de materialización física del planeamiento (de naturaleza pública, privada o mixta).

SITUACIONES DEL SUELO: situaciones (no clases) a los solos efectos del ejercicio de las competencias ancilares que retiene el Estado en esta materia, la legislación básica estatal sobre suelo, que puede presentar el suelo. Existen dos únicas situaciones: rural y urbano.

SOLICITUD: término genérico del acto particular de petición motivada de un procedimiento administrativo.

SUBASTA PÚBLICA/CONCURSO (PARA LA ENAJENACIÓN DE BIENES PATRIMONIALES): procedimiento competitivo general y común para la venta por la Administración de sus bienes patrimoniales, mientras sólo se podrá utilizar en determinadas circunstancias cuando el precio no sea el único criterio determinante de la enajenación.

SUBSANACIÓN O CONVALIDACIÓN: acto administrativo por el que se subsanan los vicios de anulabilidad otro acto administrativo anterior.

SUELO DOTACIONAL: suelo destinado a servicios públicos o a usos/utilidades colectivas.

SUFICIENCIA FINANCIERA: principio constitucional relativo a las Entidades Locales que supone que las Haciendas Locales debe contar con recursos económicos suficientes para llevar a cabo sus competencias. Ahora bien no todos esos recursos tienen que ser propios a diferencia de cuanto ocurriría al hablar de autonomía financiera, en su vertiente de ingresos.

TEXTO REFUNDIDO: ver Real Decreto Legislativo.

TIPO DE GRAVAMEN: elemento de cuantificación para el cálculo de la cuota tributaria, el tipo de gravamen o tipo impositivo consisten en un porcentaje (o en una cuantía fija monetaria) que aplicada sobre la base imponible expresada en unidades monetarias (o sobre una magnitud expresada en unidades físicas) da como resultado la cuota del tributo.

TIPOS DE SUELO: clases de suelo establecidas por el planeamiento general del municipio.

TRÁFICO DE INFLUENCIAS: delito en el que incurrirá el funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleándose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero

TRÁMITE (O DERECHO) DE AUDIENCIA: derecho al examen por los interesados, previa puesta a disposición de oficio de los mismos por parte del órgano instructor, del contenido de un expediente, y posibilidad de alegación y presentación, a la vista del mismo, de los documentos y justificaciones (argumentativas o jurídicas) que se estimen pertinentes, inmediatamente antes de la elaboración de la propuesta de resolución.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES: órgano administrativo especializado competente para la resolución tanto del recurso especial como de la cuestión de nulidad en materia de contratación pública estatal.

TRIBUTO: ingreso de derecho público consistente en la obtención por la Hacienda de sumas de dinero de los obligados tributarios que realicen un presupuesto de hecho indicativo de capacidad económica y previsto en la Ley cuya realización origine el nacimiento de la obligación tributaria. No hay que confundir tributo con impuesto, ya que este es sólo una especie del género tributo, junto con las tasas y las contribuciones especiales.

TUTELA FINANCIERA: competencia (estatal o autonómica, según los casos) de control de la actividad financiera y de endeudamiento de las Entidades locales, como, por ejemplo, en el caso de la autorización de determinadas operaciones de crédito, o la aprobación de Planes Económico-Financieros, etc. En Andalucía, dicha competencia es autonómica.

VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO: concepto distinto del precio que se emplea para determinar el procedimiento y publicidad de la licitación pública, así como dar una idea cierta al contratista del alcance real del contrato. Viene legalmente determinado por su importe total, sin incluir el IVA, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación.

VENTANILLA ÚNICA: sistema centralizado de atención al ciudadano (físico o electrónico)

VOTO DE CALIDAD: facultad de la que goza el Presidente de un órgano colegiado para aprobar o no un asunto en caso de empate en la votación.

