

MANUAL DEL ALCALDE

Segunda Edición Ampliada



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID



Universidad de Salamanca

Este Manual del Alcalde, en su segunda edición, ha sido elaborado -en virtud de un Convenio de Colaboración entre la Diputación Provincial de Valladolid y la Universidad de Salamanca- por los profesores Dionisio Fernández de Gatta Sánchez y Alfredo Pérez Alencart.

Las "Cuestiones de Interés", recogidas al final de cada capítulo, fueron elaboradas por M^a Aurora Herrero Cocho, Carmen Duránñez Arenas y Francisco Javier Vázquez Negro, de la Excm^a. Diputación de Valladolid (Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios).

Valladolid, 2004

Presentación

En la permanente función que tiene encomendada la Diputación de Valladolid de asistencia y asesoramiento a los municipios, la institución provincial ofrece, de nuevo, a los alcaldes y concejales un instrumento de trabajo diario que posibilite facilitar la práctica de la gestión municipal. Se trata del 'Manual del Alcalde', un instrumento práctico de consulta que pretende responder a los principales problemas que se plantean en la diaria gestión municipal, sin necesidad de tener conocimientos jurídicos.

Promovido por el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de Valladolid y elaborado, a través de un convenio de colaboración, por la Universidad de Salamanca, este Manual del Alcalde -segunda edición ampliada- tiene como referencia las principales cuestiones consultadas por los municipios vallisoletanos.

Los alcaldes y concejales de la provincia encontraréis en este manual cuestiones relacionadas en los siguientes bloques: el Régimen Local Español; la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de las Corporaciones Locales; el personal al servicio de las Corporaciones Locales; la contratación local; las Haciendas Locales (recursos económicos, presupuestos y contabilidad); bienes municipales; la prestación de servicios para las Corporaciones Locales, o el urbanismo y el medio ambiente en los municipios...

Espero que este libro de consulta responda en la práctica a la mayoría de vuestras cuestiones en el digno ejercicio diario de representar a los ciudadanos a través de la "gestión municipal".

Ramiro F. Ruiz Medrano
Presidente de la Diputación de Valladolid

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

AR	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
C. A. / CC.AA.	Comunidad Autónoma / Comunidades Autónomas.
CE.	Constitución Española.
EACYL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FJ.	Fundamento Jurídico.
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local.
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
LGSub.	Ley General de Subvenciones.
LHL	Ley de Haciendas Locales.
LOTCYL	Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LRJ-PAC.	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRLCYL.	Ley de Régimen Local de Castilla y León.
LRSV	Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
LS	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LUCYL.	Ley de Urbanismo de Castilla y León.
OM	Orden Ministerial.
PGM.	Plan General Municipal.
RB	Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.
RD	Real Decreto.
RD-L	Real Decreto-Ley.
ROF	Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales.
RPDT	Reglamento de Población y Demarcación Territorial.
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
RUCYL	Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.
STC / SsTC	Sentencia / Sentencias del Tribunal Constitucional.
STS / SsTS	Sentencia / Sentencias del Tribunal Supremo.
SU.	Suelo Urbano.
SUble.	Suelo Urbanizable.
TC	Tribunal Constitucional.
TR.	Texto Refundido.
TRRL	Texto Refundido de Régimen Local.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

CAPÍTULO I:

ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL

A) BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS

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

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

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

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

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

Su regulación jurídica, en el siglo XX, hasta la actual Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y, en particular, desde la Ley de Régimen Local de 1955, estuvo caracterizada por el "parcheo legislativo", debido a causas políticas, bien conocidas.

En efecto, el sistema de la Ley de 1955 y de sus Reglamentos de desarrollo, que implicaba una fuerte intervención estatal tanto en la designación de los Alcaldes como en las técnicas de tutela previstas, se continuó con la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975; articulada posteriormente en materia de ingresos y de función pública.

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

"El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas éstas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

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

Estas dos características de la nueva Administración Local obligaron apresuradamente a adaptar a la Constitución la normativa local anterior; y, así, mediante el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de Enero, que se convertiría en la Ley 40/1981, de 28 de Octubre, se desmontaron los sistemas de tutelas del Estado sobre las Entidades Locales, previstos en la legislación histórica.

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

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

B) EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Por "Administración Local" se entienden aquellas Entidades con personalidad jurídica pública que cuentan con una organización peculiar, un territorio y unos órganos propios para el cumplimiento de unos fines y la defensa de unos intereses comunes, localizados en el ámbito de un territorio determinado. Estas Entidades son distintas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

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

Desde una óptica diferente, nuestra Constitución sanciona el carácter democrático y representativo de las Corporaciones Locales en primer término; el artículo 140 dispone que "los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto". Y, más adelante, puntualiza que los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.

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

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

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 149-1-18ª de la Constitución, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por "bases" debe entenderse, con el Tribunal Constitucional, "los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado" (SsTC 25/1983, de 7 de Abril, y 76/1986, de 5 de Agosto).

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

En efecto, de acuerdo con dicho artículo 149-1-18ª-CE, el Estado elaboró este nuevo sistema normativo de la Administración Local, constituido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de Abril y 11 de Junio), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE de 22 y 23 de Abril), dictado de acuerdo con la Disposición Final 1ª, LBRL, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre). Estas normas legislativas han sido modificadas posteriormente en numerosas ocasiones (destacando, por su importancia, las derivadas del Pacto Local de 1999, las de la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003), o sustituidas (así, el nuevo Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, BOE de 9 y 13 de Marzo).

Además, a nivel estatal, tales leyes se han desarrollado por varios Reglamentos, que, de acuerdo con la Constitución y la propia LBRL, poseen eficacia supletoria de las normas que dictan las Comunidades Autónomas y las propias Entidades Locales. Tales Reglamentos son el Reglamento de Bienes de Entidades

Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, BOE de 7 de Julio), el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, BOE de 14 de Agosto) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, BOE del 22 de Diciembre); también modificados posteriormente.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta las normas autonómicas sobre Régimen Local y las propias de las Corporaciones Locales.

La complejidad de este nuevo marco normativo local, provocado por la nueva estructura territorial del Estado, en el que hay normas estatales, autonómicas y locales, obligó a incorporar, a la LBRL, el artículo 5, sobre el sistema de fuentes del Derecho Local, que fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de Diciembre, por ser una norma meramente interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad. Dicho artículo 5-LBRL tiene, en la actualidad, otro contenido derivado de las Leyes del Pacto Local de 1999.

C) LA AUTONOMÍA LOCAL

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

Así, de acuerdo con los artículos 2 y 137-CE, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El hecho de que el artículo 137-CE proclame con la misma intensidad la autonomía de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas propició interpretaciones de la autonomía local que la hacían comparable a la de éstas últimas, debido a la evidente trascendencia política de la actividad local.

Lo cierto es que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, se trata de niveles cualitativamente distintos de autonomía. En efecto, tal como establecen las SsTC 4/1981, de 2 de Febrero, y 25/1981, de 14 de Julio, "en el caso de las Comunidades Autónomas (...), gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política"; potestades de las que no gozan los Entes Locales. La definición del contenido y alcance del principio de autonomía y su concreción en el ámbito local parte, en nuestro Derecho Local, de una reelaboración doctrinal de la teoría alemana, y acogida por nuestro Tribunal Constitucional y por la Ley de Bases del Régimen Local. Asimismo, se asume en la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de Octubre de 1985, ratificada por España el 20 de Enero de 1988, BOE de 24 de Febrero de 1989).

El concepto de "autonomía" hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al servicio de una decisión vertical del poder, descargando de funciones y tareas a las instancias superiores, y del principio democrático, al ser un modo de conectar la sociedad con el poder público. Pero esta "autonomía" no sólo es reconocida, o acogida, por los textos señalados, sino que se garantiza a los Entes Locales.

En este sentido, la STC 170/1989, de 19 de Octubre, señala:

"...Este Tribunal ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE goza de una garantía constitucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar –STC 84/1982-. Esa garantía institucional supone el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, FJ 2º). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía constitucional".

Un resumen general sobre la doctrina de la autonomía local se halla en la STC 40/1998, de 19 de Febrero (FJ 39), relativa a la Ley Estatal de Puertos.

Esta "garantía institucional de la autonomía local" tiene por objeto asegurar una imagen reconocible desde el punto de vista sociológico e histórico de los Entes Locales, preservando su núcleo esencial, al ser elementos estructurales indispensables del orden constitucional. La autonomía local tiene un contenido diverso, integrado por los siguientes elementos más destacables:

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

No obstante, los aspectos centrales del concepto de la autonomía local, y de su garantía, son, sin duda, el financiero y el régimen competencial.

La autonomía local y su garantía institucional se han potenciado con la introducción de los "conflictos en defensa de la autonomía local" en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 75-bis a 75-quinquies, Capítulo IV–Título IV), mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), derivada del Pacto Local.

Las normas que pueden dar lugar al planteamiento de estos conflictos son las del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

La legitimación para plantear estos conflictos corresponde a:

- a) El Municipio o la Provincia que sea destinatario único de la Ley;
- b) Un número de Municipios que supongan al menos al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo un sexto de la población del ámbito territorial correspondiente;
- c) Un número de Provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Para iniciar la tramitación oficial del conflicto será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. Además debe solicitarse, con carácter preceptivo pero no vinculante, el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según los casos.

El conflicto puede no ser admitido por el Tribunal Constitucional por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

Admitido y resuelto el conflicto, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. No obstante, la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá una nueva sentencia constitucional.

D) RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La coexistencia en el mismo territorio de diversos Entes Públicos dotados de autonomía y con capacidad de actuación, trae consigo la necesidad de arbitrar mecanismos e instrumentos que relacionen a dichos Entes, con la finalidad de cumplir los principios constitucionales relativos a la estructura territorial del Estado (previstos en los arts. 2 y 103-CE y art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, BOE del 27, modificada en 1999).

La LBRL dedica los Capítulos II y III del Título V a regular las relaciones entre las Administraciones Locales, por una parte, y Estado y Comunidades Autónomas, por otra (artículos 55 a 68); por su parte, el TRRL dedica los arts. 61 a 71 a regular esta materia; preceptos de aplicación preferente, constituyendo la LRJ-PAC el régimen supletorio (artículo 9-LRJ-PAC).

El artículo 55-LBRL, siguiendo las referencias más generales del artículo 10-1º-LBRL, establece los principios que rigen estas relaciones:

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

La LBRL recoge diversos instrumentos de cooperación (convenios y consorcios, artículo 57); de colaboración (órganos consultivos, artículo 58; siendo el órgano más importante la Comisión Nacional de Administración Local, regulada por los arts. 117 a 119-LBRL y en el Real Decreto 1431/1997, de 15 de septiembre, BOE del 26, modificado por Real Decreto 907/2001, de 27 de Julio, BOE del 10 de Agosto); de planificación, programación y coordinación (artículos 59, sobre sistemas de planificación y programación, y 62, sobre procedimientos mixtos o conjuntos).

Asimismo, la LBRL regula las relaciones de conflicto y control sobre las Entidades Locales.

En primer lugar, se parte de la judicialización del sistema de control. En efecto, el artículo 65-LBRL preve que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, si consideran que un acto o un acuerdo de alguna Entidad Local vulnera el ordenamiento jurídico, requerirán a la misma que lo anule; requerimiento que ha de ser motivado, y formularse a los 15 días hábiles desde la comunicación del acuerdo local; no obstante, se preve que tanto la Administración del Estado como las Comunidades autónomas puedan impugnar el acto o el acuerdo local ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aún sin requerimiento.

En segundo lugar, se regula la suspensión de los actos administrativos de las Administraciones Locales. Así, el artículo 66 preve que, los actos y acuerdos locales que interfieran o menoscaben las competencias estatales o autonómicas, o excedan de las competencias de las Entidades Locales, puedan ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según los procedimientos anteriores, por dichas Administraciones; siendo posible que éstas, en la impugnación del acto local, soliciten la suspensión de los mismos, decidiendo el Tribunal. Por otra parte, el artículo 67-LBRL preve la suspensión automática de los actos y acuerdos locales que atenten gravemente contra el interés general de España, por el Delegado de Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, debiendo, posteriormente, ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Además, y en particular, se preve la disolución de órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, incluyendo actividades que tengan que ver con el terrorismo, suponiendo el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Esta disolución corresponde, mediante Real Decreto, al Consejo de Ministros, con conocimiento del Gobierno Autónomo correspondiente y acuerdo favorable del Senado; posteriormente se aplica la legislación electoral (art. 61-LBRL, modificado en 1999 y por Ley Orgánica 1/2003, de 10 de Marzo, para la Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales, BOE del 11).

Finalmente, se regula la sustitución de las Entidades Locales por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas, cuando las Corporaciones Locales incumplan las obligaciones impuestas directamente por la ley, de tal forma que afecten a las competencias estatales o autonómicas, siempre que existiese cobertura económica, previo el recuerdo de ese cumplimiento y transcurrido el plazo de un mes desde el mismo (art. 60- LBRL).

Controles que son siempre de legalidad respecto a la actuación de las Corporaciones Locales, y no respecto a la oportunidad de la misma, por ser contrarios a la autonomía local.

E) LA LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE RÉGIMEN LOCAL

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, BOE del 2 de Marzo) señala que, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ella misma establezca, le corresponde a la Comunidad "el desarrollo y la ejecución" de la legislación estatal sobre "alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"; correspondiéndole, además, a Castilla y León, la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Teniendo en cuenta la Disposición Adicional 1ª-LBRL, en una interpretación algo forzada, podemos señalar que Castilla y León podría intervenir legislativamente en materia de Régimen Local, en el marco de la legislación básica del Estado.

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre (BOE del 24), de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas de segundo grado, no se refiere a las Administraciones Locales, pues se había aceptado que éstas Comunidades pudiesen intervenir legislativamente tanto en materia de alteración de términos municipales como en relación a las entidades inframunicipales y supramunicipales.

La reforma del Estatuto de Castilla y León, prevista en los Pactos Autonómicos de 1992, y llevada a cabo por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo (BOE del 25), continúa con la misma redacción del art. 27-6º, EACYL, sin solucionar los problemas interpretativos señalados (cuestión que, p. ej., sí despejó la Ley Orgánica 1/1994, de 25 de Marzo, BOE del 25, modificando el Estatuto de Autonomía asturiano, al incluir el "régimen local" entre las materias de su competencia de desarrollo legislativo).

La última reforma del Estatuto de Castilla y León, llevada a cabo mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de Enero (BOE del 9), ha solucionado esta cuestión, al incluir el "régimen local" entre las materias objeto de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa estatal, por parte de la Comunidad Autónoma (art. 34-1º, 3, EACYL).

Además, hay que señalar que esta reforma permite la regulación general de las Comarcas y se reserva a una ley autonómica la regulación de las Entidades Locales Menores, las Mancomunidades y otras formas de agrupación de Municipios (art. 25-EACYL).

En base a las competencias anteriores, la Comunidad de Castilla y León ha elaborado su legislación sobre régimen local.

Sin perjuicio de otros documentos anteriores (como, por ejemplo, los derivados de los trabajos sobre la estructura comarcal de la Comunidad), entre los antecedentes de la vigente Ley de Régimen Local podemos citar el Anteproyecto de Ley Municipal de 1994, muy realista al plantear, en su Exposición de Motivos (reproducida prácticamente en la Ley actual), la preocupante estructura municipal de la región, detectando el problema y proponiendo como medidas más adecuadas el fomento a la integración de Municipios; si bien el texto reconoce que ambas reformas no son viables a corto plazo, debido a la distancia entre muchos núcleos, la falta de conciencia y la oposición a desaparecer como Administraciones Públicas, razón por la que estiman que las medidas no resultan suficientes.

Por ello, este texto de 1994 se apoya directamente en las Mancomunidades Municipales, al considerarlas, por su carácter voluntario y por su capacidad de acomodarse a las necesidades reales, la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que, sin necesitar un marco organizativo superior, exceden de la capacidad aislada de los Municipios. Además, regula las Comunidades Vecinales, como entidades de ámbito inferior al Municipio, intentando una descentralización funcional y unos regímenes municipales especiales para Municipios y Comunidades Vecinales de menos de 100 habitantes (o 250, en algunos casos) y para Municipios menores de 5.000 habitantes. Asimismo, el texto regula la supresión de Municipios, estableciendo unos criterios para su aprobación (falta de población o descenso acusado, confusión de núcleos, insuficiencia de medios para prestar los servicios mínimos, falta reiterada de candidatos a elecciones, y otras), que de aplicarse con rigor impondrían una reducción importante de los Municipios de la región. Al mismo tiempo, se incluye, entre otros requisitos, el límite de 3.000 habitantes para poder segregarse Municipios, lo cual es un complemento adecuado. Finalmente, se prevén medidas de fomento para la fusión de Municipios menores de 1.000 habitantes.

El Anteproyecto anterior fue objeto de un debate muy crítico en las Cortes de Castilla y León el día 19 de Febrero de 1995 (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones, nº 73) y se formularon enmiendas parciales y a la totalidad por los Grupos Parlamentarios de la oposición (B.O. Cortes, núms. 241 y 242, de 23 y 24 de Marzo de 1995).

Finalmente, el Proyecto fue retirado de su tramitación parlamentaria por la Junta de Castilla y León el día 30 de Marzo de 1995 (B.O. Cortes, nº 244, de 7 de Abril de 1995).

El nuevo Gobierno Regional, formado después de las elecciones autonómicas de 1995, reinició nuevamente el debate, al hacer público, a primeros de 1996, un Borrador de Proyecto de Ley de Régimen Local, que se convertiría en Proyecto de Ley al ser aprobado por la Junta de Castilla y León el día 5 de Diciembre de 1996 (B.O. Cortes, nº 111, de 23 de Diciembre).

Respecto a la estructura municipal, la Exposición de Motivos reproduce algunos párrafos del proyecto anterior, en particular los relativos a la situación municipal y a los instrumentos para solucionarlos, entre los que se destaca el apoyo a las Mancomunidades, si bien regula otras cuestiones.

Es destacable resaltar que, en materia de segregación de Municipios para crear otro, el número de habitantes del nuevo núcleo se rebaja a 1.000, en lugar de los 3.000 previstos en el Proyecto de 1995, lo cual no parece muy adecuado por lo escaso de la población requerida. En cuanto a la supresión de Municipios, respecto al Proyecto anterior, se añade la circunstancia de la confusión urbanística entre núcleos, manteniéndose las medidas de fomento a la fusión de Municipios menores de 1.000 habitantes, y previéndose Planes Generales de Viabilidad Municipal, a cargo de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con propuestas concretas de fusiones e incorporaciones de Municipios.

En cuanto a los servicios mínimos municipales, se preve la posibilidad de que la Junta de Castilla y León dispense de su prestación a algunos Municipios, siempre con ciertas garantías.

Por lo demás, y siguiendo de cerca el Proyecto de 1995, el texto se apoya en las Mancomunidades (regulando, también, las Comunidades de Villa y Tierra, los Consorcios y las Entidades Metropolitanas) y en las Entidades Locales Menores (antes denominadas Comunidades Vecinales). Recoge, asimismo, regímenes municipales especiales (principalmente los menores de 100 habitantes, o de Concejo Abierto, y los que cuenten con menos de 5.000 habitantes). Finalmente, el texto contempla el régimen de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, antes regulado en una Ley de 1986.

Terminado el trámite parlamentario, el Proyecto anterior se convirtió en la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León (BOCYL nº 109, de 11 de Junio; corrección de errores en BOCYL del 29 de Julio).

La nueva Ley mantiene la estructura general ya prevista en el Proyecto de Ley: disposiciones generales; creación y supresión de Municipios; alteración y deslinde de sus términos; competencias y servicios municipales; nombre, capitalidad y símbolos; Mancomunidades y otras Entidades asociativas; Entidades Locales Menores; Regímenes Especiales, y, finalmente, régimen de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

Es bastante diáfana la Exposición de Motivos de la Ley sobre la estructura municipal de la región, pues varía poco en relación al Anteproyecto de 1994, insistiendo en que sigue siendo muy reveladora de la preocupante situación actual, pues se refiere al "gran número de Municipios existentes, su dispersión geográfica, y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa" (Apartado 12º). Es más, la Exposición de Motivos llega a señalar que "la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal" (Apartado 14º), contemplándose en la Ley la supresión de Municipios, con especial atención en el caso de estructuras material y en materia organizativa inviables (Apartado 15º).

Sin embargo, siguiendo en este punto a lo señalado por proyectos anteriores, la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Local (Apartado 16º) estima que la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones "no parece posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia entre los núcleos, por falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuando no opuesta, a desaparecer como Administraciones Públicas".

Por ello, la Ley contempla otros instrumentos: las Comarcas, las Mancomunidades (que se estima una fórmula idónea para la prestación de algunos servicios), las Entidades Locales Menores (a las que pretende dignificar sus características institucionales) y determinados regímenes municipales especiales.

En sus disposiciones generales, la Ley, después de reconocer al Municipio como la entidad local básica de Castilla y León (art. 2), menciona la Provincia (entre cuyos fines está la de garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales; art. 5) y las Comarcas (como entes que agrupan Municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios, art. 6); si bien, debido a la rigidez del Estatuto de Autonomía (art. 19-3º), no se establece su regulación general, lo cual deja un vacío importante en la nueva Ley, al ser ésta reguladora del "régimen local", de todo, con pretensiones de ser una Ley completa.

A continuación, la Ley aborda la creación y supresión de Municipios (arts. 9 a 18). Se preve la creación de Municipios por la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existan motivos permanentes de interés público y concurren "todas y cada una" de las siguientes condiciones:

- que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados e históricamente consolidados.
- que el núcleo o núcleos a segregar cuenten con una población mínima de 1.000 residentes, y
- que el Municipio cuya creación se pretenda cuente con territorio y recursos suficientes para el adecuado cumplimiento de sus competencias y servicios.

La creación de un Municipio por este procedimiento no puede suponer una privación para los municipios segregados de los requisitos anteriores ni una disminución de su población, ni de la calidad de los servicios.

La creación de Municipios por la fusión de otros limítrofes es posible si se cumplen las siguientes condiciones:

- si separadamente carecen de capacidad o recursos para atender los servicios legales mínimos,
- si los núcleos se confunden como consecuencia del desarrollo urbanístico, y
- cuando se estime necesaria por motivos demográficos, económicos, administrativos o de cualquier otro carácter.

Esta fusión supone la supresión de los Municipios afectados.

La supresión de Municipios, teniendo en cuenta la voluntad de los afectados, será posible por la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes (debido a la falta de población o descenso acusado y progresivo de la misma, confusión de núcleos por el desarrollo urbanístico, insuficiencia de medios para prestar los servicios legales mínimos y otras condiciones económicas, administrativas y demás) y por la fusión de Municipios, según lo señalado.

El procedimiento de creación o supresión de Municipios, que se puede iniciar de oficio por la Administración Autonómica, se resuelve por la Junta de Castilla y León. La Ley, en esta materia y con buen criterio, establece una serie de medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones de Municipios con población de 1.000 residentes: fondo de ayudas directas para mejorar la prestación de los servicios de los Municipios resultantes, preferencias en su favor en los regímenes generales de ayudas de la Junta, asistencia de las Diputaciones Provinciales y coordinación con las medidas de fomento del Estado.

Sin duda, la Ley deja suficiente margen a la Administración Autonómica para emprender una adecuada política de reestructuración municipal, utilizando tanto sus funciones en los procedimientos de creación y supresión de Municipios, como las medidas de fomento esbozadas, que deberían haberse concretado más o articularse inmediatamente; cuestión que deberá traducirse en la práctica al resolver los expedientes correspondientes.

Seguidamente, la nueva Ley de Régimen Local, después de referirse a las competencias municipales, de forma repetitiva y poco innovadora, se detiene en la regulación de los servicios mínimos municipales (arts. 20 a 23). En relación con los mismos, la Ley considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma, su prestación por los Municipios en condiciones adecuadas de calidad, siendo obligados a hacerlo en condiciones de igualdad. Con el fin de contribuir a su prestación conveniente, se preve que la Junta establezca niveles homogéneos de prestación de estos servicios; a los cuales se dirigirán preferentemente tanto las funciones asistenciales de las Diputaciones, como las ayudas de la Comunidad Autónoma o los Planes Generales de Viabilidad Municipal, responsabilidad de la Administración Regional.

Finalmente, en esta materia, la Ley permite que la Junta pueda dispensar temporalmente a determinados Municipios del cumplimiento de los servicios legales mínimos, siempre y cuando reúnan determinados requisitos (establecimiento difícil, no ser posible su establecimiento a corto plazo y que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los Municipios de características análogas).

Con relación a otros Entes Locales, con funciones complementarias a los Municipios o que les permiten desarrollar sus obligaciones de forma más adecuada, la Ley de Régimen Local regula, en primer lugar, las Mancomunidades Municipales (arts. 29 a 41) como entes de asociación voluntaria de Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

De su régimen jurídico destacamos la posibilidad de que algunas sean declaradas de interés comunitario, si su ámbito territorial concuerda sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la

prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales, por su financiación preferente y otros beneficios a determinar reglamentariamente.

Por lo demás, la regulación de las Mancomunidades sigue de cerca la legislación básica, con escasas novedades. Desde el punto de vista de haber conseguido una Ley más completa, hubiera sido deseable mayor concreción en cuanto a su régimen financiero y a las ayudas, así como establecer el contenido de los Estatutos, al permitirlo la legislación básica.

Junto a las Mancomunidades, el Título VI de la Ley incluye a las Comunidades de Villa y Tierra, de carácter histórico-tradicional (arts. 42 a 44), las Entidades Metropolitanas, como entes supramunicipales para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios (arts. 45 a 47), y los Consorcios, en los que participan otras Administraciones Públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la conservación de fines de interés común (art. 48).

Con especial minuciosidad, la nueva Ley regula, en el Título VII (arts. 49 a 71), las Entidades Locales Menores, destacándose la importancia que tienen en Castilla y León, pues actualmente existen alrededor de 2.230, por el amplio número de preceptos que le dedica el texto legal. Estas Entidades tienen un ámbito territorial inferior al Municipio, con la finalidad de llevar a cabo la administración descentralizada de núcleos de población separados, teniendo personalidad y capacidad jurídica para el ejercicio de sus competencias (relativas al patrimonio, las vías urbanas, fuentes, lavaderos y abrevaderos, así como otras que le delegue el Ayuntamiento del que dependa, no siendo posible la delegación de la ordenación, gestión y disciplina urbanística), gozando para ello de un buen número de potestades públicas.

Es destacable que el procedimiento finaliza con la intervención de la Junta de Castilla y León, con lo que ésta dirigirá la política relativa a la estructura municipal de la Comunidad, al valorar la existencia de los requisitos exigidos para su creación (territorio, recursos, número mínimo de habitantes, etc.).

La propia Ley (Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª) procede a suprimir automáticamente las Entidades Locales Menores que en la fecha de entrada en vigor del texto no tuvieran población, estableciendo el inicio del procedimiento de supresión en determinados casos (incumplimiento de competencias, no cubrir los órganos rectores, motivos de necesidad económica o administrativa, o si lo solicita la mayoría de los vecinos).

El texto autonómico regula los recursos de las Entidades Locales Menores con mucho detalle, lo cual sorprende al compararlo con otros Entes Locales previstos en la propia Ley,

A continuación, la LRLCYL, con un criterio muy realista, regula los regímenes municipales especiales (Título VIII, arts. 72 a 80), incluyendo al Concejo Abierto (para Municipios con menos de 100 habitantes, que lo utilicen tradicionalmente o, en determinados casos, con menos de 250 habitantes), los Municipios menores de 5.000 habitantes (facilitando el funcionamiento, elaborando un Reglamento orgánico si el Ayuntamiento no lo aprueba, etc.), los Municipios histórico-artísticos (que complementará lo previsto en la legislación específica) y los Municipios cabecera de zonas y otros de carácter específico (mineros, etc.).

Finalmente, la nueva Ley regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma, y las Entidades Locales (Título IX, arts. 81 a 110), integrando lo previsto por la Ley 6/1986, de 6 de Junio, que se deroga; en concreto, las delegaciones y transferencias a otros entes locales (Diputaciones, Municipios mayores de 5.000 habitantes, Mancomunidades, etc.) y el sistema organizativo correspondiente (Consejo de Provincias, Comarcas y otras Entidades Locales); junto a técnicas de coordinación (así, de las Diputaciones y de sus Planes Provinciales de Cooperación, de especial interés para los Municipios a los que van destinados).

Respecto a su desarrollo reglamentario, en 1999 la Consejería de Presidencia y Administración Territorial elaboró borradores de Decretos sobre Mancomunidades y otros Entes asociativos, sobre el Registro de Entidades Locales y sobre el Consejo de las Provincias. Posteriormente, se aprobaron el Decreto 215/2000, de 19 de Octubre, por el que se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León y se establece su organización y funcionamiento (BOCYL del 23), y el Decreto 216/2000, de 19 de Octubre, por el que se establece el régimen orgánico y de funcionamiento del Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 23); quedando pendientes de regulación las Mancomunidades y otros entes asociativos.

Por otra parte, pero en este mismo sentido y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Local, debe destacarse el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la

Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 8), como instrumento de cooperación económica de la Comunidad en las Entidades Locales.

CAPÍTULO II:

EL PACTO LOCAL

A) EL PACTO LOCAL DEL ESTADO

Desde la promulgación de la LBRL, en 1985, hasta los años 90 del siglo XX se puso de manifiesto la insuficiencia de los instrumentos y mecanismos regulados para hacer frente a las demandas ciudadanas y de las propias Entidades Locales; insuficiencia que se detecta tanto en relación con las competencias como, especialmente, respecto a la cuestión financiera (es decir, atribución de competencias sin previsiones financieras y ejercicio de atribuciones debido a la inhibición de otras Administraciones Públicas).

A partir del comienzo de esta última década, las Entidades Locales inician procesos reivindicativos, especialmente respecto a ambas cuestiones: competencias y aspectos financieros.

a) ELABORACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN

En efecto, ante la falta de una respuesta formal a tales demandas, en 1993, la Federación Española de Municipios y Provincias celebró una Asamblea extraordinaria en La Coruña, en la que proclamó la necesidad de un Pacto Local que clarificara las cuestiones competenciales de las Entidades Locales. Sin embargo, no hubo ningún proyecto concreto.

En 1995, una nueva Asamblea de la FEMP retoma la cuestión, creándose, en su seno, una Comisión para el Pacto Local, de carácter no permanente.

El nuevo Gobierno, que surge de las elecciones generales de 1996, asume el compromiso de conseguir el Pacto Local, mediante el acuerdo-compromiso cerrado por el Ministro de Administraciones Públicas y la Presidenta de la FEMP; compromiso que refrenda el Presidente del Gobierno en este mismo año.

El día 24 de Septiembre de 1996, la FEMP aprueba el documento denominado "Bases para el Pacto Local", que se remitirá al Ministro citado.

Este texto, que refunde todos los textos anteriores sobre la materia, tiene por objeto servir de punto de partida para las posteriores negociaciones que permitan alcanzar el pacto local.

El documento se basa en la idea de que la Administración Local debe intervenir más activamente en el Estado Autonómico, considerándola como la Administración ordinaria o común en tal Estado, en virtud del principio de subsidiariedad, lo cual propicia que deban tener competencias adecuadas. Además, se preve que Cabildos y Provincias deban servir como instrumentos de canalización de actuaciones de otras Administraciones e Instituciones, propiciando su utilización por las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, el texto de la FEMP señala las acciones y áreas concretas para el Pacto Local, sobre las cuales deberían girar las negociaciones del mismo: circulación y transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo; siendo la mayoría de ellas competencia de las Comunidades Autónomas.

Realizadas las negociaciones pertinentes, el Ministro de Administraciones Públicas presenta al Consejo de Ministros, el 30 de Marzo de 1997, la propuesta formal para el Pacto Local con el título de "Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local"; que será aprobado por el Gobierno de la Nación el 29 de Julio de 1997.

En este mismo contexto, el 7 de Julio de 1998 se firma, por los Partidos Políticos, el Acuerdo sobre un código de conducta en relación con el transfuguismo político en las Corporaciones Locales.

En relación con el Pacto Local, el 17 de Julio de 1998, el Consejo de Ministros aprueba las medidas y remite los proyectos de leyes a las Cortes Generales.

Finalmente, después de su tramitación parlamentaria, las diferentes leyes orgánicas y ordinarias en que se plasma el Pacto Local se publican en el BOE nº 96, de 22 de Abril de 1999.

b) MEDIDAS

Entre las medidas legislativas estatales más destacables podemos señalar:

- ❑ Se ha modificado, de forma importante, la LBRL, mediante la Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), con la finalidad de establecer un nuevo marco en relación con las competencias de los Plenos y de los respectivos Presidentes de las Corporaciones (Alcaldes y Presidentes de Diputación), fortaleciendo claramente las de éstos, al atribuirles más competencias en materia presupuestaria, oferta de empleo público, sanciones, contratación y adquisición de bienes y derechos. Respecto a los Plenos, se refuerzan sus facultades de control político.
- ❑ Se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, mediante Ley Orgánica 8/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para simplificar la regulación de la moción de censura, hacer automática la convocatoria de la misma e introduce la cuestión de confianza en el ámbito local.
- ❑ Se modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local, y permitir a las Corporaciones Locales recurrir leyes estatales y autonómicas.
- ❑ Finalmente, se han modificado diversas leyes para prever una mayor participación local en ámbitos u órganos de la Administración General del Estado; incluyendo:
 - modificación de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión, mediante Ley Orgánica 9/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), previendo los informes de los Ayuntamientos en el caso de manifestaciones;
 - modificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), posibilitando que las Ordenanzas Municipales prevean conductas sancionables y tipos legales;
 - reforma de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, mediante Ley Orgánica 10/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), estableciendo fórmulas de colaboración local en la creación y mantenimiento de centros escolares;
 - reforma de la Ley de Seguridad Vial, mediante Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), para facilitar la retirada de vehículos abandonados en las vías públicas; y
 - reforma de la Ley de Aguas, mediante esta misma Ley 11/1999, para prever la participación local en algunos órganos estatales (Consejo Nacional del Agua y Confederaciones Hidrográficas).

Por otra parte, debe mencionarse, asimismo, que la posibilidad de que los Alcaldes deleguen la potestad sancionadora y la nueva previsión del recurso potestativo de reposición se habían incorporado a la LRJ-PAC mediante su reforma por Ley 4/1999, de 13 de Enero (BOE del 14).

Junto a estas modificaciones legislativas, que constituyen el eje central del Pacto Local, deben mencionarse, también, otras medidas que no necesitan una regulación con rango legal, y que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de 17 de Julio de 1998; las cuales hacen referencia a materias y cuestiones muy diversas (interior, sanidad y consumo, trabajo, medio ambiente, justicia, turismo y fomento).

B) EL PACTO LOCAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

Teniendo en cuenta, como señalaron los documentos correspondientes, que una gran parte de las materias debatidas, y reclamadas, en el Pacto Local del Estado eran competencia de las Comunidades Autónomas, desde 1999, en particular, comenzaron procesos de elaboración y aprobación de Pactos Locales autonómicos de forma generalizada. Proceso que, también, se ha llevado a cabo en la Comunidad de Castilla y León.

En efecto, y sin perjuicio de tener en cuenta algunos procesos puntuales de transferencias y delegaciones a las Corporaciones Locales llevadas a cabo desde 1990 conforme a la Ley de Relaciones de 1986, la elaboración del Pacto Local Autonómico se inicia a partir del compromiso del Presidente de la Junta de Castilla y León, hecho público en su discurso de investidura, en Marzo de 2001; que lo plantea como un gran acuerdo político para la Comunidad.

Debido a la complejidad del proceso y a las competencias afectadas, que inciden en toda la Administración Regional, el Decreto 48/2002, de 27 de Marzo (BOCYL del 2 de Abril), crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León, como órgano, adscrito a la Consejería de

Presidencia y Administración Territorial, de carácter coordinador, deliberante, consultivo e instancia de participación de las distintas Consejerías en el mismo. Su función general es contribuir, por vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, a la adecuada adopción de las decisiones de la Junta sobre el Pacto Local. La Comisión está presidida por el propio Presidente de la Junta y compuesta por vocales de todas las Consejerías. Se prevén, asimismo, la constitución de mesas sectoriales de trabajo sobre esta materia en cada una de las Consejerías.

En este contexto, y sin perjuicio de algunas cuestiones puntuales que son conocidas antes, en su reunión de 17 de Octubre de 2002, la Junta de Castilla y León adopta la "Propuesta del Gobierno Autonómico para la consecución del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León", que constituye el documento objeto de negociación en la materia.

La propuesta es un amplio y detallado documento en el que, previamente, se analiza el marco jurídico del Pacto Local y la estructura local de la Comunidad, pasando, seguidamente, a detallar tanto la propuesta política presentada como la estructura y las medidas incluidas.

En cuanto a las Entidades Locales destinatarias, el documento, partiendo de las previsiones de la Ley de Régimen Local de Castilla y León (cuyo art. 84 establece las competencias), estima que los Municipios mayores de 20.000 habitantes tienen capacidad de gestión suficiente para asumir las competencias objeto de traspaso; en relación a los Municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes se preve que individualmente se determinará la capacidad de gestión necesaria, incluyéndose, también, en esta fórmula a los Municipios que cuenten con servicios suficientes para hacer frente a las necesidades de los vecinos correspondientes (art. 79-LRLCYL). Respecto a los Municipios menores de 5.000 habitantes, que por cierto son la inmensa mayoría, y debido a su escasa capacidad de gestión, la propuesta estima que la mayoría de las competencias se transfieran a las Diputaciones Provinciales; si bien se prevén que aquellas muy inmediatas relacionadas con el mundo rural y de ejercicio sencillo puedan ser ejercidas por las Entidades Locales. Por su parte, la Comarca de El Bierzo será objeto, como es habitual, de tratamiento especial.

A continuación, la propuesta detalla los criterios para la redistribución competencial: capacidad de gestión de las Entidades locales, la especialidad y proximidad a los ciudadanos, y evitar separar las competencias y funciones entre dos Administraciones cuando requieran una gestión unitaria.

En base a todo ello, y estimando no adecuada la confección de una mera lista de competencias a traspasar, la propuesta de Pacto Local se articula sobre tres grandes grupos homogéneos de medidas (que se detallan en el Cuadro-resumen): las relativas al refuerzo competencial, las referidas a la participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones y aquellas medidas para la vertebración administrativa del territorio.

Cuadro-resumen de las medidas incluidas en la Propuesta oficial de Pacto Local

I. Grupo de medidas de refuerzo competencial

1. Medidas de potenciación de las competencias locales ya atribuidas
2. Medidas de traspaso competencial estricto:
 - a) bloque de traspasos de acercamiento de los servicios al ciudadano (son traspasos de prestación directa de servicios)
 - b) bloque de traspasos de autorizaciones y licencias
 - c) bloque de traspasos de inspecciones y sanciones
 - d) bloque de traspasos de acercamiento de registros públicos

II. Grupo de medidas de participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones

1. Medidas de desarrollo por vía convencional
2. Medidas de cooperación orgánica
 - a) bloque de cooperación orgánica general
 - b) bloque de cooperación orgánica sectorial

III. Grupo de medidas para la vertebración administrativa del territorio

El grupo de medidas de refuerzo competencial constituyen el gran núcleo de funciones a traspasar.

Este grupo de medidas se clasifica sistemáticamente en medidas de potenciación de las competencias locales y en medidas de traspaso competencial estricto.

Las medidas de potenciación de las competencias locales hacen referencia a competencias que ya tienen atribuidas las Entidades Locales, pero, por diversas razones, no las ejercen o, si lo hacen, lo es en ámbitos restringidos; además, se relacionan con otras contenidas en el propio Pacto Local. Por todo esto, presentan más dificultades para su desarrollo y requieren el acompañamiento de la Junta de Castilla y León. La mayor parte de estas competencias se incluyeron en el Pacto Local del Estado como de responsabilidad autonómica, siendo, por ello, desarrolladas por legislación sectorial específica. Entre las medidas previstas se incluyen en relación a la prestación directa de servicios a los ciudadanos (juventud: reconocimiento de escuelas de tiempo libre), autorizaciones y licencias (patrimonio histórico: autorización de obras-intervenciones en bienes de interés cultural y bienes inmuebles inventariados; juventud: reconocimiento de puestos y antenas; agricultura: quema de rastrojos cercanos a masas forestales) y vigilancia, inspección y potestad sancionadora (en materia de calidad ambiental y consumo).

Las medidas de traspaso competencial han tenido más arraigo en las reivindicaciones locales señaladas, al tratarse de traspasos directos de competencias ejecutivas, con sus medios materiales y humanos; constituyendo el núcleo esencial del Pacto Local. La fijación de estas medidas se ha llevado a cabo teniendo en cuenta su vinculación con otras que desempeñan eficazmente las Corporaciones Locales, su acercamiento a los ciudadanos (físicamente) y agilización administrativa o reducción del tiempo de gestión.

Estas medidas de traspaso competencial se dividen en varios bloques, que hacen referencia a traspasos de prestaciones directas de servicios a los ciudadanos, en primer término. En este grupo se incluyen medidas sobre servicios educativos (relativos a la educación infantil de primer ciclo: titularidad y gestión de centros, materiales didácticos, proyectos experimentales y mantenimiento de la red de centros y de actuaciones de la Comunidad), servicios asistenciales (gestión de los centros de día para mayores y titularidad y gestión de comedores sociales) y en materia de deporte, ocio y tiempo libre (titularidad y/o gestión de áreas recreativas y zonas de esparcimiento en montes y espacios naturales, de centros de juventud, campamentos juveniles e instalaciones deportivas autonómicas).

En segundo lugar, se recoge un bloque de traspaso directo de autorizaciones y licencias, que tienen que ver con la autorización de actividades, la inspección para comprobar el cumplimiento de ciertas cautelas en actividades que afectan a los ciudadanos y con el ejercicio de la potestad sancionadora, como aspecto inescindible de los anteriores. Se trataría, ahora, de trasladar a las Entidades Locales un importante grupo de potestades horizontales: autorizar la actividad solicitada, inspeccionarla en su desarrollo e imponer, en su caso, medidas correctoras y sanciones. Sobre estas bases, las medidas referidas se centran en actuaciones de las Entidades Locales que, actualmente, requieren la intervención de la Comunidad Autónoma (a través de diversos órganos y de forma variada) y en otras medidas relativas a autorizaciones que, en la actualidad, suponen decisiones autonómicas en múltiples materias.

Entre las primeras, debemos destacar las relativas a la Administración Local (en las cuales, las Corporaciones asumen un gran protagonismo: Municipios en Concejo Abierto, tratamientos de honores y distinciones, entidades inferiores al municipio, alteración de términos municipales y del nombre y capitalidad de los mismos, actividades económicas reservadas, bienes comunales y bienes inmuebles patrimoniales), urbanismo (con ciertas condiciones, se preve la aprobación municipal de instrumentos de planeamiento general) y comercio (declaración de zona turística a efectos de horarios comerciales).

Entre las segundas, se distinguen diversas autorizaciones y licencias relativas a sectores productivos y de prestación de servicios (urbanismo, calidad ambiental, montes y turismo), así como en materia de cultura, ocio y tiempo libre (espectáculos y actividades recreativas, declaración de utilidad pública de asociaciones).

En estrecha relación con las anteriores medidas, en tercer lugar, se proponen otras relativas a traspasos de vigilancia, inspección y sanción en materia de protección civil y prevención de riesgos, vivienda protegida, transporte, calidad ambiental (actividades clasificadas y residuos), comercio y horarios, turismo (bares, cafeterías y pensiones) e interior (espectáculos y actividades recreativas).

Finalmente, y en cuarto lugar, se prevén medidas de acercamiento de los registros públicos al ciudadano, como complemento del traspaso de capacidades decisorias de las Entidades Locales; afectando los traspasos, en particular, a los registros públicos de carácter constitutivo, es decir, aquellos que permiten

surtir efectos jurídicos o actuaciones en ámbitos materiales concretos (relativos a asociaciones, actividades artesanales y comerciales, empresas turísticas o medio ambiente y residuos).

El siguiente grupo de medidas sobre la que se articula la Propuesta del Pacto Local hace referencia a las medidas de participación de las Entidades Locales en la toma de decisiones.

Considerándose el principio de cooperación como sustancial en el desarrollo del modelo autonómico y local diseñado por el ordenamiento general, la cooperación institucional constituye un punto esencial del proceso de articulación del Pacto Local.

El desarrollo de este principio de cooperación implica medidas de potenciación de las vías convencionales (dando un carácter integral y homogéneo a esta tradicional fórmula de cooperación), medidas de creación o modificación de órganos de cooperación, profundizando en la misma; haciéndose referencia a la cooperación general (previéndose, con este carácter, la creación de la Comisión Regional de Cooperación Local, como marco orgánico de debate y entendimiento entre la Comunidad y las Entidades Locales) y a la cooperación en ámbitos sectoriales concretos (revisándose los órganos colegiales actuales y procurando aumentar la participación local en los mismos, en particular en las Comisiones Territoriales existentes).

El tercer gran grupo de medidas del Pacto Local hace referencia a medidas de vertebración administrativa, incluyendo acciones para reducir el inframunicipalismo de la Comunidad, potenciar las Mancomunidades y los Consorcios, reforzar la posición de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios de mediana entidad, definir el papel de los Municipios singulares y concretar aspectos competenciales y financieros de la Comarca de El Bierzo (León).

La propuesta de Pacto Local finaliza con las imprescindibles previsiones sobre traspasos de medios personales y el establecimiento de un sistema autonómico de financiación local, que constituyen el soporte necesario para todas las medidas previstas en el mismo.

Posteriormente, desde el punto de vista organizativo, el art. 41 de la Ley 13/2003, de 23 de Diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (BOCYL del 30), permite, en el contexto de acciones de coordinación interdepartamental y de actividades de la Administración autonómica, la asignación de más funciones de asesoramiento, informe y, en su caso, de resolución, a la Comisión de Secretarios Generales.

En base a este precepto, el Decreto 1/2004, de 8 de Enero (BOCYL del 12), regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, encomendándole, expresamente (art. 12), funciones de coordinación y desarrollo del Pacto Local, por la vía de asesoramiento, informe, iniciativa y propuesta, en orden a la adecuada adopción de decisiones en la materia por la Junta de Castilla y León (destacando, entre otras, las de proponer un listado de competencias para la descentralización o delegación a las Entidades Locales, proponer medidas para reforzar la coordinación entre Consejerías, informar sobre Anteproyectos de Leyes o Proyectos de Decretos en la materia, informar y proponer medidas financieras y aquellas que incentiven la autonomía local, en general); por lo cual, deroga el Decreto 48/2002, citado.

CAPÍTULO III:

TIPOS DE ENTIDADES LOCALES

A) ASPECTOS GENERALES

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de Entidades, a pesar del principio de uniformidad que caracterizó el régimen local español desde la Constitución de Cádiz, por influencia del régimen que nace en la Revolución Francesa.

Sin embargo, en la actualidad nuestro régimen local se caracteriza por la diversidad, propiciada por la nueva estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución.

Son Entidades locales territoriales (art. 3-LBRL):

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

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

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

Esta distinción constituye una novedad legislativa, que, en el aspecto teórico, procede de la doctrina alemana, y se centra, en síntesis, en los siguientes rasgos:

- En las personas jurídico-públicas territoriales o entes territoriales, el territorio es el elemento esencial, el presupuesto físico de su existencia; nacen con una generalidad de fines, pues, en principio, nada de lo que ocurre en su territorio les es indiferente; esta universalidad de fines explica que aparezcan revestidas de la gama completa de las potestades administrativas, que extiendan su esfera de poderes sobre la totalidad de los habitantes de su territorio y que tengan una genérica capacidad jurídica, lo más amplia posible, en todo lo que resulte compatible con su naturaleza; como consecuencia de todo ello, constituyen un número cerrado, de expresa creación legal en cuanto a su denominación y características. Así se preve, como hemos visto, en el art. 3-LBRL, en relación con el art. 4-LBRL.
- Las características de los entes no territoriales, por el contrario, serán las opuestas: el territorio no es un elemento esencial, sino la mera delimitación del ámbito espacial para el ejercicio de sus competencias; nacen al servicio de un ente territorial, para el cumplimiento de finalidades específicas, por lo que sólo se les dota de aquellas potestades administrativas y de la capacidad jurídica que resulten indispensables para ello y limitan sus poderes a un sector determinado de quienes habitan en su territorio.

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

1.- Corporaciones Locales:

- ❑ Entidades territoriales por naturaleza:
 - Municipios.
 - Provincias.
 - Islas.
- ❑ Entidades de base territorial, en función de lo que disponga la legislación autonómica:
 - Entidades de ámbito territorial inferior al municipal.
 - Comarcas.
 - Áreas Metropolitanas.
- ❑ Entidades no territoriales:
 - Mancomunidades de Municipios.
 - Asocios, Señoríos y otras formas tradicionales.
 - Otras Agrupaciones.

– Consorcios.

2.- Personas jurídicas vinculadas a la Administración Local:

- ☐ Consorcios.
- ☐ Asociaciones de entes locales para la defensa y gestión de sus intereses.
- ☐ Asociaciones de vecinos.
- ☐ Corporaciones de Derecho Administrativo (p. ej., Entidades Urbanísticas Colaboradoras).
- ☐ Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales locales.
- ☐ Sociedades mercantiles locales.
- ☐ Fundaciones privadas de patronato local.

B) EL MUNICIPIO

a) CONCEPTO

El Municipio es la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado y goza de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art.11-LBRL). Además, son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1-LBRL).

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

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

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

En este sentido, la LRLCYL reproduce los aspectos conceptuales de la normativa estatal respecto de los Municipios; declarando, expresamente, su condición de entidad local básica de la organización de la Comunidad de Castilla y León (arts. 1 y 2).

b) ELEMENTOS

El Municipio cuenta con una serie de elementos sin los cuales no existiría como Institución.

Estos elementos esenciales e imprescindibles para la existencia del Municipio son: el territorio, la población y la organización (art. 11-LBRL y art. 2-LRLCYL).

1.- EL TERRITORIO

a') Concepto

El concepto de "territorio o término municipal" lo encontramos en los arts. 12 a 14-LBRL, en los arts. 2 a 11-TRRL y en los arts. 1 a 30 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, debiéndose tener en cuenta, también, la Legislación de las Comunidades Autónomas (así, art. 3-LRLCYL).

Podemos definir el "término municipal" como el territorio en que ejerce sus competencias el Ayuntamiento. Superficie territorial en la que se asienta la población, en uno o varios núcleos, en la que radican los medios económicos, materiales, sociales y de otro tipo, necesarios para el cumplimiento de los fines del Municipio y en la que se establece la organización como elemento estructural, componente jurídico de la Entidad Local.. El término municipal está formado por territorios continuos, pero pueden mantenerse las situaciones de discontinuidad reconocidas. El Ayuntamiento puede dividir el término municipal en distritos, en barrios y sus variaciones.

El ejercicio de sus competencias sobre el territorio no implica, a favor del Ayuntamiento respectivo, un derecho de propiedad sobre el mismo, sino un elemento esencial de la constitución del Municipio, que

permite permanecer a sus habitantes y proporcionales los medios de organización y desarrollo indispensables para la existencia del Municipio. La STS de 22 de Octubre de 1985 declara que el término municipal delimita el ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus competencias.

De acuerdo con la LBRL y el TRRL, cada Municipio pertenecerá únicamente a una sola Provincia. Prescripción que reproduce el art. 4-LRLCYL.

El territorio de los Municipios puede sufrir cambios, debido a muy diversas circunstancias; cambios y alteraciones que tienen como límite la imposibilidad de modificar los límites provinciales. En todo caso, la creación de nuevos Municipios sólo puede realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los resultantes cuenten con recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y no suponga una disminución de la calidad de los servicios que se prestan.

b') Alteración de términos municipales.

Los casos previstos de alteración de términos municipales son:

b'-1) Incorporación de Municipios.

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

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

b'-2) Fusión de Municipios limítrofes para constituir uno nuevo.

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

- cuando, separadamente, carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la Ley;
- cuando, como consecuencia del desarrollo urbanístico, se confundan sus núcleos urbanos, sin que constituyan elementos de unión a este efecto los parques, jardines, paseos, avenidas, campos de deporte y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos; o cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. El artículo 5-2º-RPDT repite lo dispuesto por el 13-3º-LBRL, en el sentido de permitir al Estado el establecimiento de medidas de fomento para la fusión de Municipios.

En caso de fusión de Municipios, cesan todos los Alcaldes y Concejales y habrá de designarse una Comisión Gestora; a diferencia del caso de incorporación en el que sólo cesan los Alcaldes y Concejales de los Municipios incorporados (art. 16-LBRL).

b'-3) Segregación de Municipios.

Podrán constituirse nuevos Municipios mediante la segregación de parte del territorio de otro u otros, cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas y otros análogos. Será necesario que los nuevos Municipios reúnan las condiciones previstas en el art. 3-RPDT, y que los Municipios de los que se segreguen las partes correspondientes no queden privados de dichas condiciones: recursos suficientes para cumplir sus competencias y ninguna disminución de la calidad de los servicios; tal como señala claramente la STS de 22 de Diciembre de 1986.

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

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

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

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

De acuerdo con lo establecido en la Legislación Básica, la LRLCYL regula la creación y supresión de Municipios y la alteración de sus términos en su art. 4 y en el Título II (arts. 9 a 18).

La creación de Municipios puede tener lugar por la segregación de parte del territorio de otro u otros limítrofes o por la fusión de éstos.

La creación de Municipios por segregación podrá ser acordada por motivos permanentes de interés público y concurren todas y cada una de estas condiciones:

- ☐ que sean una o varios núcleos de población territorialmente diferenciados e históricamente consolidados;
- ☐ que el núcleo o núcleos a segregar cuenten con una población de 1.000 habitantes, como mínimo;
- ☐ que el Municipio a crear cuente con territorio y recursos suficientes para cumplir adecuadamente las competencias y servicios municipales.

La creación de un Municipio por segregación de parte de otro u otros limítrofes no puede implicar para éstos la privación de las condiciones anteriores, ni una disminución de la población o de la calidad de los servicios que se le venían prestando.

Por otra parte, la creación de un Municipio por la fusión de otros limítrofes, que comporta la supresión de los afectados, podrá acordarse por alguna de estas causas:

- ☐ si separadamente carecen de capacidad o recursos suficientes para atender los servicios legales mínimos;
- ☐ cuando sus núcleos de población se confundan a causa del desarrollo urbanístico;
- ☐ si existen notorios motivos demográficos, económicos o de cualquier otro carácter que pudieran hacerla necesaria o conveniente.

La LRLCYL preve que la supresión de Municipios puede tener lugar por la incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes y por la fusión de dos o más Municipios limítrofes; teniendo siempre en cuenta la voluntad de los mismos. En el primer supuesto, la supresión podrá acordarse por alguna de estas causas:

- ☐ falta de población o descenso acusado y progresivo de la misma;
- ☐ confusión de núcleos de población con otro u otros como consecuencia del desarrollo urbanístico;
- ☐ insuficiencia de medios para prestar los servicios legales mínimos;
- ☐ falta reiterada de candidatos en las correspondientes elecciones o falta de funcionamiento de sus órganos de gobierno, y
- ☐ existencia de condiciones económicas, administrativas o de otro carácter que la hagan necesaria o conveniente.

La supresión de Municipios por fusión procede por las causas ya señaladas respecto a la creación de los mismos.

Además, la Ley permite acordar la alteración parcial de términos municipales mediante la segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe, por alguna de estas causas:

- ☐ confusión de núcleos debida al desarrollo urbanístico;
- ☐ necesidad de dotar a un Municipio limítrofe del territorio indispensable para ampliar sus servicios o instalar otros nuevos necesarios por el aumento de población; y
- ☐ existencia de condiciones económicas, administrativas o de otro tipo que puedan hacerla necesaria o conveniente.

La segregación no procede cuando, con ella, se disminuyan la calidad o el nivel de los servicios de los vecinos afectados, ni cuando un núcleo de población de un término se halle unido por calle o zona urbana a otro del Municipio originario.

El procedimiento administrativo para proceder a los tres supuestos podrá iniciarse de oficio (por la Consejería competente) o a solicitud de los Municipios (mediante acuerdo adoptado con la mayoría cualificada del art. 47-2º-LBRL) y, en su caso, vecinos interesados (para la creación de un Municipio por segregación de otro u otros y para alteraciones de términos municipales, y por mayoría de los residentes en las partes a segregarse), de la Diputación Provincial respectiva (con el quórum de votación señalado) y de la Administración General del Estado.

La resolución se adoptará, en el plazo de nueve meses desde su inicio, por la Junta de Castilla y León, y se publicará en el BOCYL, en el BOE y en el Boletín Oficial de la Provincia; dándose traslado a la Administración General del Estado. Se preve silencio administrativo negativo por el transcurso del plazo señalado.

Como complemento a lo anterior, y teniendo en cuenta la estructura municipal y territorial de Castilla y León, la Ley regula diversas medidas de fomento a las fusiones e incorporaciones de Municipios (fondo de ayudas directas, preferencias en los regímenes generales de ayudas, apoyo de las Diputaciones Provinciales; convenios y acuerdos de cooperación con el Estado, y para la gestión del patrimonio).

Asimismo, le corresponde a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la LBRL y la LRLCYL, resolver los conflictos suscitados entre Municipios sobre el deslinde de sus términos, debido a su alteración, a propuesta de la Consejería competente, previo dictamen del Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento) y del Consejo Consultivo de Castilla y León, en nuestro caso, y con participación de las Entidades Locales Menores, Municipios y Diputaciones afectadas.

La normativa básica (arts. 14-LBRL y 11-TRRL) y la Ley autonómica (arts. 24 a 28-LRLCYL) regulan, también, los cambios de nombre y capitalidad de los Municipios, remitiendo esa competencia a los Gobiernos Autónomos (en nuestro caso, a la Junta de Castilla y León), previo acuerdo del Ayuntamiento e informes de la Diputación Provincial respectiva y de órganos especializados (Universidades, Real Academia de la Historia, Real Sociedad Geográfica u otras), comunicándose, posteriormente, a la Administración General del Estado, debiendo inscribirse en los Registros de Entidades Locales estatal y autonómico y publicarse en el BOE y en el BOCYL. La denominación ha de ser en castellano, en nuestro caso (si bien en otras Comunidades puede hacerse en alguna de las lenguas autonómicas oficiales, o en ambas).

Finalmente, los arts. 27 y 28-LRLCYL prevén la concesión de símbolos, títulos o distinciones a los Municipios (mediante el oportuno expediente que resuelve motivadamente la Junta de Castilla y León) y la posibilidad de los Ayuntamientos de aprobar o modificar el escudo heráldico (también, mediante el procedimiento establecido y por mayoría absoluta del Pleno).

2.- LA POBLACIÓN.

Su regulación está prevista en los artículos 15 a 18-LBRL, redactados sustantivamente conforme a la Ley 4/1996, de 10 de Enero (BOE del 12), sobre el Padrón Municipal, que procedió a la derogación de los arts. 12 a 16 –TRRL, sin perjuicio de otras modificaciones posteriores (así, respecto a la inscripción de ciudadanos extranjeros, los arts. 16 y 17-LBRL han sido modificados por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre, BOE del 21, que, además, introduce una nueva Disposición Adicional 7ª, sobre acceso a los datos del Padrón).

Por su parte, el RPDT fue modificado por RD 2612/1996, de 20 de Diciembre (BOE del 16 Enero de 1997), para adaptarlo a la Ley de 1996, estableciéndose la nueva regulación en los arts. 53 a 107-RPDT, y aumentando, por tanto, el número de los artículos del Reglamento. Las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón Municipal publicaron por Resolución de 9 de Abril de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE del 11) y las relativas a su actualización se publicaron, asimismo, por Resolución de 21 de Julio de 1997 (BOE del 25), modificadas y, en algunos casos, sustituidas por Resolución de 16 de Diciembre de 2003, sobre la revisión del Padrón y obtención de cifras oficiales de población (BOE de 6 de Enero de 2004).

La Población es el conjunto de personas y familias agrupadas por razones de vecindad. Jurídicamente, la población del Municipio está constituida por el conjunto de personas inscritas en el Padrón Municipal. La población resultante de la revisión del Padrón Municipal se declara oficial mediante RD 1748/2003, de 19 de Diciembre (BOE del 20), referida a 1 de Enero de 2003, con efectos del 31 de Diciembre de 2003.

Constituye, pues, el aspecto dinámico o personal del Municipio, siendo uno de sus elementos esenciales, pues no se concibe la existencia de una organización sin personas. Las circunstancias de su población condicionan, en gran parte, la gestión del mismo, según sea aquella urbana o rural, industrial o agrícola, con mayor o menor grado de cultura, diseminada en varios núcleos o concentrada en uno, etc. Además, el número de habitantes de un Municipio juega un papel importante en muchos aspectos, como el número de Concejales, la clasificación de los funcionarios, las ayudas de los Planes Provinciales u otras.

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

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

Es posible la inscripción en el Padrón Municipal de los residentes que no tengan domicilio en el Municipio, después de haberlo puesto en conocimiento de los servicios sociales competentes.

La población municipal está constituida por "vecinos", que son las personas que residen habitualmente en el Municipio y se encuentran inscritos en el Padrón Municipal. Esta condición se adquiere en el mismo momento de inscripción en el Padrón. Sólo se puede ser vecino de un Municipio. El conjunto de vecinos, pues, constituye la población del Municipio.

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

Dispone la Ley que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente (art. 15-LBRL).

El Padrón Municipal es el registro administrativo en que constan los vecinos, y sus datos, de un Municipio. Estos datos constituirán prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo, y se acreditarán por medio de certificaciones, que tienen carácter de documento público y fehaciente a efectos administrativos. La inscripción surte efectos por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser renovada cada dos años, en el caso de extranjeros no comunitarios sin residencia permanente; plazo que permite acordar la caducidad de la inscripción, sin necesidad de audiencia al interesado.

Solamente tendrán el carácter de vecinos de cada Municipio aquellos que como tales aparezcan inscritos en el Padrón, y residan habitualmente en el mismo. Quien alternativamente viva en varios Municipios, deberá inscribirse en aquel en el que habite durante más tiempo al año.

La obligación de empadronarse comprenderá a todos los que residan habitualmente en el término municipal, así como a aquellos que, viviendo en varios, habiten durante más tiempo al año en el Municipio. Esta obligación corresponde a los padres o tutores respecto de los menores o incapacitados que vivan con ellos, ya que tendrán su misma vecindad, salvo autorización expresa a residir en otro Municipio.

La inscripción de los extranjeros en el Padrón no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente.

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

La formación, mantenimiento, actualización, revisión y custodia del Padrón corresponde a los Ayuntamientos, gestionándose por medios informáticos, de acuerdo con las normas aprobadas por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas, a propuesta del Consejo de Empadronamiento (arts. 84 a 92-RPDT). Es obligación de los Ayuntamientos mantener los Padrones actualizados, de manera que concuerden con la realidad. Si el Ayuntamiento no los actualiza, la LBRL

permite la ejecución sustitutoria por el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, en determinadas circunstancias y sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan.

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

Constituyen, básicamente, derechos y deberes de los vecinos, los siguientes (según lo establecido por el art. 18-LBRL):

- ❑ Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- ❑ Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración, de carácter voluntaria, de los vecinos sea requerida por los órganos de gobierno y administración municipales.
- ❑ Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- ❑ Contribuir, mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales.
- ❑ Ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal, en relación a los procedimientos, expedientes y documentación municipales, de acuerdo con lo previsto en el art. 105-CE y en la legislación de procedimiento administrativo común.
- ❑ Solicitar la celebración de una consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- ❑ Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- ❑ Ejercer la iniciativa popular, de acuerdo con lo previsto en la Ley.
- ❑ Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

3.- LA ORGANIZACIÓN.

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

Su análisis se realiza en el Capítulo siguiente.

c) LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

La Constitución, a diferencia de lo que establece para las Comunidades Autónomas, y de acuerdo con la teoría de la autonomía local, y su garantía, no desciende a una delimitación clara y precisa de las competencias que corresponden a las Entidades Locales y, muy especialmente, a los Municipios.

La enumeración de las competencias municipales se encuentra en el artículo 25-LBRL, que atribuye al Municipio una amplia capacidad genérica de actuación para promover actividades y prestar los servicios públicos que afecten a las necesidades y a las aspiraciones de la comunidad vecinal.

El artículo 25-LBRL, además, señala:

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

- a) Seguridad en los lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

m) Transporte público de viajeros.

n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; y turismo.

ñ) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración Educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria".

En parecidos términos se expresa el art. 20-LRLCYL sobre las competencias municipales.

La Ley, estatal o autonómica, determina, pues, las competencias municipales concretas en las materias señaladas.

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

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

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

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

- En todos los Municipios, se exige alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. No obstante, el art. 4-3º de la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos (BOE del 22), encomienda a los Municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos.

- En los Municipios con más de 5.000 habitantes, además se exige: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. Sin embargo, el art. 20-3º de la Ley de Residuos encomienda a estos Municipios la obligación de implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valoración

- En los Municipios con más de 20.000 habitantes se imponen, además, las siguientes obligaciones de servicio: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. El servicio de matadero fue suprimido por RD-L 7/1996, de 7 de Junio (BOE del 8 y del 18).

- En los Municipios con población superior a los 50.000 habitantes, además, se requiere: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

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

La LRLCYL (arts. 21 a 23) considera como de interés general y esencial para la Comunidad que todos los Municipios presten los servicios mínimos a sus vecinos de manera adecuada y preve la dispensa temporal en la prestación de los mismos por los Municipios, por acuerdo de la Junta de Castilla y León.

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

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

En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.

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

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

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

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

d) RÉGIMENES ESPECIALES

La LBRL preve (art. 29), en primer lugar, el régimen especial de los Municipios que funcionan en Concejo Abierto, en que los ciudadanos eligen directamente al Alcalde por el sistema mayoritario y en los que, en lugar del Pleno, existe una Asamblea vecinal, compuesta por todos los electores y el Alcalde, a la que se atribuye el gobierno y la administración municipales.

Tanto las competencias del Alcalde como las de la Asamblea, y su funcionamiento, se rigen por los usos, costumbres y tradiciones locales, y, en su defecto, por la LBRL, por las leyes autonómicas y por el ROF (art. 111).

El Alcalde podrá designar un máximo de tres Tenientes de Alcalde entre los electores del Municipio. Para la válida constitución de la Asamblea es necesaria la asistencia de una tercera parte, al menos, de los vecinos presentes o representados que tengan derecho. Los vecinos pueden permitir que otro vecino, perteneciente a la Asamblea, les sustituya para cada sesión o de forma permanente, mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada o con poder otorgado ante el Secretario de la Entidad Local. En ningún caso el número de presentes podrá ser inferior a tres y ningún vecino podrá representar a más de un tercio de los miembros de la Asamblea. Los acuerdos en el seno de la misma se toman por mayoría de votos.

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

La LRLCYL dedica su Título VIII (arts. 72 a 80) a los Regímenes Municipales Especiales, siguiendo las líneas marcadas por la normativa básica.

En primer término, la Ley regula con cierta minuciosidad los Municipios que funcionan en Concejo Abierto, haciéndolo obligatorio para los que cuenten con menos de 100 habitantes y para las Entidades Locales Menores y Municipios que tradicionalmente lo vienen utilizando. Con carácter potestativo, y según determinadas circunstancias (geográficas, de población, mejor gestión de sus intereses u otras), pueden acogerse al mismo las Entidades Locales Menores y Municipios con menos de 250 habitantes.

El procedimiento para su establecimiento puede iniciarse a petición de la mayoría de los vecinos o por acuerdo del Pleno o de la Junta Vecinal, con los trámites que se determinen reglamentariamente y con resolución de la Junta de Castilla y León, en el plazo de seis meses (con silencio negativo, en su caso), a propuesta de la Consejería competente, y con publicación en el BOCYL.

Su gobierno y administración corresponde al Alcalde y a la Asamblea Vecinal, de la que forman parte todos los electores. El Alcalde es elegido directamente por los vecinos, mediante el sistema mayoritario; quien designa a su sustituto entre los miembros de la Asamblea; previéndose la moción de censura para la destitución del mismo. Por su parte, la Asamblea Vecinal ostenta las atribuciones de Pleno municipal.

Respecto al funcionamiento, la Ley remite a los usos y costumbres, si los hubiere, a las leyes y otras normas aplicables (que apruebe la Junta de Castilla y León). No obstante, se establecen directamente estas reglas: exigencia de que la convocatoria de la Asamblea se ponga en conocimiento de los vecinos, sin citación individual (mediante pregones, anuncios u otras formas tradicionales), con antelación, e incluyendo el orden del día. Para su constitución se requiere un tercio de sus miembros, con el Alcalde y Secretario, o sus sustitutos, siempre. Las actas deben simplificarse formalmente y se harán públicas en el tablón de anuncios oficial en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Otros regímenes especiales son los que la LBRL permite en relación con los Municipios pequeños, de carácter rural, donde predominen actividades económicas específicas (turísticas, mineras, industriales, etc.) o tengan un marcado carácter histórico-artístico. Supuestos que no han de entenderse como enumeración cerrada, sino abierta o enunciativa, ya que el art. 30-LBRL se refiere a "aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como [...]". Siendo las leyes de las Comunidades Autónomas las competentes para precisar estos regímenes singulares, en el marco de la legislación básica.

De acuerdo con estos preceptos, como ya hemos señalado, la LRLCYL recoge otros Regímenes Municipales Especiales:

- ❑ Municipios con población inferior a 5.000 habitantes. Su organización y funcionamiento se rigen por los principios de sencillez, economía, eficacia y participación, por lo que se preve la aprobación, por la Junta de Castilla y León, de un Reglamento orgánico tipo (que regirá en defecto del que pueda aprobar el Pleno), así como el establecimiento, por la Consejería competente, de ciertos modelos-tipo de actas, acuerdos, ordenanzas, etc. Para facilitar su labor.
- ❑ Municipios Histórico-Artísticos. Son los declarados como tales según las categorías establecidas en la legislación sobre patrimonio histórico y cultural; lo que les confiere un especial carácter (siguiendo lo establecido en el art. 4-EACYL, respecto al valor regional del patrimonio cultural). Entre las peculiaridades de su régimen, se preve la obligatoriedad de que cuenten con un órgano específico en la materia y se enfatizan las ayudas de la Administración autonómica para su protección, así como su participación en los órganos regionales competentes en materia de patrimonio histórico.
- ❑ Municipios que cuenten con servicios (culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos u otros), mediante los cuales se satisfaga la demanda de Municipios limítrofes. Se preve un tratamiento preferencial por parte de la Junta de Castilla y León.
- ❑ Municipios en que predominen las actividades mineras u otras justificadas. Se preve que la legislación sectorial pueda establecer en su favor tratamientos diferenciados.

C) LA PROVINCIA

a) CONCEPTO

La regulación de la Provincia se encuentra incluida en los artículos 31 a 38-LBRL y en los artículos 25 a 34-TRRL, principalmente. En parecidos términos, se expresa el art. 5-LRLCYL.

En tiempos de Carlos III, el marqués de Floridablanca dividió España en 38 provincias o intendencias, tomando como base los reinos tradicionales. Posteriormente, las Cortes de Cádiz conciben la Provincia, en su aspecto local, como entidad con fines propios, sin perjuicio de ser utilizada por el Estado como circunscripción en relación a la prestación de sus servicios. La Constitución de 1812 las consideró como superiores jerárquicos de los Municipios que las integraban, estableciendo en cada una de ellas una Diputación, presidida por el Jefe político.

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

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

El artículo 141-CE establece que "la Provincia es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". En el mismo sentido, el art. 31-1º-LBRL señala que "la Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

Según estos preceptos, la Provincia tiene un doble carácter: por un lado, es demarcación del Estado, para el cumplimiento de sus fines (básicamente, los relativos a los servicios periféricos del Estado, así como ser la circunscripción electoral), y, por otro lado, es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, para la realización de los fines que le son peculiares.

b) ELEMENTOS

1.- EL TERRITORIO.

Como elemento material, el territorio de las Provincias está constituido por el conjunto de los términos de los Municipios que las integran; es, pues, la parcela del territorio nacional en la cual los órganos de la Provincia son competentes. Señala la Constitución que cualquier alteración de los límites provinciales debe de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica (art.141), y, según el art. 25-TRRL, su denominación y capitalidad deberá ser modificada por ley estatal ordinaria. Además, debe tenerse en cuenta que la Provincia es la circunscripción electoral (arts. 68 y 69-CE).

2.- LA POBLACIÓN.

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

3.- LA ORGANIZACIÓN.

El gobierno y la administración autónomas de la Provincia se encomienda a las Diputaciones Provinciales (o Cabildos y Consejos Insulares, en su caso) (arts. 141-CE y 31 -LBRL). Es, pues, el elemento formal que hace posible el cumplimiento de los fines de la Provincia, así como el conjunto de órganos (Diputación Provincial) adecuados para el cumplimiento de sus fines y gestión de sus intereses peculiares.

En las Diputaciones Provinciales, son órganos necesarios el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno de la Diputación Provincial; siguiendo el modelo de los Municipios. También existirán Órganos de estudio, informe y consulta de la gestión provincial, salvo que las leyes autonómicas prevean otros órganos, como en los Municipios. Asimismo, se prevén órganos complementarios (art. 32-LBRL).

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

Al Pleno se asignan competencias relativas a aquellos asuntos de mayor entidad para la Corporación: presupuestos, potestades normativas, planes, control y fiscalización, alteración de la calificación de los bienes de dominio público (art. 33-LBRL, que las recoge con precisión). Por su parte, los arts. 28-TRRL y 70-ROF, referidos ambos a las competencias del Pleno, tienen el carácter de derecho supletorio.

Se confirma, en el ámbito provincial, el modelo presidencialista que la LBRL ha introducido para los Municipios. El Presidente es elegido en la misma sesión constitutiva de la Diputación, precisándose que será elegido el candidato que obtenga la mayoría absoluta en la primera votación o simple en la segunda. Contra el Presidente, se puede ejercer la moción de censura en los mismos términos que los previstos para el Alcalde. El artículo 34-LBRL recoge las competencias del Presidente, entre las que conviene destacar las de presidir y representar la Diputación, representar a la Provincia, dirigir su gobierno y su administración y la cláusula residual, conforme a la cual le corresponde "el ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne a la Diputación y no estén expresamente

atribuidas a otros órganos"(art. 34-1º,o). Ni el artículo 29-TRRL ni el artículo 61-ROF tienen carácter básico, por lo que pueden ser desplazados por la legislación autonómica o el reglamento orgánico de la Entidad.

El Presidente nombra a los Vicepresidentes de entre los miembros de la Junta de Gobierno; los cuales sustituyen al Presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, y son libremente separados por éste.

La Junta de Gobierno se integra por el Presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al Pleno (art. 35-1º-LBRL). Tampoco la Junta de Gobierno provincial, como su homónima municipal, tiene atribuciones propias, sino únicamente aquellas que el Presidente le delegue o le atribuyan las leyes, así como la de asistencia al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones.

La delegación que puede hacer el Presidente en otros órganos se regula en los artículos 63 y ss.-ROF, y responde a los mismos principios que en el caso municipal: delegación en favor de la Junta de Gobierno o en sus miembros, sin perjuicio de las delegaciones especiales en favor de cualquier Diputado, aun no perteneciente a la Junta de Gobierno. Tales delegaciones serán genéricas o especiales, es decir, relativas a un determinado asunto o servicio.

Las delegaciones del Pleno al Presidente o a la Junta de Gobierno pueden referirse a cualquier materia, salvo aquellas que se consideran indelegables, y cuya enumeración hacen los artículos 33-4º-LBRL y 28-2º-TRRL: potestad normativa, algunas funciones relativas a los Presupuestos, aprobación de los Planes Provinciales, control y fiscalización de los órganos de Gobierno, etc.

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

La fijación de las competencias provinciales sigue el esquema de carácter general, ya analizado, de forma que son las leyes estatales y autonómicas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública las que deben señalar expresamente la esfera de atribuciones de las Provincias.

En todo caso, y, de acuerdo con el fin general de asegurar en todo el territorio provincial la prestación de los servicios municipales, la Diputación coordina los mismos; asiste económica, jurídica y técnicamente a los Municipios; coopera en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación estratégica del territorio provincial, y presta servicios públicos, cuando éstos tengan relevancia comarcal o supramunicipal; así como, le corresponde, en general, el fomento y la administración de sus intereses peculiares.

Una de las funciones esenciales de las Diputaciones es, pues, la cooperación y ayuda a los Municipios para la prestación de los servicios públicos, en especial los considerados mínimos o de prestación obligatoria (art.30-3º y 4º-TRRL), así como garantizar el ejercicio efectivo en los Municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad (art. 92-3º--LBRL). Las formas en que tal cooperación puede materializarse consisten en la prestación de asesoramiento, ayuda, subvenciones, ejecución de obras e instalación de servicios, concesión de créditos, creación de consorcios o suscripción de convenios (art. 30-6º-TRRL). Un instrumento concreto es el Plan Provincial, al que se dedica especial atención inmediatamente, así como la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras e instalaciones, construcción y conservación de caminos (art. 30-5º-TRRL).

Con carácter general puede decirse que las Diputaciones centran hoy su actividad en la ayuda a los Municipios, una tarea ésta que es amplia y positiva si se tiene en cuenta el tamaño y la situación real de la inmensa mayoría de los municipios españoles.

Como ya nos consta, pueden ejercer igualmente las Diputaciones competencias delegadas o las que se les encomienden para la gestión ordinaria de los servicios propios de las Administraciones superiores, especialmente de las Comunidades Autónomas.

El más importante de los instrumentos actuales del poder provincial es el Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal.

Este instrumento fue creado en 1957 con la finalidad de reducir las necesidades de las Corporaciones Locales de acudir al crédito y conseguir una mayor descentralización, pues las "autoridades locales viven al día sus problemas y pueden apreciar mejor su grado de necesidad y de urgencia [...]", según la propia exposición de motivos del texto de la Ley de Presupuestos que lo creó. Se trataba de una medida de

potenciación de las haciendas locales, en línea con la iniciada, antes, por una ley de 1953, que creó un mecanismo de nivelación entre las distintas Provincias con cargo a un Fondo financiero dotado económicamente en los Presupuestos Generales del Estado.

La medida fue bien recibida, aunque menor entusiasmo suscitó la forma concreta de gestión de estos fondos, que quedó confiada a la nueva Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la cual, compuesta mayoritariamente por representantes del Estado, se convirtió en un poder autónomo al provincial, excluyendo abiertamente a las Diputaciones Provinciales. Esta situación permaneció intacta prácticamente hasta la época de la Transición, en que se produjo un importante cambio, al atribuirse, por RD de 17 de Febrero de 1978, la formación, aprobación y gestión de estos Planes a las propias Diputaciones.

La LBRL insiste, lógicamente, en esta línea, al señalar, en su art. 36-2º,o), que corresponde a la Diputación aprobar anualmente el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Cumple, pues, la función de garantizar unos mínimos en la prestación de servicios públicos municipales y corregir los desequilibrios existentes en los Municipios más desfavorecidos, todo ello con el objeto de asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios públicos más elementales y la mayor eficacia y economía en su prestación, tal como exige el art. 31-2º,a); así, el alumbrado, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de vías públicas y las construcciones deportivas suelen ser típicas áreas de actuación de estos planes.

La Diputación ostenta plena capacidad para establecer los criterios así como el poder para decidir y seleccionar, en el marco de las obras municipales propuestas, aquellas que merezcan mayor atención y desestimar las que, por el contrario, no se acomoden a los objetivos del Plan. Las propuestas de los Municipios y la decisión de la Diputación se producen "después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales" (artículo 32-4º-TRRL). Al Municipio le asiste el derecho de impugnar el Plan si entiende que no ha tenido ocasión de participar en su elaboración (así, STS del 27 de Junio de 1990).

La financiación corre a cargo, por un lado, de la propia Diputación, y, por otro, de las aportaciones municipales fijadas en cada caso con arreglo a su capacidad económica, pudiendo hacerse efectivos con cargo a sus propios ingresos o por créditos de la Diputación Provincial- (p. ej., en la Diputación de Valladolid, su gestión se realiza a través de la Caja de Crédito Municipal) (arts.36-2º,a-LBRL y 31-TRRL), o, en fin, de las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos (art. 36-2º,a- LBRL).

Tales subvenciones están condicionadas, por lo que pueden sujetarse a determinados criterios y exigencias para su utilización o empleo (arts. 36-2º,a-LBRL y 40-TRLHL). A tal efecto, el Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, establece un deber de información y un control financiero que puede llegar incluso a la suspensión de la subvención misma o a la obligación de reintegrar al Tesoro las subvenciones libradas y no utilizadas. Por su parte, las Leyes de las Comunidades Autónomas insisten en parecidos mecanismos de control, inspirados en la Legislación del Estado.

El sistema estatal de la cooperación económica a las inversiones de las Entidades Locales se regula actualmente en el Real Decreto 835/2003, de 27 de Junio (BOE del 12 de Julio), que, junto a los Planes Provinciales, incluye las intervenciones comunitarias y los novedosos proyectos singulares de desarrollo local y urbano; norma que ha sido desarrollada mediante Orden APU/126/2004, de 23 de Enero (BOE del 30).

D) OTROS ENTES LOCALES

La LBRL y el TRRL, en sus respectivos Títulos IV, hacen referencia a "Otras Entidades Locales". Los arts. 42 a 45-LBRL hacen referencia a las Comarcas, a las Áreas Metropolitanas, a las Mancomunidades y a las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

a) COMARCAS.

El artículo 42-LBRL establece lo siguiente:

1.- Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características

determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

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

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

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

Asimismo, el art. 1-2º,b-ROF, incluye como Entes que gozan de la condición de Entidades Locales, entre otros, a las Comarcas y a otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En Castilla y León, la LRLCYL (art. 6) define la misma como la Entidad local que agrupa a Municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios y para la colaboración en el ejercicio de sus competencias. De acuerdo con la legislación anterior, se creó la Comarca de El Bierzo (León), según lo previsto en el Estatuto de Autonomía, mediante Ley 1/1991, de 14 de Marzo (BOCYL del 20).

b) ÁREAS METROPOLITANAS.

Las Áreas Metropolitanas se encuentran reguladas en el art. 43-LBRL, que las define como «Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (p. ej., en materia de transportes o residuos urbanos).

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

Junto al enfoque geográfico o sociológico del Área Metropolitana, surge la acepción jurídico-administrativa de la misma, que contempla el Ente público o complejo organizativo encargado de esa gestión coordinadora y del territorio que se incluye en su ámbito.

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

Siguiendo lo establecido en la normativa básica, la LRLCYL (arts. 7 y 45 a 47) regula las Áreas Metropolitanas, como entidades que agrupan Municipios entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas, sociales y urbanas que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal, para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios. Expresamente, se les reconoce su condición de entidad local, su personalidad jurídica propia y plena capacidad para el ejercicio de sus competencias.

Su creación, a iniciativa de los Municipios interesados (mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta), así como su modificación o supresión, se llevará a cabo mediante ley específica para cada supuesto, con audiencia a la Administración General del Estado y a las Diputaciones interesadas. La ley de creación establecerá, al menos, las potestades y prerrogativas, los órganos de gobierno y administración, el régimen económico y de funcionamiento (que garantice la participación de los Municipios en las decisiones y un justo reparto en las cargas), las obras y servicios a prestar y su ejecución.

c) MANCOMUNIDADES. OTRAS ENTIDADES ASOCIATIVAS

Las mismas están previstas en los siguientes preceptos:

- ❑ Art. 141-3º-CE, al establecer que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia".
- ❑ Art. 152-3º-CE, en el Capítulo relativo a las Comunidades Autónomas, el cual señala que "mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos pueden establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica".
- ❑ Art. 44-LBRL, que reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia; siendo posible que los Municipios pertenezcan a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas respectivas.

Completan la regulación legal de las Mancomunidades los arts. 35 y 36-TRRL y los arts. 31 a 39-RPDT, que no permiten a las Mancomunidades asumir la totalidad de las competencias municipales.

La base negociada, característica de esta forma asociativa municipal, implica y determina que la vida y el funcionamiento de la Mancomunidad se desarrollen de acuerdo con un conjunto de pactos que se plasman en sus Estatutos.

Los Estatutos deben precisar las potestades señaladas en el art. 4-1º-LBRL que podrán ejercer las Mancomunidades; en su defecto, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para cumplir su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.

Además, los Estatutos expresarán, al menos (art. 36-TRRL):

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

De acuerdo con lo establecido en la normativa básica, la LRCYL regula de forma detallada el régimen de las Mancomunidades de Municipios (arts. 7 y 29 a 41).

Se definen como asociaciones voluntarias de Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, sin que puedan extender su ámbito a la totalidad de las competencias municipales. Tienen la condición de Entidades Locales, con personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Su régimen jurídico se establece en sus propios Estatutos, en el marco de la normativa básica y de la ley autonómica.

La Ley reconoce a las Mancomunidades todas las potestades y prerrogativas establecidas en el art. 4-LBRL, si bien los acuerdos sobre expropiación forzosa deben ser autorizados por la Junta de Castilla y León.

Como peculiaridad destacable, la LRLCYL establece ayudas y asistencia técnica y jurídica de la Junta de Castilla y León para su constitución, funcionamiento y desempeño de funciones, así como su declaración de interés comunitario, que conllevará una línea financiera específica y preferente. Asimismo, se preve su institucionalización como Comarca.

La iniciativa para la creación y constitución de Mancomunidades debe ser aprobada por los Plenos de los Ayuntamientos interesados (por mayoría absoluta), que incluirá la designación de un representante del Municipio en la Comisión Promotora.

La Comisión Promotora estará integrada por los representantes de los Municipios interesados y presidida por quien elijan sus miembros, de entre ellos, actuando como Secretario el que lo sea del Ayuntamiento al que pertenezca el Presidente. Su función es elaborar un anteproyecto de estatutos e impulsar el procedimiento de creación hasta la constitución de los órganos de gobierno de la Mancomunidad.

La elaboración de los Estatutos de la Mancomunidad, que constituye la parte esencial de su creación, corresponde a una Asamblea compuesta por todos los Concejales de los Municipios interesados, cuya convocatoria será realizada por el Presidente de la Comisión Promotora; constituyéndose válidamente con la presencia de la mayoría de ellos, y, en todo caso, la del representante de cada Corporación en la Comisión Promotora, su Presidente y Secretario, que lo será de la Asamblea.

Elaborado el proyecto de Estatutos por la Asamblea, será sometido a información pública durante un mes y se recabará informe de la Diputación o las Diputaciones interesadas (que, si no se emite en el plazo de un mes, se entenderá favorable). Posteriormente, se remitirá el expediente a la Consejería competente en la materia para su informe, que se entenderá favorable si no se emite en el plazo de un mes.

El proyecto aprobado por la Asamblea, con todas las alegaciones e informes, será remitido por el Presidente de la Comisión Promotora a todos los Ayuntamientos interesados para su aprobación (por mayoría absoluta de los Plenos o Asambleas, en el plazo de seis meses desde la aprobación del proyecto).

Adoptados estos acuerdos, el Presidente de la Comisión Promotora remitirá a la Consejería competente una copia del expediente y de los Estatutos para su inscripción en el Registro autonómico de Entidades Locales y su publicación en el BOCYL, a partir de lo cual será efectiva su constitución, que se traslada a la Administración General del Estado. Los Estatutos preverán, en todo caso, la Asamblea de Concejales, el Consejo Directivo y el Presidente.

La modificación y supresión de Mancomunidades, así como la modificación de sus Estatutos se ajustará a las reglas anteriores, si bien se establecen algunas reglas. Así, respecto a la modificación de los Estatutos, su iniciativa puede partir de cualesquiera de los Municipios o del órgano de gobierno de la Mancomunidad, requiriéndose acuerdo de este en todo caso. Seguidamente, debe someterse a información pública y recabarse informes de la Diputación y Diputaciones interesadas y de la Consejería competente. La aprobación definitiva corresponde a todos los Ayuntamientos de los Municipios mancomunados (mediante acuerdos por mayoría absoluta), si es una modificación sustancial (incluyéndose con este carácter las que tengan que ver con la representatividad de los Ayuntamientos en los órganos de gobierno de la Mancomunidad, a las aportaciones financieras u otras fijadas en los mismos Estatutos), o a dos tercios de los mismos (con la misma mayoría), si es una modificación no sustancial.

La Ley permite, lógicamente, la adhesión o separación de los Municipios, según lo establecido en los Estatutos, si bien, en el primer caso, debe aprobarlo el órgano de gobierno de la Mancomunidad (por mayoría absoluta), y, en ambos casos, es necesario el trámite de información pública y los informes de la Diputación o diputaciones y de la Consejería competente. La separación no procede si, desde la adhesión del Municipio en cuestión, no ha transcurrido el plazo estatutario, que nunca puede ser inferior a 4 años, y si el mismo mantiene deudas con la Mancomunidad. Ambos supuestos suponen la modificación automática de los Estatutos.

Para la supresión de las Mancomunidades se establece el procedimiento señalado para las modificaciones estatutarias sustanciales. En este caso, la Mancomunidad mantendrá su personalidad jurídica hasta que su órgano de gobierno apruebe la liquidación y distribución de su patrimonio, con publicación en el BOCYL.

La modificación y supresión de Mancomunidades y la modificación de los Estatutos tendrán efectividad a partir de la publicación del resolución definitiva en el BOCYL, dándose traslado a la Administración General del Estado.

Además de las Mancomunidades, tanto la legislación estatal como la autonómica reconocen otras Entidades Asociativas.

Así, la LRLCYL (arts. 42 a 44) reconoce las Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios y otras análogas, de fuerte arraigo histórico y consuetudinario; ostentando personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Se rigen por sus normas consuetudinarias, debiendo, no obstante su autonomía, ajustar su régimen sobre presupuestos, cuentas, liquidaciones e inventarios a la normativa vigente. Para modificar sus reglamentos o estatutos debe seguirse lo dispuesto en ellos, en sus costumbres o, en último caso, según lo previsto para la modificación y supresión de Mancomunidades.

Por último, tanto la LBRL (art. 87, modificado en 2003), como la LRLCYL (art. 48) prevén la existencia de los Consorcios, constituidos con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las

Administraciones; siendo posible, como novedad, su utilización para la gestión de servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas. Los mismos gozan de personalidad y se rigen por los Estatutos, que, aprobados por los entes consorciados según la legislación específica, se remitirán a la Administración autonómica para su publicación en el BOCYL.

d) ENTIDADES LOCALES MENORES

Las Entidades Locales Menores encuentran su regulación básica en estos preceptos:

- ❑ Art. 45-LBRL, que determina que "las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes". También, y en parecido sentido, arts. 38 a 41-TRRL.
- ❑ Arts. 42 a 45-TRRL, en los que se regula el procedimiento de constitución de estas Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio. Completándose con los arts. 42 a 47-RPDT y los arts. 142 a 145-ROF.

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

En cuanto a sus aspectos básicos, el régimen de elección de su órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal, que, a su vez, es de elección directa (p. ej., la STC de 23 de Enero de 1993 aborda problemas derivados de la sustitución de un Alcalde pedáneo), y se preve la obligatoriedad de ratificación del Ayuntamiento para algunos de sus acuerdos, en concreto, los referidos a disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa (art. 45-LBRL). La STC de 21 de Diciembre de 1989 declaró la constitucionalidad de estos actos de tutela referidos "a un catálogo tasado de supuestos de incuestionable relieve para el propio Municipio, lo que por lo mismo no coarta indebidamente la competencia de la Comunidad Autónoma" (en el mismo sentido, se pronuncia la STS de 10 de Febrero de 1995).

El régimen de estas Entidades puede coincidir con el de los Municipios en Concejo Abierto, en cuyo caso serán sus órganos la Asamblea y el Alcalde, en los términos que hemos visto.

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

Ostentarán estas Entidades las potestades de que hayan sido investidas de acuerdo con el mecanismo establecido en el art. 4-LBRL, es decir, según lo previsto por la legislación autonómica.

En cuanto a su constitución, está prevista una iniciativa alternativa mediante petición escrita por parte de los vecinos o del Ayuntamiento, información pública vecinal, informe del Ayuntamiento y resolución definitiva del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva. Estas Entidades no pueden constituirse en el núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento. Una vez constituida la Entidad se establecerán sus límites territoriales y se llevará a efecto la correspondiente la separación patrimonial.

La modificación y supresión de estas Entidades podrá llevarse a cabo a petición de la misma o por acuerdo del Gobierno autónomo, con audiencia a la Entidad, a los Ayuntamientos interesados y al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, previa la instrucción del oportuno expediente en el que se demuestre la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos obligatorios o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa (arts. 42 a 45-TRRL).

Por su parte, la Ley de Régimen Local de Castilla y León, de 1998, admite, lógicamente, la creación de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, entre otras (art. 7); siendo reguladas, con el nombre de Entidades Locales Menores, en el Título VII de la Ley (arts. 49 a 71).

Se consideran como tales a las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que, con diversas denominaciones, tienen reconocido este carácter o que se puedan crear en el futuro; reconociéndoles su naturaleza de Entidad Local, personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias.

La LRLCYL les reconoce las siguientes competencias propias:

- ☐ la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales;
- ☐ la vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos;
- ☐ ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento; delegación que debe aceptar la Entidad y cuyo acuerdo debe especificar los controles que se reserva el Ayuntamiento y los medios incluidos en la delegación; no se permite la delegación de las competencias municipales sobre ordenación, gestión y disciplina urbanística.

De acuerdo con el art. 4-LBRL, se reconocen a estas Entidades las siguientes potestades:

- ☐ las potestades reglamentaria y de autoorganización;
- ☐ el establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales;
- ☐ la potestad de programación o planificación;
- ☐ las potestades de investigación, deslinde y recuperación de bienes;
- ☐ la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos;
- ☐ la potestad de ejecución forzosa y sancionadora;
- ☐ la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos;
- ☐ la inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prelación, preferencias y otras prerrogativas reconocidas en las leyes;
- ☐ la potestad expropiatoria, cuando ejerciten competencias por delegación del Municipio.

Como ya se ha señalado, siguiendo la legislación básica, el art. 51-3º-LRLCYL establece la necesidad de que el Ayuntamiento respectivo ratifique los acuerdos de la Entidades sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa, para ser ejecutivos.

Respecto a la creación de Entidades Locales Menores, la LRLCYL establece que pueden constituirse como tales los núcleos de población que, en el término municipal, estén separados de aquél donde radique la capitalidad y cuenten con características específicas, en los siguientes casos: si se suprime el Municipio al que pertenezcan, cuando tales núcleos pasen a formar parte de otros Municipios y cuando se solicite según lo establecido. También pueden surgir de un proceso de supresión de un Municipio.

Además, deben reunirse estos requisitos:

- ☐ separación del núcleo de edificaciones respecto al Municipio, sin continuidad;
- ☐ contar con un territorio y recursos suficientes para cumplir sus fines;
- ☐ existencia de bienes, derechos e intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al Municipio;
- ☐ número mínimo de habitantes y distancia al núcleo principal (a determinar reglamentariamente);
- ☐ audiencia, en todo caso, al Ayuntamiento y a la Diputación Provincial;
- ☐ no puede constituirse en Entidad Local Menor ni en el núcleo-capital del Municipio ni las urbanizaciones de iniciativa particular;
- ☐ ninguna Entidad puede pertenecer a dos o más Municipios.

En cuanto al procedimiento de constitución, se preve su inicio por los vecinos del núcleo que lo pretende (mediante petición escrita formulada por mayoría y dirigida al Ayuntamiento) o por el Municipio al que pertenezca (por mayoría absoluta); debiendo precisarse sus fases reglamentariamente (aplicándose, entre tanto, la normativa estatal). La resolución (que incluirá la denominación, capitalidad, límites territoriales y separación patrimonial) corresponde a la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería competente, que se publicará (en el BOCYL y en Boletín Oficial de la Provincia) y se notificará a la Administración General del Estado, en el plazo de seis meses, con silencio administrativo negativo.

Los órganos de gobierno y administración son el Alcalde Pedáneo, elegido mediante sistema mayoritario por los vecinos, y la Junta Vecinal; compuesta por el primero, que la preside, y por dos o cuatro vocales (si la Entidad tiene menos o más de 250 habitantes), nombrados por aquél. Se reconoce la moción de censura constructiva como medio de destitución del Alcalde Pedáneo. Asimismo, se preve que la Entidad funcione en Concejo Abierto.

De forma detallada, la LRLCYL regula los recursos de las Entidades Locales Menores: ingresos de su patrimonio y otros de Derecho Privado; tasas y precios públicos; contribuciones especiales; subvenciones y otros ingresos de Derecho Público; ingresos procedentes de operaciones de crédito; multas, y aportaciones municipales y participaciones en sus ingresos. Tienen obligación de elaborar un presupuesto, que refleje los ingresos y los gastos. Pueden imponer la prestación personal y de transporte, salvo si el Ayuntamiento la tiene acordada con carácter general. De todas formas, los Ayuntamientos garantizarán a las Entidades integradas los ingresos necesarios para cumplir sus funciones y ejercer sus competencias.

La ley preve la modificación y supresión de las Entidades Locales Menores (si dejan de reunir los requisitos señalados; por incumplimiento de sus competencias, necesidades económicas, etc.)

CONSULTAS DE INTERÉS

1.-INTEGRACIÓN DE MUNICIPIOS EN MANCOMUNIDADES

Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

A través de la figura de las Mancomunidades, algunos Municipios con reducida capacidad económica prestan servicios a los ciudadanos, como la recogida de residuos, abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas y residuos, etc.,

La Legislación Básica remite en cuanto a la creación, supresión o modificación de estas entidades a la Legislación Autonómica. En la Comunidad de Castilla y León tenemos que referirnos a la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León.

En nuestro Derecho la posición actual de las Mancomunidades ha quedado reforzada ya que en defecto de previsión estatutaria tienen las mismas potestades que los Municipios, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada tipo de potestad. Además, siempre que esté permitido por las legislaciones autonómicas respectivas, los Municipios de distintas Comunidades Autónomas pueden integrarse en una Mancomunidad.

2.- DESIGNACIÓN DE VOCALES DE LA JUNTA VECINAL DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

La Ley de Régimen Local de Castilla y León, de 4 de Junio de 1998, establece un sistema específico para la designación de los vocales de la Junta Vecinal de las Entidades Locales Menores pertenecientes a dicha Comunidad Autónoma.

El número de vocales de dicha Junta Vecinal puede ser de dos o cuatro según que el núcleo de población sea inferior o superior a 250 residentes. La designación de los mismos se realiza de la siguientes manera:

- Cuando a la elección del Alcalde Pedáneo han concurrido dos o más candidatos, es proclamado por la Junta Electoral de Zona como vocal aquel que hubiere obtenido el segundo lugar en número de votos, prevaleciendo en caso de empate el de menor edad.
- El resto de vocales, 1 o 3 dependiendo del número de residentes, son designados directamente por el Alcalde Pedáneo, que tiene la facultad de cesarles en cualquier momento.

Los ceses y nombramientos deberán ser comunicados al Ayuntamiento para que surtan efecto.

3.- OBLIGACIÓN DE LOS VECINOS DE INSCRIBIRSE EN EL PADRÓN MUNICIPAL.

La Legislación de Régimen Local establece la obligación para toda persona que viva en España de 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.

Los Ayuntamientos deben fomentar el cumplimiento de dicha obligación, ya que con ella se adquiere la condición de vecino con los derechos y deberes inherentes al mismo. Además, resulta conveniente que las cifras de población se adecuen a la realidad, teniendo en cuenta su consideración para diferentes aspectos de suma importancia que afectan al Municipio, como el número de concejales a elegir en las

elecciones municipales y petición de subvenciones en las que se tenga en cuenta la población de derecho municipal.

Los Ayuntamientos pueden iniciar un expediente, con audiencia al interesado, para inscribir de oficio en su Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en el término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Si el interesado acepta expresamente dicha alta mediante declaración escrita, ello conllevará la baja automática en el Padrón en el que hubiera estado inscrito hasta entonces. Si, por el contrario, se opone a la inscripción, se requerirá para el alta informe favorable del Consejo de Empadronamiento.

4.- INSCRIPCIÓN DE EXTRANJEROS EN EL PADRÓN MUNICIPAL.

De acuerdo con la Legislación de Régimen Local vigente, en la inscripción de extranjeros en el Padrón Municipal debe constar obligatoriamente:

Tratándose de ciudadanos nacionales de los 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, el 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 no comprendidos en el apartado anterior, 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.

La inscripción en el Padrón Municipal de ciudadanos extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años. El transcurso de dicho plazo será causa para acordar la caducidad de la inscripción, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

5.- ACCESO A LOS DATOS DEL PADRÓN Y CESIÓN DE DATOS A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La Dirección General de la Policía puede acceder a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, llevándose a cabo dicho acceso preferentemente por vía telemática.

Además, los datos del Padrón Municipal se cederán 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. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Legislación de estadística del Estado y de las Comunidades Autónomas.

6.- DERECHO DE LOS VECINOS A LA INFORMACIÓN MUNICIPAL.

Los vecinos tienen, entre sus derechos, el relativo a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y en la legislación vigente.

A simple vista, puede apreciarse que se reconoce con amplitud un derecho genérico de los ciudadanos de acceso a archivos y registros administrativos, y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional. Pero también puede observarse que dicho derecho a la información tiene restricciones. Por ello, ante una petición de información, habrá que determinar concretamente si puede facilitarse lo pedido, porque pueden existir razones de interés público o derechos o intereses de terceros de mayor protección. Así, existen en la legislación restricciones de carácter absoluto, por ejemplo, no se puede facilitar información que afecte a la defensa o seguridad nacional o a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, por citar dos ejemplos. Otra de las limitaciones viene referida a que, en aquellos expedientes en que el solicitante no sea interesado, el particular solo puede acceder a los mismos si son procedimientos terminados. Además, el derecho a la información queda igualmente limitado en aquellas materias que afecten a la intimidad de las personas, cuyo acceso está restringido a ellas solamente.

En cuanto al ejercicio de este derecho por los vecinos, hay que tener en cuenta que no debe verse afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos del Ayuntamiento. Por ello, la petición deberá ser individualizada y concreta de los documentos que se deseen consultar. Por último, los expedientes, libros o documentación no podrán salir de la Casa Consistorial o de las correspondientes dependencias locales.

CAPÍTULO IV:

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES

A) INTRODUCCIÓN: EL AYUNTAMIENTO

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

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

El Municipio, como persona jurídico-pública territorial, sólo puede actuar en la sociedad a través de los órganos que ostentan su representación legal y que ejercen, en el término municipal, el gobierno, la administración, la dirección y la representación de los intereses peculiares de dicho territorio.

Establece la LBRL, siguiendo lo dispuesto en el art. 140-CE, que el gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales (art. 19-LBRL).

La organización municipal responde, según el art. 20-LBRL, a las siguientes reglas:

- ☐ El Alcalde, los Tenientes de Alcalde (órganos unipersonales) y el Pleno (órgano colegiado), existen en todos los Ayuntamientos.
- ☐ La Junta de Gobierno Local existe en todos los Ayuntamientos con población superior a cinco mil habitantes y, en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- ☐ En estos mismos Municipios existirán Órganos de estudio, informe y consulta de la gestión municipal, salvo que la legislación autonómica prevea otras formas organizativas.
- ☐ La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los Municipios de Gran Población y en aquellos otros en que así lo acuerde el Pleno, por mayoría absoluta, o lo disponga su Reglamento Orgánico.
- ☐ La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los Municipios.
- ☐ Las Leyes autonómicas y los Reglamentos Orgánicos de los Municipios pueden establecer otros órganos complementarios.

B) ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

a) CLASES DE ÓRGANOS

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

- ☐ Órganos necesarios: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión Especial de Cuentas.
- ☐ La Junta de Gobierno Local existe en los Municipios con población superior a cinco mil habitantes, y, en los de menos, cuando se disponga en el Reglamento Orgánico o lo acuerde el Ayuntamiento; en estos mismos Municipios existen Órganos de estudio, informe y consulta.
- ☐ La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los Municipios de Gran Población y en aquellos otros en que lo acuerde el Pleno, por mayoría absoluta, o lo prevea el Reglamento Orgánico.
- ☐ Son Órganos Complementarios aquellos creados por leyes autonómicas y, en su caso, los establecidos por el Reglamento Orgánico de los Municipios.

b) EL ALCALDE

1.- CONCEPTO.

Podemos definir al Alcalde como el órgano unipersonal que representa al Municipio, preside la Corporación, dirige su gobierno y administración y representa al Ayuntamiento, con las facultades que le atribuyen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

2.- LA ELECCIÓN DEL ALCALDE.

a') Elección.

La elección del Alcalde, conforme a la LOREG (art. 196), se efectúa, en la misma sesión constitutiva del Ayuntamiento, una vez celebradas las elecciones locales, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

- ☐ Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas electorales en las elecciones locales.
- ☐ Si alguno de ellos obtiene mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.
- ☐ Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, será proclamado Alcalde aquel Concejel que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio.
- ☐ En caso de empate, se resolverá por sorteo.
- ☐ En los Municipios entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos todos los Concejales; si alguno obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; y, si ninguno la obtuviere, sería elegido Alcalde el Concejel que hubiera obtenido mayor número de votos populares.

b') Duración del cargo, moción de censura y cuestión de confianza.

Al igual que el resto de los miembros de la Corporación, el mandato del Alcalde será de cuatro años, contados desde la fecha de su elección (art. 194-LOREG).

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

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

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

Por otra parte, el Alcalde puede plantear al Pleno una cuestión de confianza en relación con la aprobación o modificación de los presupuestos, el Reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y la aprobación final de los instrumentos de planeamiento general. Los acuerdos sobre estas cuestiones requieren el quórum de votación exigido por la LBRL. Presentada la cuestión de confianza y no habiendo obtenido los votos favorables necesarios, el Alcalde cesará automáticamente, procediéndose seguidamente a la elección del nuevo Alcalde (art. 197 bis-LOREG).

Cada Alcalde no puede plantear más de una cuestión de confianza cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. En el último año de mandato no se puede plantear la misma, ni tampoco durante la resolución de una moción de censura (art. 197 bis-LOREG).

c') Vacantes.

En caso de vacante se procederá en la forma indicada anteriormente para la primera elección, considerando que encabeza la lista en la que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, salvo su renuncia a la candidatura (art. 198-LOREG).

3.- ATRIBUCIONES.

El Alcalde preside la Corporación, constituye la máxima representación del Municipio, es el jefe ejecutivo municipal y ostenta las siguientes atribuciones, de acuerdo con los arts. 21-LBRL, 24-TRRL y 41-ROF:

- ☐ Representar al Ayuntamiento, y, por ello, presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, de acuerdo con la normativa correspondiente.
- ☐ Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- ☐ Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los miembros de la Junta de Gobierno Local, cuando exista.

- ❑ Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y de cualesquiera otros órganos municipales cuando se establezca en normativa específica, así como decidir los empates con voto de calidad.
- ❑ Hacer cumplir las Ordenanzas y Reglamentos municipales, ordenar la publicación, y ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
- ❑ Dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios municipales.
- ❑ Exigir a todos los obligados el exacto y diligente cumplimiento de los servicios o cargas de carácter público, tales como estadísticas, padrones, censos, bagajes, alojamientos y prestaciones personales y de transportes.
- ❑ Dirigir la Policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad y circulación, publicando al efecto Bandos, Órdenes o Circulares de instrucciones.
- ❑ El otorgamiento de licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.
- ❑ Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros; incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere los límites señalados.
- ❑ La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el Presupuesto.
- ❑ La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto ni los tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio que no supere los límites señalados en el supuesto de bienes inmuebles, siempre que esté prevista en el Presupuesto, y la de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico cuya enajenación no se encuentre prevista en el Presupuesto.
- ❑ Suscribir escrituras, documentos y pólizas.
- ❑ Dictar bandos.
- ❑ Desempeñar la jefatura superior de todo el personal; y, en particular, las atribuciones siguientes:
 - ❑ acordar el nombramiento y las sanciones del personal,
 - ❑ acordar la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en la próxima sesión que se celebre (sin perjuicio de lo establecido en art. 99-1º y 3º-LBRL, sobre los Funcionarios de Habilitación Nacional).
- ❑ aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobada por el Pleno,
- ❑ aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los
 - ❑ concursos de provisión de puestos de trabajo,
 - ❑ distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas ni periódicas.
- ❑ La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.
- ❑ En materia económica, le corresponde (de acuerdo con el TRLHL):
 - ❑ el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado;
 - ❑ disponer de gastos dentro de los límites de su competencia,
 - concertar operaciones de crédito, con exclusión de las previstas en el art. 177- 5º- TRLHL, siempre que estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10% de sus recursos ordinarios,
 - ❑ las operaciones de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado no supere el 15% de los ingresos líquidos en el ejercicio anterior,
- ❑ ordenar pagos, y
- ❑ rendir cuentas.
- ❑ Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- ❑ Formar los proyectos de Presupuestos con la antelación necesaria para que puedan ser aprobados por el Ayuntamiento dentro del plazo establecido.
- ❑ Ejercitar las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, y, en caso de urgencia, en materias de competencia del Pleno, dando cuenta al mismo, en este caso, en la primera sesión que se celebre, para su ratificación.
- ❑ 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.
- ❑ Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunio público o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.
- ❑ La convocatoria de las consultas populares municipales, en los términos del art. 71-LBRL.

- ❑ Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico 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.
- ❑ Las demás que expresamente le atribuyen las leyes y las que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne al Municipio y no atribuyan a otros órganos municipales. Es la competencia residual del Alcalde, como señala claramente la STS de 26 de Junio de 1990.

4.- DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES (arts. 21-3º y 23-4º-LBRL y 43 a 45-ROF).

El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en la Junta de Gobierno Local, en los miembros de la misma y, donde esta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera de los Concejales, aunque no pertenecieran a aquella Junta. Además, el Alcalde puede efectuar delegaciones especiales en cualquier Concejal para la dirección de asuntos de esas áreas.

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

- ❑ Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- ❑ Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- ❑ La concertación de operaciones de créditos.
- ❑ Dictar bandos.
- ❑ La aprobación de 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; si bien puede delegarlas en la Junta de Gobierno Local.
- ❑ La jefatura superior del personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
- ❑ Ejercitar las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento, en materias de su competencia, y, en caso de urgencia, en materias de competencia del Pleno.
- ❑ Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos, o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.

c) LOS TENIENTES DE ALCALDE

El nombramiento de los Tenientes de Alcalde corresponde al Alcalde (art. 21-2º- LBRL). Por otro lado, y según el artículo 23-3º-LBRL:

"Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por 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".

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

"Cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas sin haber conferido la delegación, o cuando por una causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le sustituirá el Teniente de Alcalde a quien corresponda, quien deberá dar cuenta de ello al resto de la Corporación".

"En los Municipios con Junta de Gobierno Local, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del número de miembros de aquella. En aquellos otros en que no exista tal Junta, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del número legal de los miembros de la Corporación".

d) EL PLENO MUNICIPAL.

1.- CONCEPTO.

Es el órgano colegiado fundamental para el gobierno y administración del Municipio, y está integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde, que es elegido por ellos -o por los vecinos- (arts. 140-CE y 19 y 20-LBRL).

El número de Concejales depende de la población del Municipio, y son elegidos por sufragio igual universal, libre, directo y secreto, por el sistema proporcional (arts. 140-CE y 176 a 200- LOREG).

2.- ATRIBUCIONES.

El Pleno ostenta la potestad normativa, la función de control político y las decisiones más importantes. Las atribuciones del Pleno vienen reguladas en los arts. 22-LBRL, 23-TRRL y 50-ROF. Las principales funciones del Pleno son:

- ❑ Elegir y votar la moción de censura contra el alcalde, así como la cuestión de confianza, conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral general.
- ❑ Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales.
- ❑ Aprobar el Reglamento Orgánico y las Ordenanzas.
- ❑ Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión del Municipio y de Entidades territoriales inferiores; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del Municipio y cambio de nombre de éste o de aquellas Entidades, y adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- ❑ Aprobar la plantilla del personal y la relación de los puestos de trabajo de la Entidad, así como determinar el número y régimen del personal eventual.
- ❑ La fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios.
- ❑ La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto, salvo las de Tesorería, que les corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior; todo ello de conformidad con el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
- ❑ La autorización o denegación de compatibilidad del personal al servicio de la entidad local para un segundo puesto o actividad en el sector público, así como la resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad del citado personal para el ejercicio de actividades de la Entidad Local.
- ❑ La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
- ❑ La alteración de la calificación de los bienes de dominio público.
- ❑ La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a 3 millones de euros, así como las enajenaciones patrimoniales en estos supuestos:
 - Cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico y no estén previstas en el Presupuesto.
 - Cuando, estando previstas en el Presupuesto, superen los mismos porcentajes y cuantías indicados para las adquisiciones de bienes.
- ❑ La regulación del aprovechamiento de los bienes comunales y la cesión por cualquier título del aprovechamiento de estos bienes.
- ❑ El ejercicio de acciones administrativas y judiciales y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
- ❑ La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.
- ❑ El planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades Locales y otras Administraciones Públicas.
- ❑ La aceptación de la delegación de competencias realizada por otras Administraciones Públicas.
- ❑ 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.
- ❑ La aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- ❑ Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, los 6 millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a 4 años y los plurianuales de mayor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del Presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso cuando supere la cantidad señalada.
- ❑ 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.
- ❑ Conceder medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos y conferir títulos de hijos predilectos u adoptivos o miembros honorarios de la Corporación.
- ❑ Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial, y las demás que expresamente le confieran las leyes.

El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local salvo las establecidas en los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 a 18 y 22 (en su primera frase).

e) LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL (arts. 23-LBRL y 52-53 -ROF)

La Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003, ha dado este nuevo nombre a la desaparecida Comisión de Gobierno.

La Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde, que la preside, y los Concejales nombrados libremente por él, como miembros de la misma; a quienes también cesa libremente. El número de miembros de la Junta de Gobierno Local no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros de la Corporación.

La Junta de Gobierno Local es un órgano necesario en los Municipios con población superior a cinco mil habitantes; en los de menos de esa cifra, existirá cuando así lo determine su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento.

Es atribución propia e indelegable de la Junta de Gobierno Local la asistencia permanente al Alcalde en el ejercicio de sus funciones; por lo que la Junta será informada de todas las decisiones del Alcalde. Tendrá también aquellas atribuciones que le delegue el Alcalde u otro órgano municipal y las que le asignen las leyes.

f) OTROS ÓRGANOS MUNICIPALES

1.- ÓRGANOS DE ESTUDIO, INFORME Y CONSULTA (art. 20-1º, c-LBRL).

Estos órganos existen en los Municipios de más de 5.000 habitantes y, en los de menos, cuando así lo dispongan su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, si la legislación autonómica no preve otra forma organizativa.

Tienen 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, de la Junta de Gobierno Local y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

En su composición participan todos los grupos políticos integrantes de la Corporación, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de los mismos que tengan en el Pleno.

2.- COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES (art. 20-1º, d-LBRL).

Esta Comisión existe en los Municipios de Gran Población y en aquellos en que así lo acuerde el Pleno, por mayoría absoluta del número legal de miembros, o así lo disponga el Reglamento Orgánico. Su función es supervisar la actividad de la Administración municipal para la defensa de los derechos de los vecinos ante la misma.

3.- COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS (arts. 20-1º, e, y 116 -LBRL, 212-TRLHL y 127 -ROF).

Es de carácter obligatorio en todos los Municipios. Corresponde a esta Comisión el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación; además, mediante previsión en el Reglamento Orgánico o acuerdo del Pleno, la misma puede actuar como Comisión permanente para asuntos de economía y hacienda de la Entidad. Su composición incluye a miembros de los distintos grupos políticos del Ayuntamiento.

4.- OTRA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local podrán establecer una organización municipal complementaria a la anterior. Por su parte, los Municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de acuerdo con lo establecido en la LBRL y en las leyes autonómicas sobre régimen local.

Por otro lado, deben tenerse en cuenta los órganos previstos para los Municipios que cuenten con gran población, cuyo régimen se analizará más adelante.

C) ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

a) ASPECTOS GENERALES

La LBRL utiliza la expresión "estatuto" para referirse a la regulación de los derechos y deberes de los miembros de las Corporaciones Locales en sus arts. 73 al 78; así como en los arts. 72 y 73-TRRL. El estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales completa su regulación, además, con el Título I-ROF, arts. 6 a 34. Asimismo, debe tenerse en cuenta la LOREG, en especial sus arts. 176 a 178, en que se regulan las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para ser Concejal; si bien, deben tenerse en cuenta, en general, los arts. 176 a 209.

No nos ofrece el derecho positivo español definiciones del concepto de Concejal. De forma simple, podemos definirlos como las personas físicas que, asumiendo el gobierno y representación del Municipio, administran sus bienes, desarrollan la gestión general o la mejora de los servicios públicos y llevan a cabo las funciones previstas en las leyes; además, tienen carácter democrático, al ser elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.

Los Concejales tienen las siguientes notas características:

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

b) NÚMERO DE CONCEJALES A DESIGNAR Y ELECCIÓN

1.- NÚMERO DE CONCEJALES

El artículo 179-LOREG delimita el número de Concejales a elegir en los Municipios españoles según sus habitantes:

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

- | | |
|---|----|
| ☐ Hasta 250 residentes | 5 |
| ☐ De 251 a 1.000 | 7 |
| ☐ De 1.001 a 2.000 | 9 |
| ☐ De 2.001 a 5.000 | 11 |
| ☐ De 5.001 a 10.000 | 13 |
| ☐ De 10.001 a 20.000 | 17 |
| ☐ De 20.001 a 50.000 | 21 |
| ☐ De 50.001 a 100.000 | 25 |
| ☐ De 100.001 residentes en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par". | |

Esta escala no se aplica a los Municipios que, de acuerdo con la legislación local, funcionan en régimen de Concejo Abierto; en los cuales, los electores eligen directamente al Alcalde por el sistema mayoritario.

2.- ELECCIÓN DE CONCEJALES.

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

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

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

Podrán proponer candidaturas: los partidos políticos y federaciones, las coaliciones, con fines electorales, de partidos y federaciones, las agrupaciones de electores de cada Municipio, que estén incluidos en el Censo, con un número variable de firmas, según los habitantes del mismo.

c) CAUSAS DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD.

La legislación electoral general determina y regula las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para adquirir la condición de Concejal (arts. 176 a 178).

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

Son incompatibles para acceder a la condición de Concejal:

- ☐ Los Abogados o Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación.
- ☐ Los directores de los Servicios, los funcionarios y otro personal en activo al servicio del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes del mismo.
- ☐ Los contratistas o subcontratistas de contratos financiados total o parcialmente por la Corporación Municipal o por establecimientos dependientes de la misma.

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

d) DURACIÓN DEL MANDATO

El art.194-LOREG establece que el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección. No obstante, y al objeto de que no se produzcan vacíos de poder, las Corporaciones cesantes continuarán en funciones hasta la constitución de las nuevas, pero solamente para la administración o gestión de asuntos ordinarios; en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.

e) ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE CONCEJALES

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

La persona proclamada Concejal por la junta Electoral tiene como primer derecho el de tomar posesión del cargo en la misma sesión constitutiva del Ayuntamiento, para lo que deberá presentar su credencial en la Secretaría General del Ayuntamiento (arts. 195-LOREG y 7-ROF).

f) DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONCEJALES

1.- DERECHOS DE LOS CONCEJALES EN EL EJERCICIO DE SU CARGO.

a') Derecho a recibir honores y distinciones.

El artículo 73-2º-LRBRL establece que los miembros de las Corporaciones Locales, una vez que han tomado posesión de sus cargos, gozarán de las prerrogativas, distinciones y honores propios del mismo.

b') Derecho a asistir a las sesiones del Pleno y de otros órganos, y a obtener la información necesario para realizar su función.

Este derecho, a su vez, engloba los siguientes:

- ☐ Derecho a ser convocado (art. 80-ROF).
- ☐ Derecho a conocer el Orden del Día (art. 80-ROF).

- ❑ Derecho a disponer de expedientes y documentos (arts. 14 y 16-ROF).
- ❑ Derecho a ocupar escaño en la Sala de Sesiones (art. 89-ROF).
- ❑ Derecho a solicitar la declaración de urgencia (art. 82-3º-ROF).
- ❑ Derecho a solicitar que un asunto quede sobre la mesa o sea retirado (art. 92-ROF).
- ❑ Derecho a intervenir en los debates (art. 91-ROF).
- ❑ Derecho a censurar al Alcalde (arts. 106 a 108-ROF y LOREG)

c') Derecho al mantenimiento del puesto de trabajo

Supone cesar en el puesto de trabajo de origen con reserva del mismo. La dedicación al trabajo propia de la función de Concejal, en la mayoría de los casos, entraña coincidencia con el horario laboral de la empresa privada o Administración Pública en que el Concejal trabaje habitualmente. Para esos casos, el art. 74-LBRL establece que:

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

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

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

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

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

En todo caso, la situación de servicios especiales garantiza a los funcionarios el mantenimiento del puesto de trabajo y destino que ocuparan.

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

d') Derechos económicos.

De acuerdo con lo establecido en el art. 75-LBRL, los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda.

En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, de acuerdo con la legislación sobre incompatibilidades aplicable.

Los miembros de las Corporaciones Locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones las cuotas empresariales que corresponda. Dichas retribuciones no podrán superar los límites fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Los acuerdos plenarios que determinen los cargos que lleven aparejada la dedicación parcial y sus retribuciones, deben contener el régimen de la dedicación mínima necesaria.

Los miembros de las Corporaciones que pertenezcan a las Administraciones Públicas y a sus Organismos, Empresas o Entes dependientes sólo podrán percibir retribuciones por su dedicación a tiempo parcial a sus funciones fuera de su jornada en sus centros de trabajo, en los términos previstos en la legislación sobre incompatibilidades.

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

Los miembros de las Corporaciones Locales tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que, en su desarrollo, apruebe el Pleno corporativo.

Las Corporaciones locales consignarán en sus presupuestos las retribuciones, indemnizaciones y asistencias señaladas anteriormente, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. Deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de éstos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

e') Derecho a disponer, en la Casa Consistorial, de un buzón para la correspondencia oficial interior y la de procedencia externa.

2.- DEBERES DE LOS CONCEJALES EN EL EJERCICIO DE SU CARGO.

a') Deber de declarar sus bienes y actividades privadas.

Todos los miembros de las Corporaciones locales están obligados a formular, antes de la toma de posesión y cuando se produzcan variaciones a lo largo del mandato, declaración de sus bienes y de las actuaciones privadas que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o afecten al ámbito de sus competencias. Tales declaraciones deben inscribirse en el Registro de Intereses constituido en cada Corporación local.

En el supuesto de que éstos (o sus familiares, socios, empleados u otras personas con las que mantuvieran relaciones económicas o profesionales) se consideren amenazados, podrán realizar estas declaraciones ante el Secretario de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma; inscribiéndose en el Registro que se creará expresamente en los mismos.

b') Deber de asistencia al Pleno y a otros Órganos locales.

Los miembros de las Corporaciones Locales estarán obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que lo impida, y que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación. En este sentido, los Presidentes de las mismas podrán sancionar con multas a sus miembros por falta no justificada de asistencia las sesiones o por incumplimiento reiterado de sus obligaciones.

c') Deber de comunicar las ausencias al Alcalde.

Las ausencias del termino municipal que excedan de ocho días deberán ser puestas en conocimiento del Alcalde-Presidente, por escrito, personalmente o a través del portavoz del grupo político, concretando la duración posible de las mismas.

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

d') Deber de guardar sigilo.

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

g) PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE CONCEJAL.

Las causas legales que originan la pérdida de la condición de Concejales son las siguientes (art. 9-ROF):

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

- ❑ Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de los nuevos Concejales.
- ❑ Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación.
- ❑ Por incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral general.
- ❑ Por pérdida de la nacionalidad española. No obstante, esta causa no debe considerarse aplicable, actualmente, en relación con los ciudadanos de la Unión Europea (en este sentido, véase la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de Mayo, BOE del 31, de modificación de la LOREG, y los Tratados Europeos, en general).

h) RESPONSABILIDAD

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

Los arts. 78-LBRL y 22-ROF regulan las citadas responsabilidades de la siguiente forma:

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

El incumplimiento reiterado de sus obligaciones puede ser sancionado con multas por el Presidente corporativo respectivo.

D) FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

a) CONSIDERACIONES GENERALES

La regulación del funcionamiento de las Corporaciones locales está contemplada, con carácter general, en los arts. 46 a 54-LBRL, 46 a 60-TRRL y 77 a 139-ROF.

Asimismo, las Corporaciones Locales pueden aprobar su Reglamento Orgánico, en el que pueden regular todos los aspectos de su funcionamiento que se estimen convenientes, de acuerdo con la legislación básica estatal y autonómica aplicable.

1.- CONCEPTO.

Se puede definir el régimen de las sesiones como un procedimiento que tiene por objeto la formación y declaración de la voluntad o el parecer del órgano colegiado, por el conjunto de sus miembros. En sesiones funcionan y adoptan sus acuerdos los órganos colegiados locales. Las actuaciones vulnerando estas reglas son nulas (art. 62 -LRJ-PAL).

2.- CLASES DE SESIONES.

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

- ❑ Del Pleno (Ayuntamiento o Diputación Provincial, Cabildos y Consejos Insulares).
- ❑ De la Junta de Gobierno Local en los Ayuntamientos o de la Junta de Gobierno en las Diputaciones Provinciales.
- ❑ Del Concejo Abierto (Asamblea Vecinal).
- ❑ De los órganos de gobierno de las Áreas Metropolitanas.
- ❑ De los órganos de gobierno de las Mancomunidades.
- ❑ De los órganos de gobierno de las Comunidades de Villa y Tierra, Socios, etc.
- ❑ De las Comisiones de Sugerencias y Reclamaciones, de Cuentas y otros órganos de estudio, informe y consulta.
- ❑ De otros órganos municipales existentes, según la normativa vigente.

Desarrollaremos, a continuación, el régimen de las sesiones que pueden considerarse más importantes: las del Pleno del Ayuntamiento, de la Junta de Gobierno Local y de las Comisiones Municipales.

b) SESIONES DEL PLENO MUNICIPAL.

1.- SESIÓN DE CONSTITUCIÓN.

Por previsión expresa de la legislación electoral general, y sin necesidad de más convocatoria que la emanada de la propia Ley, "las Corporaciones Municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los Concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones" (Art. 195-LOREG).

La propia Ley Orgánica Electoral General determina los requisitos de esta sesión especial de constitución del Pleno, en la que se inicia realmente el mandato de los Concejales: formación de una Mesa de Edad, comprobación de credenciales y necesidad de un quórum de constitución de mayoría absoluta; en caso contrario, la sesión se celebrará dos días después, quedando constituida la Corporación cualquiera que fuere el número de Concejales presentes.

2.- CLASES DE SESIONES POR SU PERIODICIDAD.

a') Ordinarias.

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

La negativa del Alcalde o Presidente a celebrar sesión ordinaria en la fecha prefijada lesiona el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos recogido en el art. 23-CE. Así, la STS de 9 de Junio de 1988, ha señalado lo siguiente:

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

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

Las sesiones plenarias ordinarias deben celebrarse al menos una vez al mes en Municipios de más de 20.000 habitantes, una vez cada dos meses en los de población entre 5.001 y 20.000 habitantes, y una vez cada tres meses en los Municipios de hasta 5.000 habitantes.

b') Extraordinarias.

Se consideran sesiones extraordinarias del Pleno 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, sin que ningún Concejales pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del Pleno no podrá demorarse por más de 15 días hábiles desde que fuera solicitada, no siendo posible incorporar al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de Concejales señalado y en el plazo referido, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las 12 horas, lo que será notificado por el Secretario de la corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente al de la finalización del plazo citado. En ausencia del Presidente o de su sustituto legal, el Pleno quedará válidamente constituido si asiste un tercio del número legal de los miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres (manteniéndose en toda la sesión, y siempre con la asistencia del Presidente y del Secretario, o de sus sustitutos legales), presidiéndolo el miembro de la Corporación de mayor edad de los presentes.

c') Extraordinarias urgentes.

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

En este caso, deberá incluirse como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia; que, si no resulta apreciada por el Pleno, provocará que se levante la sesión acto seguido.

3.- CLASES DE SESIONES POR SU PUBLICIDAD.

a') Sesiones plenarias públicas.

En general, las sesiones del Pleno Municipal son públicas. Incluso pueden instalarse sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para la mayor difusión de la sesión municipal en todo el Municipio.

Asimismo, el Presidente de la Corporación, terminada la sesión, puede establecer un turno de ruegos y preguntas del público asistente sobre temas concretos de la gestión municipal, siendo posible, incluso, autorizar la intervención de representantes de asociaciones vecinales en defensa de algún punto del orden del día que les afecte especialmente.

b') Sesiones plenarias secretas.

No obstante lo anterior, el art. 70-LBRL establece que podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18-1-CE (derecho al honor, derecho a la intimidad personal y familiar y derecho a la propia imagen), cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

c) REQUISITOS PREVIOS A LA CELEBRACIÓN DE LAS SESIONES DEL PLENO MUNICIPAL.

1.- CONVOCATORIA.

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

La convocatoria, el orden del día y los borradores de las actas de sesiones anteriores, deberán ser notificados a los Concejales, en su domicilio, salvo que otra cosa esté establecida.

Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes, que serán convocadas, al menos, con el tiempo necesario para que puedan ser notificados los miembros de la Corporación y acudir al lugar de celebración.

2.- ORDEN DEL DÍA.

El orden del día de la sesión será fijado por el Alcalde, asistido por el Secretario municipal, y sólo podrán incluirse en él los asuntos que hubieran sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta del Órgano de estudio o informe correspondiente, salvo razones de urgencia; ratificando el Pleno tan inclusión. En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de "ruegos y preguntas".

Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias no incluidos en el orden del día, así como los no incluidos que se adopten en sesiones ordinarias, salvo especial y previa declaración de urgencia, hecha por el Pleno.

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

La finalidad del orden del día es dar a conocer a los miembros de la Corporación, con suficiente detalle y tiempo, los asuntos que van a ser tratados, para disponer de mayor información sobre cada tema antes de que se celebre la sesión, facilitando, así, la adopción de decisiones.

La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que servirá de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la misma; siendo posible que éstos la examinen y obtengan copias de documentos concretos.

3.- REQUISITOS DE CELEBRACIÓN DE LAS SESIONES.

a') Lugar de celebración

Conforme establece el art. 49-TRRL, las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial que constituya la sede de la Corporación. En los casos de fuerza mayor, las sesiones podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto. En este sentido, el art. 85-1º-ROF admite expresamente esta excepción, pero exige que se den los siguientes requisitos:

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

En lugar preferente del salón de sesiones estará colocada la efigie de S. M. El Rey.

b') Tiempo.

Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto, y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si éste terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, el Presidente podrá levantar la sesión. En este caso, los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión.

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

c') Colocación en el salón de sesiones.

Los miembros de la Corporación tomarán asiento en el Salón de sesiones unidos a su grupo. El orden de colocación de los grupos se determinará por el Presidente, oídos los Portavoces, teniendo preferencia el grupo formado por los miembros de la lista que hubiera obtenido un mayor número de votos. En cualquier caso, la colocación de los miembros corporativos tenderá a facilitar la emisión y recuento de los votos.

d') Quórum de válida constitución y celebración de sesiones.

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

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

En relación con las posibles sanciones a imponer por las faltas no justificadas de asistencia, el artículo 78-4º-LBRL señala:

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

4.- POLICÍA DE SESIONES.

El Alcalde, como Presidente de la Corporación, es el competente para dirigir las sesiones corporativas y, en función, de dicha atribución, podrá impedir la intervención del público, así como sus manifestaciones de agrado o desagrado, y expulsar, en casos graves, a los asistentes que, por cualquier causa, impidan el normal desarrollo de la sesión.

Estas facultades del Alcalde para mantener el buen desarrollo de las sesiones pueden ejercerse respecto a todos los miembros de la Corporación. Así, según el art. 95-ROF, el Alcalde o Presidente podrá llamar al orden a cualquier miembro de la Corporación que:

- ❑ Profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación, de sus miembros, de las Instituciones Públicas o de cualquier otra persona o entidad.
- ❑ Produzca interrupciones o, de cualquier otra forma, altere el orden de las sesiones.
- ❑ Pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.

Realizadas tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia de las consecuencias de una tercera llamada, el Presidente podrá ordenarle que abandone el local en que se esté celebrando la reunión, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión.

d) DESARROLLO DE LAS SESIONES

1.- APERTURA.

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

2.- APROBACIÓN DEL ACTA DE LA SESIÓN ANTERIOR.

Constituye la primera de las actuaciones de funcionamiento de los órganos colegiados, particularmente en el ámbito administrativo.

El ROF establece que "las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria". Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan". Asimismo, "en ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y sólo cabrá subsanar los meros errores materiales o de hecho" (art. 91-ROF).

Al reseñar por el Secretario, en cada acta, la lectura y aprobación de la anterior se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas.

3.- DEBATES.

a') Concepto.

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

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

b') Orden de los debates.

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

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

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

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

Se exige acuerdo del Pleno para la ampliación del orden del día y el debate y votación de asuntos no incluidos en el mismo, y que no tengan cabida en el punto de ruegos y preguntas.

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

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

- ❑ Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización del Alcalde o Presidente.
- ❑ El debate se iniciará con una exposición y justificación de la propuesta, a cargo de algún miembro del Órgano de informe, estudio y consulta que la hubiera dictaminado o, en los demás casos, de alguno de los miembros de la Corporación que suscriban la proposición o moción, en nombre propio, del colectivo o del órgano municipal proponente de la misma.
- ❑ A continuación, los diversos grupos políticos representados en el Pleno municipal consumirán un primer turno de palabra. El Alcalde-Presidente velará para que todas las intervenciones tengan una duración igual.
- ❑ Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde- Presidente que se le conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
- ❑ Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno de palabra. Consumido este, el Alcalde-Presidente puede dar por terminada la discusión, que finalizará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará la propuesta.
- ❑ No se admitirán otras interrupciones que las practicadas por el Presidente para llamar al orden o atención a la cuestión debatida.

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

También pueden intervenir los funcionarios responsables de Secretaría e Intervención, a requerimiento del Alcalde-Presidente, para asesorar técnicamente o aclarar conceptos.

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

e'-1) Dictamen.

Es la propuesta que, sometida al Pleno tras el estudio del expediente por el Órgano de consulta e informe, contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.

e'-2) Proposición.

Es la propuesta que se somete al pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el art. 82-3º-ROF. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado la inclusión del asunto en el orden del día.

e'-3) Moción.

Es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo previsto en el art. 91-4º-ROF, que podrá formularse por escrito u oralmente. También hace referencia a las propuestas de control sobre los demás órganos corporativos.

e'-4) Voto particular.

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

e'-5) Enmienda.

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

e'-6) Ruego.

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

e'-7) Pregunta.

Es la cuestión planteada a los Órganos de gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación o los grupos municipales a través de sus portavoces. Pueden ser contestadas en la misma sesión, aunque lo normal es que se contesten en la siguiente.

f') Votaciones. Concepto y clases de votaciones.

Concepto:

El voto constituye la declaración de voluntad de cada uno de los miembros de la Corporación, mostrando su asentimiento, disentimiento o abstención, frente a la propuesta de acuerdo formulada por el Alcalde o Presidente, que debe plantear claramente sus términos. La votación no puede interrumpirse y nadie puede entrar o salir del Salón de Sesiones. De la votación, pues, surge el acuerdo. Ahora bien, para que la votación corporativa tenga la eficacia jurídica de la voluntad del Órgano se precisa una determinada mayoría.

Clases de votaciones:

f'-1) Por la mayoría exigida.

Las Corporaciones Locales adoptan sus acuerdos, como regla general, por mayoría simple; esto es, cuando los votos afirmativos son más que los negativos. Se entenderá que existe mayoría absoluta cuando los votos afirmativos suponen más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación.

De acuerdo con el art. 47-LBRL, se reserva esta mayoría para adoptar los acuerdos más importantes de la Corporación: creación o supresión de Municipios o términos municipales; delimitación del término municipal; alteración del nombre y de la capitalidad; adopción de su bandera, escudo o enseña; reglamento orgánico; Mancomunidades; cesión de bienes comunales; alteración de bienes demaniales o comunales en su calificación jurídica; acuerdos urbanísticos y económico-financieros, entre otros.

f'-2) Por la forma de votación.

Las votaciones pueden ser:

- ❑ **Ordinarias.** Aquellas que se manifiesten por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención. Es el sistema utilizado normalmente, salvo que el Pleno acuerde otro sistema.
- ❑ **Nominales.** Aquellas que se realizan por llamamiento de los miembros de la Corporación por orden alfabético, siendo el Presidente el último en votar; y en la que los miembros de la Corporación, al ser llamados, responden en voz alta "sí", "no" o "me abstengo".
- ❑ **Secretas.** Las que se realizan por papeletas depositadas por los miembros corporativos en una urna o bolsa.

El voto de los Concejales es personal e indelegable, y puede emitirse, como sabemos, en sentido afirmativo o negativo, siendo posible, también, que los miembros de la Corporación abstengan de votar.

g') Control de los Órganos corporativos.

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.

h') Terminación de las sesiones plenarias.

h'-1) Ruegos y preguntas.

Es obligatorio incluir siempre en el orden del día el punto de ruegos y preguntas, cuyos aspectos prácticos ya se han descrito, con anterioridad, al hacer referencia a las intervenciones de los miembros de la Corporación en los debates.

h'-2) Levantamiento de la sesión.

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

h'-3) Intervención posterior del público asistente.

Llegados al final y levantada la sesión plenaria, el Alcalde o Presidente puede establecer un turno de consultas con el público asistente, sobre temas concretos de interés municipal. Corresponderá, asimismo al Alcalde o Presidente ordenar y cerrar este turno final.

i') De las actas de las Sesiones Plenarias.

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

- ☐ Lugar de la reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en donde se celebra.
- ☐ Día, mes y año.
- ☐ Hora en que comienza.
- ☐ Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.
- ☐ Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria.
- ☐ Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra.
- ☐ Votaciones que se verifiquen; y, en el caso de las nominales, el sentido en que cada miembro emita su voto; en las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados.
- ☐ Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.
- ☐ Hora en la que el Presidente levanta la sesión.
- ☐ De no celebrarse sesión por falta de asistentes, o por otro motivo, el Secretario suplirá el Acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que se consignará la causa de la no celebración, el nombre de los concurrentes y el de los que pudieran haber excusado su asistencia.

El Acta, una vez aprobada, se transcribirá al Libro de Actas con las firmas autorizatorias del Alcalde y del Secretario.

e) FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE GOBIERNO LOCAL

1.- CONVOCATORIA Y PERIODICIDAD.

Corresponde al Alcalde fijar, mediante Decreto, el día y hora de la celebración. Se celebrará una sesión ordinaria cada quince días como mínimo, en defecto de previsión en el Reglamento Orgánico.

2.- CARACTERÍSTICAS.

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

- ☐ El plazo entre la convocatoria y la celebración será como mínimo de 24 horas; salvo las sesiones extraordinarias y urgentes, en que ésta debe ser declarada previamente a conocer los asuntos.
- ☐ Las sesiones no serán públicas.
- ☐ Para la válida celebración de la misma se necesita la mayoría absoluta de sus miembros en primera convocatoria; en segunda, será suficiente la tercera parte de sus miembros.
- ☐ El Alcalde dirige los debates.
- ☐ Las actas de la sesión se transcribirán en un libro de actas distinto al correspondiente al Pleno.

f) FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE ESTUDIO, INFORME Y CONSULTA DE ASUNTOS QUE DEBAN SER SOMETIDOS AL PLENO CORPORATIVO

Estos Órganos de estudio e informe celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de constituirlos, en los días y horas que establezca el Alcalde o Presidente de la Corporación, o su respectivo Presidente; quienes podrán, asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de los mismos.

El Alcalde o Presidente de la Corporación, o el Presidente del Órgano, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros del mismo. En este caso, y por lo que respecta al orden del día, se aplicará lo dispuesto en el art. 81-ROF, sobre la formación del expediente de la sesión.

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

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

La celebración de sus sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus componentes (titulares o suplente), en primera convocatoria y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.

El Presidente dirige y ordena los debates, siguiendo las reglas aplicables para los Plenos.

Los dictámenes se adoptan por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el Presidente, con voto de calidad. Estos dictámenes pueden limitarse a mostrar su conformidad con la propuesta que le sea sometida o bien formular otra alternativa.

El Presidente puede requerir, en las sesiones, la presencia de personal o miembros de la Corporación a efectos informativos.

E) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

a) ÁMBITO DE APLICACIÓN

El novedoso régimen de organización y funcionamiento de los Municipios de Gran Población se regula en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de 2003, mediante la modificación de la LBRL, introduciendo un nuevo Título X (arts. 121 a 138).

Estas nuevas normas se aplican a:

- Los Municipios con población superior a 250.000 habitantes.
- Las capitales de Provincia con población superior a 175.000 habitantes.
- Los Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- Los Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los dos últimos supuestos, se exigirá que lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

Cuando un Municipio, según las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de Enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su Ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación de este régimen, la nueva Corporación dispondrá de un plazo máximo de 6 meses desde su constitución para adaptar su organización al mismo.

Los Municipios a los que resulte de aplicación este régimen continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca por debajo del límite establecido.

Los Plenos de los Ayuntamientos a los que resulte de aplicación este nuevo régimen disponen de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para aprobar las nuevas normas orgánicas de adaptación a la misma.

Las normas del Título X-LBRL prevalecerán respecto a las demás de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles.

b) ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN. ASPECTOS GENERALES

El régimen de organización de estos Municipios se rige por el Título X (arts. 121 a 138)-LBRL; en lo no previsto por el mismo se aplica el régimen común contemplado en la misma Ley.

Como órganos necesarios de estos Municipios, el art. 20-LBRL preve: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno, la Junta de Gobierno Local, los Órganos de estudio, informe y consulta, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, y la Comisión Especial de Cuentas. Además, el propio Título X-LBRL establece la existencia de un Consejo Social de la Ciudad y de otros órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, de gestión tributaria, de control interno y de resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Desde el punto de vista de la estructura territorial de estos Municipios, es destacable la figura de los Distritos, con órganos de gestión desconcentrada.

c) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO CONCRETOS DE ESTOS MUNICIPIOS

1.- EL ALCALDE.

En estos Municipios, el Alcalde ostenta la máxima representación del Municipio y es responsable de su gestión política ante el Pleno. Tiene el tratamiento de Excelencia.

En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones:

- ☐ Representar al Ayuntamiento.
- ☐ Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que realice la Junta de Gobierno Local.
- ☐ Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad.
- ☐ Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, y decidir los empates con voto de calidad.
- ☐ Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los Presidentes de los Distritos.
- ☐ Ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos de los órganos ejecutivos del Ayuntamiento.
- ☐ Dictar bandos, decretos e instrucciones.
- ☐ Adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno.
- ☐ Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal.
- ☐ La jefatura de la Policía Municipal.
- ☐ Establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias del Pleno.
- ☐ El ejercicio de acciones judiciales y administrativas en materias de su competencia y, en caso de urgencia, en materias de competencia del Pleno, dando cuenta al mismo.
- ☐ Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.
- ☐ La autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia.
- ☐ Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales.

Con carácter general, el Alcalde puede delegar, mediante Decreto, las competencias anteriores en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás Concejales y, en su caso, en los Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares, salvo las más importantes, que no son delegables (la función de dirección municipal, el nombramiento de Tenientes de Alcalde y Presidentes de Distrito, las medidas de urgencia, la jefatura de la Policía Municipal, la de convocar y presidir la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con su voto de calidad y la de dictar bandos; las relativas a establecer las directrices del gobierno municipal y la estructura y organización de la Administración sólo son delegables en la Junta de Gobierno Local).

2- EL PLENO.

El Pleno del Ayuntamiento en estos Municipios, como en los restantes, está formado por el Alcalde y los Concejales. El Pleno es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal.

Este órgano será convocado y presidido por el Alcalde, salvo los supuestos previstos legalmente, al que corresponde decidir los empates con voto de calidad. No obstante, el Alcalde puede delegar exclusivamente la convocatoria y la presidencia del Pleno, cuando lo estime oportuno, en uno de los Concejales.

El Pleno Municipal se dotará de su propio Reglamento, que tendrá naturaleza de Orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá regularse, también, en el Reglamento Orgánico Municipal.

Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

- ❑ El control y fiscalización de los Órganos de gobierno.
- ❑ La votación de la moción de censura al Alcalde y, en su caso, de la cuestión de confianza planteada por éste.
- ❑ La aprobación y modificación de los Reglamentos de naturaleza orgánica; teniendo, en todo caso, esta naturaleza:
- ❑ La regulación del Pleno.
- ❑ La regulación del Concejo Social de la Ciudad.
- ❑ La regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.
- ❑ La regulación de los Órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana.
- ❑ La división del Municipio en Distritos, y la regulación de sus órganos.
- ❑ La determinación de los niveles esenciales de la Organización municipal: Áreas de Gobierno, Coordinadores Generales, Direcciones Generales y similares.
- ❑ La regulación del Órgano de resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- ❑ La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.
- ❑ Los acuerdos relativos a:
- ❑ La delimitación y alteración del término municipal.
- ❑ La creación o supresión de Entidades de ámbito inferior al Municipio.
- ❑ La alteración de la capitalidad del Municipio.
- ❑ El cambio de denominación del Municipio o de esas Entidades.
- ❑ La adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- ❑ Los acuerdos sobre participación u organizaciones supramunicipales.
- ❑ La determinación de los recursos propios de carácter tributario.
- ❑ La aprobación de:
- ❑ Los Presupuestos municipales.
- ❑ La plantilla de personal
- ❑ La autorización de gastos en las materias de su competencia.
- ❑ La Cuenta General del ejercicio correspondiente.
- ❑ La aprobación inicial del Planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de Planes y otros instrumentos urbanísticos.
- ❑ La transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de delegaciones y encomiendas de gestión.
- ❑ La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de Entes públicos instrumentales.
- ❑ Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general.
- ❑ El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.
- ❑ Establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de su Secretario General, del Alcalde, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales.
- ❑ El planteamiento de conflictos de competencia a otras Entidades Locales y a otras Administraciones Públicas.
- ❑ Acordar la iniciativa para que el Municipio sea incluido en el régimen previsto en el Título X como Municipio de Gran Población.
- ❑ Las demás que expresamente le confieran las leyes.

El sistema normal de adopción de acuerdos es por mayoría simple, si bien en algunos casos se exige la mayoría absoluta (reglamentos de naturaleza orgánica; los acuerdos sobre alteración y delimitación del

término municipal, creación de Entidades inferiores al Municipio, etc.; los acuerdos sobre participación en organizaciones supramunicipales; la transferencia de funciones y actividades, y la aceptación de delegaciones y encomiendas de gestión; la iniciativa para integrarse en el régimen de Municipios de Gran Población, y los acuerdos sobre instrumentos urbanísticos señalados en la lista anterior).

Se permite la delegación de competencias del Pleno en favor de las Comisiones del Pleno previstas legalmente (en los casos de aprobación y modificación de ordenanzas y reglamentos; la determinación de las formas de gestión de servicios y la defensa del Pleno, y el planteamiento de conflictos, según la lista citada).

En efecto, la LBRL establece que el Pleno contará, en su organización interna, con Comisiones formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

Estas Comisiones ostentan las siguientes funciones:

- ❑ estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno;
- ❑ seguimiento de la gestión del Alcalde y del equipo de gobierno, sin perjuicio de las competencias del Pleno; y
- ❑ aquellas que el Pleno les delegue.

Al funcionamiento de estas Comisiones se le aplican las disposiciones relativas al Pleno sobre sesiones plenarias, constitución y clases de votaciones, previstas en el art. 46-LBRL.

Junto a las Comisiones, la LBRL preve la figura del Secretario General del Pleno, que lo será también de las Comisiones.

El Secretario General del Pleno ostenta las siguientes funciones:

- ❑ Redacción y custodia de las actas, y su supervisión y autorización, con el visto bueno del Presidente del Pleno.
- ❑ Expedición de certificados de actas y acuerdos, con el visto bueno del Presidente.
- ❑ La asistencia al Presidente del Pleno, en relación a la convocatoria de las sesiones, debates, votaciones y otros trabajos del Pleno y de las Comisiones.
- ❑ Comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios.
- ❑ Asesoramiento legal al Pleno y a las Comisiones, que será preceptivo en estos supuestos:
 - Cuando lo ordene el Presidente o lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente.
 - En los supuestos en que se exija una mayoría especial.
 - Cuando lo exija una ley, en materias de competencia del Pleno.
 - En casos de control y fiscalización de los órganos de gobierno, cuando lo solicite el Presidente o la cuarta parte, al menos, de los Concejales.

Las funciones del Secretario General del Pleno se reservan a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; correspondiendo su nombramiento al Presidente, de acuerdo con lo establecido en la LBRL.

3.- LOS TENIENTES DE ALCALDE.

El Alcalde podrá nombrar, entre los Concejales que forman parte de la Junta de Gobierno Local, a los Tenientes de Alcalde, que le sustituirán por el orden de su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Los Tenientes de Alcalde tendrán el tratamiento de Ilustrísima.

4.- LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.

Es el órgano que, bajo la Presidencia del Alcalde, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que corresponde a este y que ejerce las funciones que se verán más adelante.

Corresponde al Alcalde nombrar y separar a los miembros de la Junta de Gobierno Local, cuyo número no podrá exceder de un tercio del número legal de miembros del Pleno, además del Alcalde. Este puede nombrar a personas que no ostenten la condición de Concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde; cuestión que constituye una novedad a resaltar en el régimen local español.

Para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere que el número de sus miembros que sean Concejales sea superior al número de aquellos presentes que no ostenten esta condición.

Todos ellos pueden asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates.

La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros.

Esta Junta, internamente, cuenta con una Secretaría, que corresponderá a uno de sus miembros que sea Concejales, designado por el Alcalde, y con funciones de redactar las actas y certificar sus acuerdos.

Además, existirá un Órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Secretario de la misma, cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, y cuyas funciones son: asistencia al Secretario de la misma; remisión de las convocatorias de las sesiones a sus miembros; archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas; velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos.

La Junta de Gobierno Local tiene las siguientes atribuciones:

- ❑ La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, excepto los relativos al Pleno y a sus Comisiones.
- ❑ La aprobación del proyecto de presupuesto.
- ❑ La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno.
- ❑ La aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidos al Pleno, así como los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
- ❑ La concesión de cualquier tipo de licencia, salvo atribución legal expresa a otro órgano.
- ❑ Las contrataciones y concesiones, ampliaciones y modificaciones, así como la concertación de operaciones de crédito, de acuerdo con el Presupuesto y las Bases de Ejecución.
- ❑ El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer de gastos, previamente autorizados por el Pleno, y la gestión de personal.
- ❑ En materia de personal, le corresponden aprobar o adoptar:
 - La relación de puestos de trabajo.
 - Las retribuciones del personal, de acuerdo con el Presupuesto.
 - La oferta de empleo público.
 - Las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo.
 - El número y régimen del personal eventual.
 - La separación del servicio de los funcionarios.
 - El despido del personal laboral.
 - El régimen disciplinario.
 - Otras decisiones no atribuidas expresamente a otros Órganos.
- ❑ El nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración Municipal.
- ❑ El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia.
- ❑ Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.
- ❑ Ejercer la potestad sancionadora, salvo que se atribuya legalmente a otro órgano.
- ❑ Las demás que le corresponden de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

La Junta de Gobierno Local podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta, en los demás Concejales, en los Coordinadores Generales, Directores Generales u órganos similares las funciones relativas a la concesión de licencias; las contrataciones y concesiones, y operaciones de crédito; el desarrollo de la gestión económica y de personal; las funciones sobre personal señaladas (salvo aprobar relaciones de puestos de trabajo, las retribuciones del personal, la oferta pública de empleo, el régimen del personal eventual y la separación del servicio de los funcionarios) y ejercer la potestad sancionadora, según los términos establecidos en la lista anterior.

5.- EL CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD.

Es un órgano necesario en estos Municipios, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. Además de las funciones que

determine el Pleno mediante normas orgánicas, le corresponde la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

6.- LA COMISIÓN ESPECIAL DE SUGERENCIAS Y RECLAMACIONES.

Es un órgano necesario a crear por el Pleno, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico, para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración Municipal.

Esta Comisión estará formada por representantes de todos los grupos políticos del Pleno, de forma proporcional a su número de miembros.

La Comisión tiene las siguientes funciones, para desarrollar su atribución:

- ☐ Podrá supervisar la actividad de la Administración Municipal;
- ☐ 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, especificando las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración Municipal;
- ☐ Realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen.

Todos los Órganos de gobierno y de la Administración Municipal están obligados a colaborar con la Comisión.

7.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS DISTRITOS.

Los Distritos son divisiones territoriales necesarias de estos Municipios, dotados de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio.

Corresponde al Pleno su creación, la aprobación de su norma orgánica y la determinación en esta del porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deben gestionar los Distritos, en su conjunto.

La Presidencia del Distrito corresponderá, en todo caso, a un Concejal.

8.- OTROS ÓRGANOS DE ESTOS MUNICIPIOS.

Además de los anteriores, la LBRL preve, para los Municipios de Gran Población, la existencia de órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria (con funciones presupuestarias, de contabilidad, de tesorería y sobre recaudación), de un órgano de gestión tributaria (para la gestión integral del sistema tributario municipal), de un órgano responsable del control y de la fiscalización interna (que desarrollará las funciones interventora, de control financiero y de control de eficacia, y que será la Intervención General Municipal), y de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas (como órgano especializado en la materia).

Por otra parte, existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, con funciones de asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento, cuyo titular será nombrado por la Junta de Gobierno Local.

9.- LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTOS MUNICIPIOS.

Desde el punto de vista organizativo, la estructura administrativa interna de estos Ayuntamientos distingue entre:

- ☐ Órganos superiores: el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- ☐ Órganos directivos: los Coordinadores Generales de cada Área o Concejalía, los Directores Generales u órganos similares en las anteriores, el titular de apoyo a la Junta de Gobierno Local y el Concejal-Secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el interventor general municipal y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

D) LA CONFERENCIA DE CIUDADES Y EL OBSERVATORIO URBANO

Como órgano de cooperación y coordinación en esta materia, la LBRL crea, en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, la Conferencia de Ciudades, de la que formarán parte la

Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los Municipios de Gran Población.

Por otro lado, con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los Municipios de Gran Población, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, la LBRL preve que el Gobierno creará el Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- CONDICIÓN DE MIEMBROS NO ADSCRITOS A UN GRUPO POLÍTICO (FIGURA INTRODUCIDA POR LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL).

El Concejal que abandona su Grupo Político (lista por la que fue elegido) no puede formar parte de ningún otro Grupo Político Municipal ni, en particular, del denominado Grupo Mixto, quedando como miembro no adscrito, y, en consecuencia, no tiene derecho a formar parte de los órganos complementarios de la Corporación (tradicionalmente "Comisiones Informativas").

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos nunca podrán ser superiores a los que les hubieran correspondido de seguir en su grupo originario, si bien no se les puede privar, como Concejales que forman parte del Pleno, de intervenir y votar en el mismo, debiéndose garantizar su participación a fin de que puedan ejercitar el derecho fundamental que le corresponde en virtud del artículo 23-3º de la Constitución.

2.- ÓRGANOS COMPLEMENTARIOS DE ESTUDIO, INFORME, PROPUESTA Y CONTROL DE LA GESTIÓN DEL ALCALDE, DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL Y DE LOS CONCEJALES DELEGADOS

Las tradicionales "Comisiones Informativas" que la Ley 11/1999, de 20 de Abril, derivada del Pacto Local, denominó Órganos complementarios de estudio, informe, propuesta y control, han tenido una importante modificación en virtud de la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, toda vez que en la composición de estos Órganos vuelve a introducir el criterio de la proporcionalidad en función del número de Concejales de cada Grupo político constituido en el Pleno.

La aplicación de criterios proporcionales en la composición de los Órganos complementarios puede ocasionar muchos problemas prácticos tanto mayores cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir, puesto que el respeto a ultranza de la proporcionalidad conduciría al absurdo de que cada "Comisión", estaría formada por todos los componentes del Pleno.

Por ello, no puede entenderse de una forma estricta y matemática debiendo existir un margen de flexibilidad siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia.

Por otra parte, todos los Grupos políticos por pequeños que sean, incluso los que se integren por un solo miembro, tienen derecho a tener un representante en cada uno de esos Órganos complementarios.

La proporcionalidad, pues, ha de entenderse referida como posible y no como una necesidad absoluta, por lo que siempre serán los Grupos mayoritarios los que deberán "sacrificarse" en beneficio de los Grupos minoritarios ya formen parte del equipo de gobierno o no.

3.- RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Estos derechos económicos se regulan principalmente en el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 14/2000, de 29 de Diciembre. Su establecimiento requiere acuerdo de Pleno por mayoría simple, previsión presupuestaria y publicidad en el Boletín Oficial de la Provincia y en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento.

El régimen será el siguiente:

Dedicación exclusiva: El importe de esta retribución lo señala el Pleno, sin que existan en este momento límites legales en cuanto a su cuantía.

Se trata de una retribución fija y periódica en el tiempo que implica la situación de "alta" en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que el miembro de la Corporación afectado pertenezca a alguna Mutualidad.

La dedicación exclusiva supone que no se puede percibir ninguna cantidad por asistencia a los órganos colegiados de la Corporación, y, asimismo, no se puede ejercer otro tipo de actividad ni percibir otras retribuciones con cargo a los Presupuestos públicos, salvo que, conforme a la Legislación sobre Incompatibilidades, se le autorice otra actividad compatible; entendiéndose, pues, derogado y, por lo tanto, inaplicable el art. 13-3º-ROF, que permitía ejercer actividades marginales cuando el Pleno lo autorizara expresamente.

Además, puede percibir indemnizaciones por los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo, previa justificación de los mismos.

Dedicación parcial. El importe de esta retribución fija y periódica en el tiempo lo determina el Pleno en función del tiempo de dedicación.

Implica, asimismo, la situación de "alta" en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que el afectado pertenezca a alguna Mutualidad.

La dedicación parcial al Ayuntamiento es compatible con otro tipo de actividades en el sector público o en el sector privado siempre que se realice fuera de la jornada legal de trabajo, y no se puede percibir cantidad por asistencia a sesiones de los Órganos colegiados, si bien se pueden percibir las indemnizaciones por los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo público.

Asistencias: Son las cantidades que pueden percibir los Concejales por su asistencia a las sesiones de los Órganos colegiados de los que formen parte.

No se pueden percibir por aquellos miembros de la Corporación que desempeñan sus cargos en régimen de dedicación exclusiva o parcial respecto de los Órganos de la propia Corporación, pero no de otros como Mancomunidades, Consorcios, etc. No tiene el concepto de retribución, ni implica "alta" en Seguridad Social, y, por lo tanto, es compatible con el ejercicio de cualquier tipo de actividades o profesiones, sin perjuicio de su tratamiento fiscal. Su importe lo fija el Pleno, sin que puedan establecerse diferentes cuantías en función de que el Concejil forme parte o no del equipo de gobierno, toda vez que el motivo de su percepción es la asistencia a los Órganos colegiados de que se forme parte.

Indemnizaciones: Las pueden percibir todos los miembros de la Corporación, tengan o no dedicación exclusiva o parcial, a fin de compensar el menoscabo económico que ocasione el ejercicio del cargo, siempre que se acredite la realización del gasto con ocasión de su ejercicio. No tiene, por lo tanto, carácter retributivo sino compensatorio, previa justificación, en la cuantía señalada, con carácter general, para el personal al servicio de las Administraciones Públicas, aunque el Pleno puede realizar algunas adaptaciones a las necesidades concretas que se puedan plantear.

4.- DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS MESAS ELECTORALES

Tal y como tiene manifestado la Junta Electoral Central en numerosos Acuerdos, la designación de los miembros de las Mesas Electorales corresponde al Ayuntamiento en Pleno, y no a una Comisión designada por los mismos ni tampoco al Alcalde o miembro de la Corporación en quien delegue, ostentando las Juntas Electorales de Zona una mera función de supervisión.

En caso de incumplimiento de la obligación de formación de las Mesas, en virtud de sorteo público celebrado por el Pleno del Ayuntamiento, la Junta Electoral de Zona puede adoptar todas las medidas que considere oportunas a dicho efecto, incluyendo la de ordenar la repetición de dicho sorteo para su celebración conforme a las directrices que asimismo dicte.

5.- FALLECIMIENTO, INCAPACIDAD O RENUNCIA DE CONCEJAL

La modificación operada en el artículo 182-2º-LOREG por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de Marzo para la Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales, se concreta (según Instrucción de la Junta Electoral Central, de 10 de Julio de 2003, sobre Sustitución de Cargos Representativos Locales) en lo siguiente:

□ **Sustitución mediante candidatos siguientes o suplentes:** el procedimiento sigue siendo el mismo, a saber, el Pleno de la Entidad local de la que forme parte tomará conocimiento de la misma (renuncia, fallecimiento, etc), remitiendo certificación del acuerdo adoptado a la Junta Electoral de Zona durante su período de mandato (100 días) y una vez concluido este a la Junta Electoral Central, a los efectos de proceder a la sustitución, indicando el nombre de la persona que, a juicio de la Corporación, corresponde cubrir la vacante, siendo posible que la persona llamada a cubrir la vacante, renuncie a su vez a ser

proclamado electo, debiéndose remitir a la Junta Electoral competente el escrito de renuncia. La Junta Electoral expedirá la credencial a favor del candidato al que corresponda cubrir la vacante, remitiéndola a la Corporación que habrá de notificar fehacientemente al interesado dicha recepción.

La novedad se encuentra en que, en el supuesto de que producida la vacante, la Corporación no tome conocimiento de la misma, el representante de la candidatura o partido afectado, podrá ante la inactividad municipal, una vez pasados diez días naturales, ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente para que ésta, previa audiencia por cinco días a la Corporación, proceda a expedir la credencial al candidato que corresponda; pudiendo actuar del mismo modo si la Corporación no remite a la Junta Electoral competente la renuncia anticipada de un candidato.

□ **Sustitución en caso de agotamiento de listas de candidatos y, en su caso, suplentes:** Si, conforme a la previsión anterior, no quedan candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes deben cubrirse ahora por ciudadanos mayores de edad no incurso en causa de inelegibilidad designados por los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores cuyos concejales hayan de ser sustituidos, realizándose la oportuna comunicación a la Junta Electoral que corresponda, acompañando a la misma fotocopia simple del D.N.I. de la persona propuesta, escrito firmado por la misma en la que declare bajo juramento no estar sujeto a pena de inhabilitación, no estar incurso en actos de inelegibilidad, y no haber sido candidato o suplente de la lista ni haber renunciado al cargo, aceptando además, expresamente su designación. La Junta Electoral realiza publicación en el Diario oficial que corresponda, para que, en el plazo de dos días, desde la misma se puedan denunciar irregularidades que impidan el nombramiento de la persona propuesta, dando traslado de las irregularidades a la entidad política afectada para que en el mismo plazo puedan alegar lo conveniente o subsanar los defectos, procediendo la Junta Electoral a adoptar la resolución procedente, expidiendo la correspondiente credencial de concejal.

□ **Comisión Gestora:** A partir de la modificación legislativa comentada, se constituirá una Comisión Gestora en el caso de que el número de hecho de miembros elegidos llegue a ser inferior a la mitad del número legal de miembros de la Corporación.

Dicha Comisión Gestora estará integrada por todos los miembros de la Corporación que continúen y los ciudadanos que hubiesen sido designados conforme a lo referido en el apartado anterior.

6.- RENUNCIA, FALLECIMIENTO O INCAPACIDAD DE CONCEJAL DE UN MUNICIPIO CON POBLACIÓN COMPRENDIDA ENTRE 100 Y 250 HABITANTES

En el supuesto de renuncia, fallecimiento o incapacidad de un Concejale de un municipio que tenga una población comprendida entre 100 y 250 habitantes, la credencial de nuevo Concejale para la vacante debe ser expedida a favor del candidato siguiente que más votos haya obtenido y no a favor del candidato de la misma entidad política.

En el supuesto de que como consecuencia de lo anterior, los posibles candidatos estuvieran empatados en número de votos populares, la Junta Electoral competente ha de proceder al sorteo entre los mismos, expidiendo ulteriormente la credencial al que resulte elegido.

Si no hay candidatos para cubrir la vacante y el Ayuntamiento tiene un número de Concejales que alcanza las dos terceras partes del número legal de miembros, no ha lugar a sustitución alguna.

7.- PLAZO PARA LA CONVOCATORIA DE SESIONES DEL PLENO

La Ley de Bases de Régimen Local, sin hacer distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias, establece que las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación (excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos).

En relación al cómputo de los dos días hábiles, ha de tenerse en cuenta que el plazo empieza a contarse a partir del día siguiente a la notificación, y debiendo transcurrir entero el día final, dado el sistema de cómputo civil para los plazos por días, entre convocatoria y sesión deberán transcurrir dos días hábiles enteros, de forma que si la sesión ha celebrarse el día 8 de un determinado mes (martes), siendo el día 6 (domingo), la convocatoria debe hacerse, lo más tarde, el día 4 (viernes), puesto que deben transcurrir por entero dos días hábiles (sábado, día 5, y lunes, día 7).

Respecto de las sesiones extraordinarias urgentes, la Ley de Bases sólo se refiere a ellas para suprimir el plazo de dos días hábiles en su convocatoria, exigiendo únicamente que el carácter de urgente debe ser ratificado por el Pleno, bastando para ello la mayoría simple.

En estas sesiones no se señala antelación alguna, por lo que se entiende que bastará la precisa para garantizar la entrega de la convocatoria y la asistencia a la sesión de todos sus miembros.

8.- CONVOCATORIA DE SESIÓN EXTRAORDINARIA A SOLICITUD DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN

El Presidente de la Corporación convocará sesión extraordinaria cuando lo solicite al menos, la cuarta parte del número legal de los miembros de la Corporación.

En cuanto a los plazos a tener en cuenta en este supuesto, hay que distinguir tres períodos de tiempo:

- ❑ El plazo de cuatro días que tiene el Alcalde para convocar, a contar desde la solicitud.
- ❑ El plazo de quince días para la celebración de la sesión desde que fue solicitada (si no fuera así, el Pleno quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización del plazo de quince días).
- ❑ Antelación de dos días hábiles, al menos, de la convocatoria respecto de la celebración de la sesión.

9.- ASUNTOS NO INCLUIDOS EN EL ORDEN DEL DÍA

Sólo en las sesiones ordinarias pueden tratarse asuntos no incluidos en el orden del día, siempre que, previamente, se declare su urgencia, debidamente justificada o motivada.

Es requisito imprescindible, pues, la especial y previa declaración de urgencia, acordada por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, sin cuyo requisito los acuerdos están viciados de nulidad.

Esta posibilidad no existe en las sesiones extraordinarias, toda vez que, en las mismas, se prohíbe que puedan tratarse asuntos distintos a los expresados en la convocatoria.

10.- QUÓRUM DE ADOPCIÓN DE ACUERDOS POR EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO

Se producen dos modificaciones importantes, en virtud de la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local:

- ❑ La desaparición del quórum reforzado de los dos tercios del número de hecho que suponga, en todo caso, la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, que se exigía para la adopción de aquellos acuerdos de mayor trascendencia por afectar a elementos esenciales del municipio (alteración de términos municipales, nombre y capitalidad etc), pasando para estas materias que lo requieran, a adoptarse los acuerdos por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.
- ❑ Se suprime el quórum del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la aprobación de las ordenanzas fiscales, cuya aprobación, en consecuencia, sólo requiere el de la mayoría simple de los miembros presentes, esto es mayor número de votos afirmativos que negativos siendo posible el voto de calidad del Alcalde, que es el quórum requerido para la aprobación de los presupuestos anuales.

CAPÍTULO V:

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

A) ASPECTOS GENERALES Y REGULACIÓN LEGAL

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

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

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

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

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

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

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

- ☐ Son personas físicas.
- ☐ Se incorporan a la Administración; es decir, forman parte de ella permanentemente.
- ☐ La incorporación a la Administración tiene lugar a través de una relación de servicios profesionales; es decir, hace de esta prestación de servicios su profesión.
- ☐ El funcionario percibe una retribución económica por dicha prestación de servicios.
- ☐ Dicha relación es regulada por el Derecho Administrativo, y no por otro.

El art. 103-3º-CE establece que "la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de las funciones".

La Constitución contrapone, así, a lo recogido en su artículo 103-3º, el Estatuto de los Trabajadores (art. 35-2º-CE); lo que significa, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC de 11 de Junio de 1987), que la Constitución ha optado "por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos", por lo que "habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública, garantizándose de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo pueden ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario".

Hasta el momento en que se apruebe el Estatuto de la Función Pública común a todas las Administraciones Públicas, son de aplicación a la Administración Local las normas estatales de aplicación general, por ser bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149-1º, 18-CE).

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

- ❑ Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE del 3) y Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de Febrero, BOE del 15), ambas modificadas posteriormente en varias ocasiones.
- ❑ Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical (BOE del 8); también modificada posteriormente.
- ❑ Ley 9/1987, de 12 de Mayo, que regula los Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, modificada en 1990 y 1994 (BOE del 17).

Asimismo, existen otras normas en la función pública del Estado que tienen carácter supletorio de las propias de la Función Pública Autonómica y Local. También deben tenerse en cuenta las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y las de Acompañamiento a los mismos, de carácter anual.

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

- ❑ Título VII-LBRL, "Personal al Servicio de las Entidades Locales"; dedicándose a la regulación de cuestiones referentes al personal municipal los arts. 89 a 104 (con modificaciones en 1993, 1994 y 2001).
- ❑ Título VII-TRL, arts. 126 a 177 (modificados en 1988, 1994, 2001, 2002 y 2003).
- ❑ Real Decreto 861/1986, de 25 de Abril, sobre Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local (BOE de 3 de Mayo), modificado en 1996.
- ❑ Real Decreto 1732/1994, de 29 de Julio, sobre Provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (BOE de 9 de Agosto); desarrollado por Orden Ministerial de 10 de Agosto de 1994 (BOE del 12).
- ❑ Real Decreto 1174/1987, de 18 de Septiembre, sobre el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (BOE del 29).

Estos dos últimos Reales Decretos se han modificado por Real Decreto 834/2003, de 27 de Junio (BOE de 9 de Julio).

B) EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

a) CONCEPTO

El art. 89-LBRL establece que:

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

b) CLASES

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

- ❑ Funcionarios de Carrera;
- ❑ Contratados en régimen de Derecho Laboral;
- ❑ Personal eventual, que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.
- ❑ Además, y de acuerdo con la legislación general sobre función pública, también deben tenerse en cuenta los Funcionarios Interinos.

1.- FUNCIONARIOS DE CARRERA.

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

Se incluyen como funcionarios de carrera al servicio de las Corporaciones Locales a aquellas personas en que se dan las siguientes características:

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

Corresponde a los funcionarios de carrera en la Administración Local el desempeño de las funciones públicas siguientes:

- ☐ Las que impliquen ejercicio de autoridad;
- ☐ Las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo;
- ☐ Las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria;
- ☐ Las de contabilidad y tesorería; y
- ☐ Las que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función.

La STC 37/2002, de 14 de febrero, desestima la inconstitucionalidad de la asignación de estas funciones.

a') Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a **Funcionarios de Habilitación de Carácter Nacional**, las siguientes:

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

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

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

Escalas	Subescalas
Administración General	Técnica De gestión Administrativa Auxiliar Subalterna
Administración Especial	Técnica De Servicios especiales

Los funcionarios de la Escala de Administración General desempeñan funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, en puestos de trabajo predominantemente burocráticos.

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

Se incluyen en la Subescala de Gestión de la Administración General los funcionarios que realicen tareas de apoyo a las funciones de nivel superior.

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

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

Se integran en la Subescala de Subalternos de la Administración General los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de Conserje, Ujier, Portero u otras análogas en edificios y servicios de la Corporación.

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

Pertenecerán a la Subescala Técnica de la Administración Especial los funcionarios que realicen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio las leyes exigen estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. La Subescala de Servicios Especiales requiere una aptitud específica y para cuyo ejercicio no se exija la posesión de títulos académicos o profesionales determinados; incluyéndose en esta la Policía Local, el Servicio de Incendios, las plazas de cometidos especiales y el personal de oficios.

2.- PERSONAL EVENTUAL.

La Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido establecen, con respecto al Personal Eventual, que:

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

3.- PERSONAL LABORAL.

El Personal Laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose a los principios de que la selección se efectuará:

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

El art. 177-TRRL establece que:

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

Aún cuando el régimen jurídico aplicable al personal laboral es el establecido en el Derecho Laboral; deberán tenerse en cuenta determinadas prescripciones de la Normativa Local respecto a:

- ❑ **Plantillas.-** Constituye una novedad con respecto a la normativa anterior. El art. 90- LBRL determina que la plantilla que anualmente ha de aprobar cada Corporación Local, a través de sus presupuestos, "deberá" comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y personal eventual.
- ❑ **Funciones a desempeñar-** El personal laboral no podrá desempeñar las funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado, con exclusividad, a personal sujeto al estatuto funcional, según lo dispuesto en el artículo 92-2º-LBRL.
- ❑ **Selección.-** Se debe realizar conforme a la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso - oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad; insistiéndose,

especialmente, en el principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.

- ❑ **Retribuciones.**- Deberán tenerse en cuenta los Convenios Colectivos aplicables al sector de actividades que se efectúan para la Administración Local contratante, la determinación del salario mínimo, así como a las previsiones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

4.- FUNCIONARIOS INTERINOS.

Son aquellos que, por razones de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, desarrollan funciones retribuidas por la Administración Local en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia.

b) FUNCIONES RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS Y AL PERSONAL LABORAL.

El artículo 92-2º-LBRL reserva a los funcionarios locales las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control, de contabilidad y tesorería y las que se reserven a los mismos para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las mismas.

Las funciones del personal laboral se refieren a los puestos de naturaleza no permanente, de vigilancia, porteo, de carácter instrumental sobre conservación y mantenimiento de edificios e instalaciones o de carácter técnico especializado, así como funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo, entre otras.

1.- FUNCIONES RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS RESERVADAS A LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales:

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

La responsabilidad administrativa de estas funciones está reservada, sin perjuicio de determinadas excepciones, a los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

Secretaría.

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

No obstante, está prevista la posibilidad de que existan agrupaciones de Municipios para sostener, en común, un puesto único de Secretaría, cuando los ingresos o servicios sean insuficientes.

El acuerdo de agrupación, o disolución, corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma, mediante el oportuno expediente, de cuya resolución se dará traslado al Ministerio de Administraciones Públicas; siendo posible iniciarlo a instancias de las Corporaciones Locales interesadas o de oficio por la Comunidad.

También está previsto, para el supuesto en que no se produzca esa agrupación, que las funciones de Secretaría sean ejercidas por funcionarios con habilitación de los servicios de asesoramiento de las Diputaciones Provinciales o entes supramunicipales.

Asimismo, la Comunidad Autónoma puede eximir a determinadas Entidades Locales de la obligación de mantener este puesto de trabajo.

Intervención.

En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera o segunda [es decir las Secretarías de Diputaciones Provinciales, de Cabildos, de capitales de Comunidad Autónoma y de Provincia o Municipios de más de 20.000 habitantes; y Secretarías de Ayuntamientos en Municipios con 5.001 a 20.000 habitantes y los de población inferior a 5.001 habitantes y cuyo presupuesto sea mayor a 83.330 euros] existirá un puesto de trabajo denominado "Intervención", para las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y contabilidad.

En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera [Municipios con menos de 5.001 habitantes y presupuestos menores a 83.330 euros], las funciones de Intervención formarán parte del puesto de trabajo de Secretaría, salvo que se agrupen a efectos de intervención, considerándose, entonces, de clase segunda.

Tesorería.

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

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

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

Asimismo, hay que tener en cuenta la posible existencia de puestos de colaboración a los anteriores, a crear discrecionalmente por las Corporaciones Locales, a los que les corresponde la sustitución de los anteriores. Tales puestos están reservados a Funcionarios de Habilitación Nacional de la subescala y categoría que proceda.

2- FUNCIONES DEL PERSONAL LABORAL.

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

c) SELECCIÓN Y FORMACIÓN

1.- CONCEPTOS BÁSICOS.

La Plantilla comprende todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Se fijan anualmente a través del presupuesto (art. 90-1º-LBRL), no puede superar los límites que para gastos de personal se fijan de forma general y responden a los principios de racionalidad, economía y eficiencia. Su adopción, como hemos señalado, se produce anualmente "con ocasión de la aprobación del Presupuesto" (art.126-1º-TRRL); cualquier modificación exige los mismos trámites que su aprobación, y su ampliación procede cuando el incremento del gasto que suponga se compense con la reducción en otros capítulos de gastos no ampliables o cuando el aumento se deba a establecimiento o ampliación de servicios impuestos por una disposición legal (art. 126-2º-TRRL).

La Relación de Puestos de Trabajo, que será pública, incluye, para cada uno de ellos, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Son las Corporaciones Locales las que forman tales relaciones (art. 90-2º- LBRL), pero habrán de respetar las normas que dicta el Estado para su confección, descripción de puestos de trabajo tipo, las condiciones requeridas para su creación y normas básicas de la carrera administrativa, especialmente en relación con la promoción interna (arts. 90-LBRL y 126-TRRL). Cuando se trate de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, su creación, clasificación y supresión corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa estatal (art. 159-TRRL).

Otro concepto es el **Catálogo de Puestos de Trabajo**, previsto en el Real Decreto sobre Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local (RD 861/1986, de 25 de Abril, Disposición Transitoria 2ª), como instrumento provisional y transitorio "hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación". Se establecen a efectos de complemento específico, e incluyen todos los datos de los puestos de trabajo (descripción, condiciones para su creación, etc.).

La Oferta de Empleo Público se forma con las plazas dotadas presupuestariamente que no se hallen cubiertas con los efectivos de personal existente. Se aprueban y publican en el Boletín correspondiente, anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación del presupuesto municipal (art. 128-TRRL, remitiéndose a la normativa básica estatal).

La legislación estatal básica sobre función pública, modificada en 1993, ha introducido otros instrumentos, como son los Planes de Empleo, que deben contener de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal. Con apoyo en tales planes, las autoridades responsables de personal pueden proceder a reajustes de plantillas, incluso a la supresión de personal. Se aplican a personal funcionario y a personal laboral.

En materia de convocatorias para la función pública local son aplicables las normas contenidas en el TRRL y las que dicte el Estado en desarrollo de la LBRL para la selección, formación y habilitación de funcionarios; con carácter supletorio, se aplicará la norma de la Comunidad Autónoma dictada para regular el ingreso en su propia función pública y el Reglamento General de Ingreso del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, BOE de 10 de Abril (art. 134-2º-TRRL). También es preciso tener en cuenta los Reales Decretos de 1987, 1994 y 2003, ya citados, referidos a los funcionarios de habilitados de carácter nacional.

2.- FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL.

En cuanto a la selección y formación de los funcionarios en concreto, es necesario comenzar por los Funcionarios de Habilitación Nacional. La selección, formación y habilitación de los mismos, cuando no esté descentralizada territorialmente, en los términos que autoriza el artículo 98-1º-LBRL, corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública. Igualmente, tienen atribuida la formación, excepto cuando actúe por delegación, el Instituto o Escuela de Funcionarios de la respectiva Comunidad Autónoma.

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

El mecanismo del concurso ordinario para cubrir las plazas es el siguiente: la convocatoria corresponde a las propias Corporaciones Locales y, supletoriamente, a la Administración General del Estado. El Ministerio de Administraciones Públicas, en coordinación con las Comunidades Autónomas, aprobará el modelo de convocatoria, con determinación de las bases comunes (OM de 8 de Septiembre de 1994, BOE del 9).

Fijadas las fechas de convocatoria anual de los concursos por la Administración General del Estado, éstos se rigen por un baremo, en el que se incluyen los méritos generales de preceptiva valoración, y que alcanzan 19'50 puntos sobre 30, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas hasta 3 puntos del total para fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica y los 7'50 puntos restantes a la propia Corporación en función de los méritos específicos que crea conveniente valorar en atención a las características locales. Asimismo, se preve introducir en las bases de sus concursos el conocimiento de la lengua oficial de la Comunidad Autónoma. Los Municipios con estos puestos de trabajo pueden establecer una puntuación mínima para la adjudicación de vacantes; la cual no será superior al 25% de la puntuación total.

En el seno de cada Corporación Local se constituye un Tribunal que evalúa los méritos y eleva, a la Corporación, una propuesta comprensiva de los candidatos, para, posteriormente, resolver esta última. La formalización de los nombramientos corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas.

Supletoriamente, el Ministerio de Administraciones Públicas efectúa la convocatoria anual de concurso unitario para la provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a los funcionarios de habilitación nacional, y que se encuentren en estas situaciones: puestos vacantes no convocados; puestos convocados y que quedaron desiertos; puestos convocados y no adjudicados, y los puestos cuyas Corporaciones Locales solicitan su inclusión, a pesar de quedar vacantes después del concurso ordinario. La fecha límite para que las Corporaciones Locales convoquen sus vacantes en el concurso ordinario es el día 10 de Febrero de cada año.

Este sistema de concurso ha sido excepcionado para los puestos de trabajo de nivel 30 en el complemento de destino, que pueden ser cubiertos por el sistema de libre designación, entre Funcionarios Habilitados de Carácter Nacional.

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

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

3.- OTROS FUNCIONARIOS.

Para los funcionarios que no tienen habilitación de carácter nacional es la Corporación Local la que selecciona y nombra, si bien las reglas básicas, programas mínimos, títulos y diplomas requeridos se establecen reglamentariamente por la Administración General del Estado (art. 100-LBRL); en concreto, mediante RD 896/1991, de 7 de Junio (BOE del 14).

4.- PERSONAL LABORAL.

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

e) DERECHOS Y DEBERES

1.- DERECHOS.

a') Derechos generales.

- ❑ Derecho al cargo.- Se asegura el derecho al cargo sin perjuicio de su adscripción a uno u otro puesto de trabajo, lo que conlleva la protección que requiera su ejercicio, y los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su rango y a la dignidad de la función pública.
- ❑ Derecho a la inamovilidad en la residencia.- Siempre que se trate de funcionarios con habilitación de carácter nacional y con referencia a los restantes funcionarios, en cuanto el servicio lo consienta.
- ❑ Derecho a la asistencia sanitaria.- En los términos de la legislación vigente, las Entidades Locales están obligadas a facilitar a los funcionarios la asistencia médico-farmacéutica, que comprenderá la quirúrgica y de especialidades.

Dicho régimen está integrado en el General de Seguridad Social, en cumplimiento de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993 y del RD 480/1993, de 2 de Abril (BOE del 3), al suprimirse la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

- ❑ Derecho a premios y recompensas.- Cuando se distingan notablemente en el cumplimiento de sus deberes tendrán derecho a ser recompensados.
- ❑ Derecho a vacaciones.- Todos los funcionarios tiene derecho a disfrutar, cada año completo de servicio activo, unas vacaciones retribuidas de un mes natural o de veintidós días hábiles anuales o a los días que corresponda proporcionalmente al tiempo de servicios efectivos.
- ❑ Licencias y permisos.- Las licencias pueden ser, entre otras, por enfermedad, por matrimonio, por estudios o por asuntos propios; igualmente, se tiene derecho a determinados permisos por causas justificadas, previstas en la legislación estatal sobre función pública.
- ❑ Promoción interna.- Derecho a la reserva de determinadas plazas en las convocatorias de ingreso, para aquellos que tuvieran la correspondiente titulación.
- ❑ Promoción profesional.- Mediante la adquisición del grado personal, en función de los niveles de los puestos de trabajo desempeñados.
- ❑ Derecho a la asociación sindical y, en general, derechos sindicales.- En la forma que determine, con carácter general, para todas las Administraciones Públicas, la legislación estatal en materia de libertad sindical, condiciones de trabajo o huelga. Fruto de la negociación colectiva, se pueden adoptar Pactos y Acuerdos, siendo éstos últimos aprobados por el Pleno de la Corporación, sobre materias de su competencia.

b') Derechos económicos.

De acuerdo con la legislación básica del Estado (arts. 153 y 154-TRRL, que remiten a la misma), pueden distinguirse:

- ❑ Retribuciones básicas.- Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública, y estarán constituidas por los conceptos que a continuación se especifican:
- ❑ Sueldo.- Corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases o Categorías, según lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (así, art. 25 de la Ley 61/2003, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004, BOE del 31).

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

- ❑ Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.
- ❑ Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.
- ❑ Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.
- ❑ Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.
- ❑ Grupo E: Certificado de Escolaridad.

El sueldo de los funcionarios del grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del grupo E.

- ❑ Trienios: consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el cuerpo o escala, clase o categoría. Las cantidades se fijan en los Presupuestos Generales del Estado (así, art. 23 de la Ley de Presupuestos para 2004, citada).
- ❑ Pagas extraordinarias: son dos al año, por un importe, cada una de ellas, de una mensualidad del sueldo y trienios y un 40 por ciento del complemento de destino mensual que perciba el funcionario (arts. 25 y 19 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004); se devengarán en los meses de Junio y Diciembre.
- ❑ Retribuciones complementarias.- Son aquellas que vienen a complementar las retribuciones básicas y, al tiempo, a remunerar otros elementos, motivos o circunstancias personales del funcionario y objetivos del puesto o de la actividad desarrollada.

Las retribuciones complementarias se acomodarán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos, según lo establecido en la legislación básica.

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

Éstas retribuciones son las siguientes:

- Complemento de destino, que corresponde al nivel del puesto que se desempeñe.

Los funcionarios se clasifican, tal como se ha señalado, en uno de los cinco grupos existentes (A, B, C, D y E, en función de la titulación académica que se exige para su ingreso; desde la universitaria, grupo A; hasta la de graduado escolar, grupo E).

Los funcionarios se ordenan, además, como los puestos de trabajo, en treinta niveles, correspondiendo al grupo A entre el 20 y el 30, al B entre el 16 y el 26, al C entre el 11 y el 22, al D entre el 9 y el 18, y al E entre el 7 y el 14. Cada puesto de trabajo de la relación (o del catálogo) tiene asignado un nivel entre esos límites (así, un economista del grupo A habrá de tener un puesto de trabajo con un nivel entre 20 y 30; y un conserje del grupo E ocupará un puesto entre el 7 y el 14). Tales referencias nos llevan al concepto de Grado Personal, que se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción; así como mediante cursos específicos. Los funcionarios, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe tienen derecho a percibir, al menos, el complemento de destino del puesto de trabajo correspondiente a su grado personal. Se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (así, art. 25 de la Ley de Presupuestos para 2004) y deben figurar en los Presupuestos de la Corporación.

- Complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo, en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo. Igualmente, se fija en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (así, art. 25 de la Ley de Presupuestos para 2004) y deben figurar en los Presupuestos de la Corporación.

- Complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés o la iniciativa. La asignación de este complemento durante un período de tiempo no

genera ningún derecho individual respecto a períodos sucesivos. La cuantía global, la fija el Pleno, y la individual, el Alcalde.

- Gratificaciones por Servicios Extraordinarios, fuera de la jornada laboral, que no pueden ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.
- Indemnizaciones, cuyo objeto es resarcir a los funcionarios de los gastos que se vean obligados a realizar en razón del servicio o por su residencia en aquellos lugares del territorio nacional que se determinen para los funcionarios de la Administración General del Estado (Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, BOE del 30).

2.- DEBERES.

Se establecen, con carácter general, en la legislación básica estatal y en la autonómica respectiva. Entre otros, debemos destacar los siguientes:

- ❑ Deber de cumplimiento y respeto de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.
- ❑ Desempeñar fielmente su función o cargo, cooperando a la mejora de los servicios y a la consecución de los fines de la Corporación.
- ❑ Cumplir la jornada y el horario de trabajo.
- ❑ Deber de obediencia a las Autoridades y a sus superiores jerárquicos, guardándoles el debido respeto.
- ❑ Deberes para con los ciudadanos, tratándolos con respeto, cortesía y corrección.
- ❑ Deberes para con los compañeros, tratándolos con corrección, cooperando con ellos, ayudándoles y sustituyéndoles en casos de ausencia.
- ❑ Deber de guardar el secreto profesional respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo.
- ❑ Deber de no discriminación por razón de raza, sexo, religión, opinión, lugar de nacimiento, vecindad o cualquier otra circunstancia personal o social.
- ❑ Deber de mantener la dignidad del cargo, velando por su prestigio y observando en todo momento una conducta adecuada al mismo.
- ❑ Deber de inhibirse en aquellos asuntos, sometidos a su competencia, en los que tenga interés directo y personal.
- ❑ Deber de respetar el régimen de incompatibilidades, establecido con carácter general para la función pública.

f) SITUACIONES

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

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

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

g) RÉGIMEN DISCIPLINARIO

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

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

Las infracciones disciplinarias se clasifican en leves (previstas en la legislación básica estatal y en la autonómica, en su caso; entre estas, deben destacarse, la falta de asistencia injustificada al trabajo por un día, la incorrección con ciudadanos, superiores, compañeros o subordinados, o el descuido en el desempeño

de sus funciones), graves (incluyéndose la falta de obediencia a superiores y autoridades, el abuso de autoridad, o, entre otras, dañar gravemente los locales, material o documentos) y muy graves (previstas expresamente en la legislación básica estatal, e incluyéndose el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución ; las discriminaciones por razón de sexo, raza, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento u otra análoga; el abandono del servicio; el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, etc.).

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

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

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

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- CREACIÓN DE UN PUESTO DE TRABAJO

La creación de los puestos de trabajo se realizará a través de la relación de puestos de trabajo, de modo que, la provisión de puestos de trabajo de funcionarios y la formalización de nuevos contratos de personal exigen que los correspondientes puestos figuren detallados en la misma.

Esta relación, que no podrá comprender plazas o puestos que no cuenten con la necesaria dotación presupuestaria, deberá incluir en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los puestos, nivel del complemento de destino y, en su caso, complemento específico que corresponda a los mismos, así como los requisitos exigidos para su desempeño, pudiendo indicarse también el grupo, escala, subescala y clase a los que se adscriben los puestos de trabajo.

Para determinar el contenido de la relación de puestos de trabajo se ha de realizar, pues, una previa clasificación de los mismos a través de la de valoración y evaluación de su contenido, atendiendo exclusivamente a la naturaleza y circunstancias concretas de sus ocupaciones (dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad, penosidad, especialización, competencia, mando...), y no a los méritos de quien lo ocupe.

La relación de puestos de trabajo se aprobará inicialmente por el Pleno, abriéndose seguidamente un trámite de información pública mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de la aprobación realizada, por plazo de treinta días, para la presentación por los interesados de reclamaciones y sugerencias. En el caso de que estas no se presenten, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo provisional una vez transcurrido el plazo de información pública; si se presentaren, el Pleno las resolverá y aprobará definitivamente la relación de puestos de trabajo.

2. CONTRATACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN RÉGIMEN LABORAL O ADMINISTRATIVO

Con carácter general, y siempre que se trate de atender a necesidades permanentes de la Corporación local, se debe acudir, según numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, a la selección de personal de plantilla, funcionario o laboral según las características del puesto de trabajo, y no a la contratación externa de servicios con una persona, física o jurídica, ajena al personal propio de la Corporación.

Ciertamente, señala la jurisprudencia, que los contratos se califican no por la denominación que les den los interesados sino por el conjunto de su contenido obligacional. En este sentido, si la contratación realizada obedece a una necesidad permanente del municipio y con dicho contrato se va a prestar un servicio retribuido por cuenta ajena, dentro del ámbito de organización y dirección del Ayuntamiento, dicho contrato tendrá naturaleza laboral, y ello aunque la concertación se haya realizado bajo formas administrativas.

A estas últimas podrá acudir la Corporación Local siempre que del contenido obligatorio del contrato se deduzca su naturaleza administrativa y no laboral, por cuanto no obedezca a una necesidad permanente de la Entidad local, y que el objeto del mismo se corresponda con alguna de las categorías de los contratos administrativos de consultoría y asistencia o servicios.

3.- PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE PERSONAL FUNCIONARIO

Los procedimientos de selección se regirán por las bases de la convocatoria, que serán aprobadas por el Alcalde, debiendo poseer un contenido mínimo: naturaleza y características de las plazas convocadas, sistema selectivo elegido, pruebas a superar, programas que regirán las pruebas, composición de los Tribunales, sistemas de calificación de los ejercicios y requisitos que deben reunir los aspirantes.

Una vez publicada la oferta de empleo público en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Provincia, se procederá a la publicación de las bases de las pruebas selectivas, junto con su convocatoria, realizada por el Presidente de la Entidad local, en el Boletín Oficial de la Provincia, Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y Tablón de anuncios del Ayuntamiento. En el Boletín Oficial del Estado se publicará únicamente el anuncio de la convocatoria, computándose a partir de dicha publicación el plazo para la presentación de las solicitudes, que será de veinte días naturales.

Expirado el mismo, el Alcalde aprobará provisionalmente la relación de aspirantes admitidos y excluidos, concediéndose un plazo de diez días hábiles para la subsanación de deficiencias, tras el cual aquella se aprueba definitivamente.

Una vez desarrollado el proceso selectivo, el Tribunal hará pública la relación de aprobados, procediendo el Presidente corporativo a la resolución de las pruebas selectivas y a la realización de los correspondientes nombramientos de acuerdo con la propuesta del Tribunal.

4.- COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL PARA LA SELECCIÓN DEL PERSONAL FUNCIONARIO

Las bases de la convocatoria de las pruebas selectivas deberán determinar la composición del Tribunal que realizará la selección.

Estos contarán, en todo caso, con un Presidente, que será el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue, un Secretario y los Vocales que se determinen, en número no inferior a tres y siendo uno de ellos un representante de la Comunidad Autónoma.

El número de miembros de los Tribunales no podrá, pues, ser inferior a cinco, y en todo caso será un número impar.

La composición de los mismos será predominantemente técnica, no política, y los Vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas.

5.- CONTRATACIÓN DE PERSONAL LABORAL NO PERMANENTE

La selección del personal al servicio de las Entidades locales debe realizarse de acuerdo a la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición en que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Estas exigencias no se cumplen en la selección del personal laboral no permanente o temporal (que las Corporaciones locales podrán contratar para la realización de trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo), pues, de entrada, no deben figurar en plantilla y por consiguiente no es necesaria la previa oferta de empleo público para dicha selección.

No obstante, por ser una Administración Pública la que contrata, deberán respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como una cierta publicidad.

En todo caso, se seguirá un procedimiento que, respetando dichos principios, previa acreditación de la urgencia de la necesidad, carencia de trabajadores fijos que puedan realizar estos trabajos y existencia de crédito presupuestario para atender al correspondiente gasto, sea ágil y flexible, dado el carácter temporal del vínculo y la urgencia de la contratación.

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

Puede ocurrir que se reúnan en una misma persona la condición de Concejal y funcionario o personal del mismo Ayuntamiento o de otro distinto u otra Administración Pública.

En cuanto al primer caso, la condición de Concejal es incompatible con la de funcionario o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento; considerando la Junta Electoral Central que dicha incompatibilidad afecta a todo el personal en activo del Ayuntamiento, cualquiera que sea el régimen jurídico de su relación con la Corporación local, administrativa o laboral. En el mismo sentido se ha pronunciado también el Tribunal Supremo en varias sentencias.

Ello supone que el Concejal deberá optar entre la renuncia a su condición de Concejal o el abandono de la situación que ha dado origen a la referida incompatibilidad. Si optara por su cargo corporativo, se le reservará en todo caso su puesto de trabajo de funcionario o empleado municipal pasando a la situación de servicios especiales. Si no ejercitara la opción, se entenderá que el afectado ha renunciado a su puesto de concejal, debiendo declararse por el Pleno de la Corporación la vacante correspondiente y poner el hecho en conocimiento de la Administración electoral.

En el segundo caso, cuando se reúne la condición de concejal y funcionario o personal de otro Ayuntamiento u otra Administración Pública, se establece la compatibilidad de sus actividades al servicio de otras Administración Públicas con el cargo de miembro corporativo, salvo que este último se desempeñe en régimen de dedicación exclusiva, en cuyo caso deberá formularse la opción referida anteriormente.

No obstante, en supuestos de miembros de la Corporación en situación de dedicación parcial, se podrán percibir retribuciones por tal dedicación siempre que la desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración. En todo caso, la Administración en la que preste sus servicios el concejal con dedicación parcial y la Corporación local deberán comunicarse recíprocamente su jornada en cada una de ellas y las retribuciones que se perciban, así como cualquier modificación que se produzca en las mismas.

7.- ESTRUCTURA DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS

Las retribuciones de los funcionarios locales se dividen en retribuciones básicas y complementarias.

Las básicas, retribuyen la pertenencia a la función pública, diferenciándose en función del grupo de titulación (A, B, C, D y E) al que pertenezca el funcionario y de la mera antigüedad. Comprenden:

- ❑ **El sueldo:** establecido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases o Categorías.
- ❑ Los trienios: consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría, según establece anualmente la Ley de Presupuestos.
- ❑ **Las pagas extraordinarias:** serán dos al año y se devengarán los meses de junio y diciembre por un importe cada una de ellas de una mensualidad de sueldo y trienios y un 40 por 100 del complemento de destino mensual que perciba el funcionario.

Las retribuciones complementarias, están ligadas al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, a sus características y a la productividad o servicios extraordinarios del funcionario. Serán, concretamente: los complementos de destino y específico, que se refieren al puesto de trabajo desempeñado, y el complemento de productividad o gratificaciones, que se establecen en relación a la persona que lo desempeña. La cuantía global de estos dos últimos conceptos se determina por el Pleno en el Presupuesto, correspondiendo al Alcalde la distribución o asignación individual de los mismos.

- ❑ **El complemento de destino:** correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, viniendo determinado dicho nivel por el Pleno en la relación de puestos de trabajo en base a criterios de especialización, responsabilidad, competencia o mando y fijándose la cuantía retributiva correspondiente al mismo en la Ley de Presupuestos.
- ❑ **El complemento específico:** destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad y penosidad. Será el Pleno, a través de la relación de puestos de trabajo el que determine, previa valoración del puesto de trabajo, a cuales corresponde este complemento.
- ❑ **El complemento de productividad:** destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.
- ❑ **Las gratificaciones:** por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

Además de lo anterior, los funcionarios podrán percibir las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio, que se encuentran reguladas en el Real Decreto sobre Indemnizaciones por Razón del Servicio.

8.- SITUACIÓN DE LOS CONTRATADOS LABORALES TEMPORALES QUE CONTINÚAN PRESTANDO SUS SERVICIOS FINALIZADO EL CONTRATO

Los contratados en régimen de Derecho Laboral de las Entidades Locales, podrán ser trabajadores de carácter fijo o de carácter temporal o no permanente, estando justificada en este último caso la contratación sólo para la realización de trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo.

Puede ocurrir que estos empleados laborales temporales continúen prestando sus servicios en el Ayuntamiento una vez agotado el plazo del contrato y, por tanto, en ausencia del mismo.

Esta situación ha dado lugar a una profusa jurisprudencia, que viene a establecer que, agotado el plazo del contrato temporal, este debe extinguirse, pues prolongar la situación, manteniéndose los trabajadores pese a haberse cumplido el plazo inicial, es una irregularidad; irregularidad que, independientemente de que cree en los afectados una apariencia de consolidación de su empleo, no supone que estos hayan adquirido fijeza en el mismo, pues el ingreso del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas ha de realizarse con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, además del de publicidad, y en virtud de las correspondientes convocatorias de pruebas selectivas por los sistemas de oposición, concurso-oposición y concurso libres. Estas exigencias, ciertamente, no se cumplen en la selección del personal laboral temporal, pues de entrada, no deben figurar en plantilla y por consiguiente no es necesaria la previa oferta de empleo público para dicha selección.

No obstante, si bien, como hemos señalado, la permanencia de los contratados laborales por plazo superior al previsto en el contrato temporal no puede suponer una declaración de fijeza considerándoseles como fijos de plantilla, sí determina, según la doctrina jurisprudencial, en cuanto que la relación laboral ha devenido en la satisfacción de una necesidad permanente, el reconocimiento de dicha relación como indefinida.

No obstante, no cabe duda de que la situación sigue siendo irregular, por cuanto el Ayuntamiento, toda vez que la permanencia de los contratados ha puesto de manifiesto la necesidad permanente del servicio que prestan, debe poner fin a la misma conforme a derecho, permitiendo la ocupación de las plazas en cuestión por trabajadores fijos de plantilla, mediante la creación de las mismas en plantilla reservadas a personal laboral y su cobertura.

9.- PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL POR CONCURSO UNITARIO

Los puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional se proveerán, como sistema normal, por concurso de méritos, que podrá ser ordinario (convocado anualmente por los Presidentes de las Corporaciones locales) o unitario; excepcionalmente, dichos puestos se cubrirán por el sistema de libre designación.

El concurso unitario se convoca anualmente por el Ministerio de Administraciones Públicas, con carácter subsidiario o supletorio respecto del concurso ordinario, para la cobertura de los puestos de trabajo vacantes reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que deban proveerse mediante concurso y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- ☐ Aquellos puestos que encontrándose vacantes no hubiesen sido convocados por las Corporaciones locales en el concurso ordinario.
- ☐ Aquellos puestos que habiendo sido convocados en el concurso ordinario hubiesen quedado desiertos.
- ☐ Aquellos puestos que habiendo sido convocados en el concurso ordinario no se hubiesen adjudicado por la Corporación local por otras causas.
- ☐ Aquellos puestos cuyas Corporaciones locales soliciten expresamente su inclusión a pesar de haber resultado vacantes con posterioridad a la convocatoria del concurso ordinario.

Se entenderá como fecha límite para que las Corporaciones locales convoquen sus puestos vacantes en el concurso ordinario la del 10 de Febrero de cada año. Los que estando vacantes con anterioridad a dicha fecha no fueran convocados por las mismas se incluirán en el concurso unitario.

10.- PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL EN SUPUESTOS DE VACANTE O AUSENCIA DE SU TITULAR

El Real Decreto de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional se refiere a una serie de sistemas de provisión en dichos supuestos.

En primer lugar, el Órgano competente de la Comunidad Autónoma, con carácter prioritario respecto de los demás sistemas de provisión que veremos seguidamente, podrá efectuar, de acuerdo con las Corporaciones locales afectadas, previa conformidad de los interesados y autorización de la Corporación en que cesa, nombramientos provisionales en puestos de trabajo vacantes o no desempeñados efectivamente por su titular por encontrarse en comisión de servicios, suspensión provisional, excedencia por cuidado de hijo durante el primer año u otros supuestos de ausencia.

En segundo lugar, cuando no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional, el órgano autonómico competente, a petición de la Corporación interesada y con la conformidad de aquella donde el funcionario preste sus servicios, podrá conferir comisiones de servicio a funcionarios con habilitación de carácter nacional destinados en su propio territorio para prestar servicios dentro del mismo.

Cuando no haya sido posible proveer el puesto de trabajo por ninguno de los dos sistemas anteriores, el órgano competente de la Comunidad Autónoma, a petición de la Corporación interesada y de acuerdo con el funcionario interesado y la entidad en que se halle destinado, podrá autorizar a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que ocupen un puesto de trabajo a ellos reservado, a desempeñar acumuladamente, en una Entidad local próxima, las funciones reservadas, en los mismos supuestos señalados para el nombramiento provisional y por el tiempo de su duración.

Si no se hubiera podido realizar la provisión de los puestos de trabajo vacantes por los sistemas expuestos, las Corporaciones locales podrán proponer, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento como funcionario interino a una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a la que pertenece el puesto de habilitado. La resolución del nombramiento se efectuará por el órgano autonómico correspondiente.

Cuando no fuere posible proveer el puesto de trabajo por los procedimientos previstos, las Corporaciones locales podrán nombrar con carácter accidental a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado.

CAPÍTULO VI:

CONTRATACIÓN LOCAL

A) FUENTES Y CLASES

La intervención económica municipal supone una importante influencia, directa o indirecta, en la estructura económica de la ciudad y en el desarrollo de sus vecinos. Dicha intervención no es un fenómeno nuevo. En un primer momento se manifiesta con la oleada de municipalizaciones de servicios que surgen en las últimas décadas del siglo XIX y principios del siglo XX; un segundo momento es el desarrollo de la planificación urbanística durante los años 60 del siglo XX; y, en un tercer momento, se manifiesta en los intentos de algunos Municipios de elaborar proyectos globales para la ciudad, que inciden, no sólo en la vertebración económica de la misma, a través de planificaciones urbanísticas e inversiones de "choque" o "puntuales" en algún sector deprimido, para reactivarlo, sino que afectan, además, a elementos culturales, asociativos y de calidad de la vida municipal.

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

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

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

En todas estas actividades, las Entidades Locales llevan a cabo actos y negocios jurídicos bilaterales diversos, cuyo régimen jurídico se unifica en el concepto de Contratos Administrativos.

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

Por el contrario, tendrán que transcurrir trece años para que la Administración del Estado dispusiera de un texto legal unitario y propio que regulara esta institución; la cual, hasta entonces, era regida a través de multitud de disposiciones no siempre coordinadas, y por supuesto, carentes de una adecuada sistemática. Este texto fue la Ley de Contratos del Estado de 1965.

En la actualidad, y teniendo en cuenta la Constitución y las normas de la Unión Europea en la materia, los Contratos Administrativos se regulan en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de Junio (BOE del 21), que constituye legislación básica sobre contratos administrativos dictada al amparo del artículo 149-1º-18 de la Constitución, y, en consecuencia, es de aplicación a todas las Administraciones Públicas y, muy especialmente, a las Entidades que integran la Administración Local y, asimismo, a los Organismos Autónomos dependientes de las mismas (apartados 2º, c, y 3º del art.1-LCAP).

La normativa estatal puede, a su vez, estructurarse en básica y no básica, en función de su aplicación general en todo el Estado, obligando a todas las Administraciones Públicas, o no, según lo establecido en las Disposiciones Finales 1ª y 3ª- LCAP.

Esta Ley se ha desarrollado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE del 26). Además, deben tenerse en cuenta, en nuestro caso, el art. 88-LBRL y los arts. 11 a 125-TRRL.

Asimismo, es preciso mencionar, en relación con contratos administrativos específicos, la Ley 48/1998, de 30 de Diciembre, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Telecomunicaciones (BOE del 31), el Real Decreto 541/2001, de 18 de Mayo, que establece determinadas especialidades para la Contratación de Servicios de Telecomunicaciones (BOE de 9

de Junio), y la Ley 13/2003, de 23 de Mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas (BOE del 24).

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

- Contratos administrativos de ejecución de obras, gestión de servicios públicos y suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y los contratos de concesión de obras públicas. Se les aplica la LCAP, supletoriamente el resto del Derecho Administrativo y, en su defecto, el Derecho Privado (art. 7-LCAP).

- Contratos administrativos especiales: tienen objeto distinto a los anteriores, pero naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una Ley. Se rigen por sus normas propias con carácter preferente y supletoriamente por la LCAP (art. 8).

- Contratos privados de Entidades Locales: son los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento, etc. Se rigen por el Derecho Privado en cuanto a sus efectos y extinción, y en cuanto a su preparación y adjudicación por normas administrativas específicas o, en su defecto, por la LCAP (art. 9).

- Contratos mixtos: surgen cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase, para su calificación y puesta en práctica de las normas de aplicación que lo regulen, el carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico (art. 6 -LCAP).

B) LOS SUJETOS Y EL OBJETO

Los sujetos en los contratos locales son la Corporación Local y el particular contratista.

Corresponden al Presidente de la Corporación las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros incluidas las de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del anterior ejercicio, ni la cuantía señalada (arts. 21-1º, ñ, y 34-1º, k-LBRL).

Por su parte, corresponden al Pleno las contrataciones y concesiones que superen los límites establecidos para el Presidente tanto en lo relativo a su importe financiero como respecto a los límites temporales (arts. 22-2º, n, y 33-2º, l-LBRL).

Tales competencias son delegables (arts. 21, 22, 33 y 34-LBRL).

En cuanto al contratista, el art. 20-LCAP se refiere a una larga lista de prohibiciones de contratar: haber sido condenado mediante sentencia firme o procesado por delito de falsedad o contra la propiedad, etc.; haber sido declarado en quiebra; haber sido declarado responsable de rescisión de contratos; no hallarse al corriente de los pagos a la Seguridad Social; haber sido sancionado por infracciones graves en materia de disciplina del mercado; haber incurrido en falsedad grave en la documentación entregada a la Administración; haber sido sancionado por infracciones en materia de subvenciones o tributarias, etc.

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

En este punto, se ha de hacer una referencia a la clasificación de contratistas, que constituye una garantía complementaria con que cuenta la Administración para asegurar el buen resultado de la contratación pública, pues en el Registro de Contratistas Clasificados de Ministerio de Economía y Hacienda se incluyen las empresas que acrediten un nivel de experiencia, medios técnicos, materiales, personales, económicos y financieros en los últimos cinco años, y se reducen para la empresa clasificada los requisitos y documentación necesarios para contratar, pues ya constan en el Registro mencionado. En general, la clasificación es obligatoria en los contratos de obras o de servicios a los que se refiere el art. 196-3º, con excepción de algunos de los incluidos en el art. 206 de la misma LCAP. Para los empresarios no españoles de los Estados de la Unión Europea, es suficiente que acrediten, ante el órgano de contratación, su solvencia económica y financiera, técnica o profesional, y así se haya certificado (arts. 25 a 29-LCAP).

La LCAP, con la misma finalidad de asegurar el buen resultado de la contratación, establece la necesidad de constituir una garantía provisional previa, equivalente al 2% del presupuesto del contrato, y una garantía definitiva, por un importe del 4% del presupuesto del contrato, a constituir por el adjudicatario del contrato (arts. 35 a 40-LCAP).

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

C) LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN Y LA SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

A todo contrato administrativo precederá un expediente debidamente aprobado donde se incluirán obligatoriamente la aprobación del gasto que se comprometa para su ejecución y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir el contrato, siendo aprobado por el Alcalde o el Pleno en función de las reglas anteriores.

Si la complejidad o las especiales características del objeto contractual lo requieren, se ha de redactar el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, concretándose al máximo sus características y prestaciones, sin referencias a marcas, productos concretos o procedencia determinada, para no favorecer o eliminar a determinadas empresas.

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

En función de los plazos y de la situación concreta, los expedientes de contratación pueden ser ordinarios, urgentes y de emergencia.

La LCAP establece (art. 73) que la adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado; precisando que:

- ❑ en el **Procedimiento Abierto** todo empresario interesado podrá presentar una proposición,
- ❑ en el **Procedimiento Restringido** sólo podrán presentar propuestas aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos, y
- ❑ en el **Procedimiento Negociado**, el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios (es el equivalente al denominado, antes, de "contratación directa").

Tanto en el procedimiento abierto como el restringido, la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso (art. 74-LCAP).

La **Subasta** versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que, sin exceder de aquél, oferte el precio más bajo.

En el **Concurso**, sin embargo, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto.

Los órganos de contratación utilizarán normalmente la Subasta y el Concurso como formas de adjudicación. El Procedimiento Negociado sólo procederá en los casos determinados por la Ley. En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados (art. 75-LCAP).

Como órgano de asistencia al órgano de contratación para la adjudicación de los contratos, la LCAP preve la existencia de una Mesa de Contratación, compuesta por el Presidente, los Vocales y un Secretario, que ha de ser funcionario del propio Órgano de contratación, a designar por el mismo; en el Procedimiento Negociado, la constitución de la Mesa es potestativa (art. 81).

Analizando de forma más concreta los procedimientos de adjudicación de los contratos, y comenzando por la Subasta, podemos definirla como el procedimiento automático mediante el cual una

Entidad Local elige como contratista al licitador que ofrece las condiciones económicas sobre el precio más ventajosas, sin tener en cuenta cuestiones de otra índole (arts. 74 y 82 a 84-LCAP).

En la subasta, como sabemos, la licitación versará sobre un tipo expresado en dinero y el remate se adjudicará de modo automático a la oferta que, ajustándose al pliego de condiciones y sin exceder del tipo, represente mayor ventaja económica.

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

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

El Órgano de contratación tendrá en cuenta, antes de la adjudicación del contrato, el carácter desproporcionado o temerario de las bajas en el precio, previstas en las propuestas ofertadas; ente lo cual, el mismo solicitará los informes necesarios con la finalidad de evitar una adjudicación en tales condiciones.

La propuesta de adjudicación deberá recaer en el plazo máximo de veinte días, a contar desde el siguiente al día de la apertura, en acto público, de las ofertas recibidas. De no dictarse acuerdo de adjudicación dentro del plazo señalado, el empresario tendrá derecho a retirar su proposición y a que se le devuelva o cancele la garantía que hubiese prestado.

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

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

La LCAP (art. 85) establece que se adjudicarán por concurso aquellos contratos en los que la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea más bajo y, en particular, en los siguientes casos:

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

En los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para su adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de contar con repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa y otros semejantes, de conformidad a los cuales el Órgano de contratación acordará aquella.

Los criterios anteriores se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación de los puntos que se les atribuya, y podrán concretar la fase de valoración en que operarán y el umbral mínimo de puntuación que, en su aplicación, pueda ser exigido.

El Órgano de contratación puede admitir variantes o alternativas que ofrezcan los licitadores.

La Mesa de contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma, procederá, en acto público, a la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores y las elevará, con el acta y la propuesta que estime pertinente, que incluirá en todo caso la ponderación de criterios indicados en los

Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, al Órgano de contratación que haya de efectuar la adjudicación del contrato.

La Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en la Ley, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figure en el pliego. El plazo de adjudicación del contrato es de tres meses desde la apertura de proposiciones, y, de no cumplirse, el empresario tendrá derecho a retirar la proposición y a que se le devuelva o cancele la garantía prestada (arts. 86 a 90-LCAP).

El **Procedimiento Negociado** es un sistema excepcional de contratación, por el que la Administración adjudica un contrato sin atenerse a los principios de publicidad ni concurrencia, que, con carácter general, informan la contratación administrativa (arts. 73 y 92-LCAP). Esta Ley ha suprimido la flexibilidad anterior, permitiendo exclusivamente utilizar este procedimiento a los casos previstos en la misma.

Respecto a su régimen, destacamos:

- ❑ Cuando se utilice el procedimiento negociado será necesario solicitar la oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, sin que su número sea inferior a tres, siempre que ello sea posible, fijando con la seleccionada el precio del mismo y dejando constancia de todo ello en el expediente.
- ❑ En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que deban negociarse con las empresas.
- ❑ En todo caso, debe dejarse constancia en el expediente de las invitaciones cursadas, de las ofertas recibidas y de las razones para su aceptación o rechazo aplicadas por el Órgano de contratación.
- ❑ La propuesta de adjudicación será elevada al Órgano de contratación por la Mesa de contratación.

En el **Procedimiento Restringido** se tendrá en cuenta lo siguiente (arts. 73 y 91-LCAP):

- ❑ Con carácter previo al anuncio del procedimiento restringido, la Administración deberá haber elaborado y justificado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los criterios objetivos con arreglo a los cuales el órgano de contratación habrá de cursar las invitaciones a participar en el procedimiento.
- ❑ El Órgano de contratación podrá señalar los límites inferior y superior dentro de los que sitúe el número de empresas que proyecta invitar, en virtud de las características del contrato, debiéndolos indicar en el anuncio del mismo. En este caso, la cifra más baja no será inferior a cinco y la más alta no superior a veinte.
- ❑ Las solicitudes de participación deberán ir acompañadas de la documentación que acredite la personalidad del empresario y, en su caso, su representación, la clasificación o el cumplimiento de las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica o profesional que se determinen en el anuncio del contrato.
- ❑ El Órgano de contratación, una vez comprobada la personalidad y solvencia del empresario, seleccionará a los concurrentes e invitará a los admitidos, simultáneamente y por escrito, a presentar sus proposiciones en el plazo que en cada caso se señale en la propia invitación, que no podrá ser inferior al que para cada clase de contrato se señala en la Ley.
 - ❑ Los empresarios seleccionados presentarán sus proposiciones, acreditando la garantía provisional.

Una vez adjudicado el contrato, comienza su ejecución, respecto de cuyo régimen ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

- ❑ El Órgano de contratación ostenta las facultades de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar sus efectos. Respecto al contrato de concesión de obras públicas, el art. 249-LCAP señala expresamente las prerrogativas referidas. Los acuerdos ponen fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos. En el expediente se dará audiencia al contratista (art. 59-LCAP):
- ❑ El adjudicatario del contrato ha de constituir la fianza o garantía definitiva (4% del importe), como medio para asegurar la correcta ejecución del contrato (art. 36-LCAP).
- ❑ Se debe formalizar el contrato en documento administrativo, dentro del plazo de 30 días a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación del mismo. Esta formalización constituye un requisito esencial para iniciar la ejecución del contrato (arts. 11 y 54 -LCAP).

- ❑ Si hay demora en la ejecución del contrato, por causas imputables al contratista, la Administración puede imponerle penalizaciones económicas o resolver el contrato (arts. 95 y 96-LCAP).
- ❑ El contratista tiene derecho al abono del contrato, según lo fijado en él y en la Ley; siendo posible el abono total o parcialmente, mediante abonos a cuenta; y, asimismo, tiene derecho al cobro de intereses si no se abona el precio en los plazos fijados en la Ley (dos meses desde la fecha de los documentos acreditativos de la realización total o parcial del contrato) (art. 99-LCAP).
- ❑ El contratista, con derecho de cobro frente a la Administración, puede transmitirlo o cederlo a un tercero, previa notificación a aquella.

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

CONTRATOS DE OBRAS

El artículo 88-TRRL considera como "obra local" las siguientes:

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

Las obras municipales se pueden dividir entre "obras de urbanización" y "obras ordinarias", rigiéndose las primeras por la legislación urbanística (art. 89-TRRL).

Con mayor precisión, el art. 120-LCAP establece que el **Contrato de Obras** tiene el siguiente objeto:

- a) La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias y cualquier otra obra análoga de ingeniería civil.
- b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, tales como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otras análogas.
- c) La reforma, reparación, conservación o demolición de todas las anteriores.

Las obras se clasifican, según el art. 123-LCAP, en:

- a) Obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación; que son definidas así:
 - Obras de primer establecimiento: las que dan lugar a la creación de un bien inmueble;
 - Obras de reforma: obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente.
 - Obras de reparación: las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales; y, si afectan a la estructura, se califican como de gran reparación.
- b) Obras de reparación simple: aquellas que no afectan a la estructura del bien inmueble.
- c) Obras de conservación y mantenimiento: las de conservación tienen por objeto enmendar el menoscabo que se produce en el tiempo por el natural uso del bien y las de mantenimiento, que tienen el mismo carácter que las de conservación.
- d) Obras de demolición: tienen por objeto el derribo o la destrucción de un bien inmueble.

Se consideran contratos menores aquellos cuya cuantía no exceda de 30.050'61 euros.

La principal especialidad de los expedientes referidos a Contratos de Obras radica en la necesidad de elaborar y aprobar el proyecto de obras y realizar el llamado replanteo de la obra, previamente al propio expediente administrativo. El proyecto debe integrarse por los documentos necesarios para la ejecución de la obra (memoria de necesidades y factores para satisfacerlas; planos; prescripciones técnicas; presupuesto; programa de trabajo, etc.). Aprobado el proyecto, se ha de ejecutar el replanteo de la obra, que consiste en la comprobación y certificación, por el servicio técnico correspondiente, de la realidad física o geométrica en que se va a realizar la obra y acreditar la disponibilidad de los terrenos para su normal ejecución (arts. 122 y 124 a 129-LCAP).

Asimismo, es destacable el sistema de pago del precio del contrato mediante certificaciones mensuales de obra ejecutada, como abonos a cuenta de una liquidación que se practicará al concluir la obra (art. 145-LCAP).

Por último, el art. 152-LCAP regula la ejecución de las obras por la propia Administración, a través de los servicios de la misma, con sus medios personales o reales o con la colaboración de empresarios particulares, siempre que en este último caso el contrato sea inferior a 6.242.028 euros, excluyendo el Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando concurren diversas circunstancias (disposición de servicios técnicos o industriales; si son obras de emergencia; si no es posible la fijación previa del precio; obras de conservación, etc.).

Por otra parte, la Ley 13/2003, de 23 de Mayo (BOE del 24), ha introducido el **Contrato de Concesión de Obras Públicas** (arts. 220 a 266-LCAP), mediante el cual la Administración Pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de algunas obras (las previstas en el art. 120 para el contrato de obras), reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, incluyendo el derecho a percibir un precio u otra modalidad.

CONTRATOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La regulación de los **Contratos de Gestión de los Servicios Públicos** se encuentra contenida en los arts. 85 a 85 ter-LBRL (según la redacción dada por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003), arts. 112 y 118-TRRL y, principalmente, en los arts. 154 a 170-LCAP; debiendo tenerse en cuenta, también, el Reglamento General de desarrollo de esta última, de 2001, y, en aquello que sea aplicable, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de Junio de 1955, BOE de 15 de Julio).

De acuerdo con esta normativa, son servicios públicos locales los que prestan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias; entendiendo por servicio público la concreta prestación administrativa a los particulares, llevada a cabo directamente por la misma o bajo su responsabilidad, destinada a satisfacer unas determinadas necesidades u objetivos sociales.

El art. 85-LBRL establece que los servicios públicos de competencia local podrían gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

- ❑ **Gestión directa:** en estos supuestos, la gestión del servicio público la puede llevar a cabo la propia Entidad Local, un Organismo Autónomo Local, una Entidad Pública Empresarial Local (art. 85 bis-LBRL, para ambos casos) o una Sociedad Mercantil Local (art. 85 ter-LBRL).
- ❑ **Gestión indirecta:** la Entidad Local encomienda a una persona natural o jurídica, la gestión de un servicio público de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares. En ningún caso podrían prestarse por gestión indirecta ni mediante Sociedad Mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.

La contratación de la gestión de servicios públicos adoptará estas modalidades:

- ❑ **Concesión,** por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- ❑ **Gestión interesada,** en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- ❑ **Concierto** con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituye el servicio público de que se trate, por razón de conveniencia o mayor eficacia.
- ❑ **Sociedad de Economía Mixta,** en la que la Administración participa, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas, figurando esta Sociedad como contratante con la Administración.

Asimismo, las Entidades Locales pueden constituir Consorcios para la gestión de servicios públicos locales (art. 87-LBRL).

Los contratos de gestión de servicios públicos no podrán tener carácter perpetuo o indefinido, debiendo fijarse necesariamente su duración y sus posibles prórrogas, sin que puedan exceder, según los casos, en períodos que oscilan entre 10 y 50 años. Finalizado el plazo, el servicio revertirá a la Administración.

Estos contratos se adjudicarán, de forma ordinaria, por procedimiento abierto o restringido, mediante concurso; el procedimiento negociado es excepcional.

CONTRATOS DE SUMINISTRO

La normativa reguladora de estos contratos se encuentra, principalmente, en los arts. 171 a 195-LCAP, en su Reglamento General de desarrollo y en los arts. 113 y 117 a 119-TRRL.

El **Contrato de Suministro** es aquel que tiene por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables; incluyéndose, además, estos otros:

- ❑ aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración;
- ❑ a adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión del derecho de uso de estos últimos, así como de equipos y sistemas de telecomunicaciones, incluyéndose el mantenimiento de equipos y sistemas; y
- ❑ los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser valoradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración, aún cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.

No obstante, la compra de programas de ordenador se considera contrato de servicios.

Se preve el sistema de contratación centralizada de bienes, incluyendo el mobiliario y el equipo de oficina y otros bienes (art. 183-LCAP); sistema al que pueden adherirse las Entidades Locales, para la totalidad o para categorías de bienes y servicios, mediante acuerdos con la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda; asimismo, las Entidades Locales podrán adherirse, mediante los oportunos acuerdos, a los sistemas de adquisición centralizada de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales (Disposición Adicional 10ª, LCAP).

Estos contratos se adjudicarán por subasta en supuestos de adquisiciones de escasa cuantía, en las que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no ser posible variar los plazos de entrega, ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, quedando por consiguiente el precio como único factor determinante de la adjudicación. En lo demás casos, el Contrato de Suministro se adjudicará por concurso, salvo que pueda utilizarse el procedimiento negociado, según lo establecido en la propia Ley (arts. 180 a 182-LCAP).

La LCAP introduce, como novedad, la figura de los Contratos Menores, como medio de adaptar la contratación administrativa a la agilidad con la que han de ser atendidas determinadas necesidades y usos del mercado respecto a algunos bienes y servicios. Estos contratos pueden utilizarse en todos los regulados, salvo en los de servicios públicos (arts. 56, 121, 176 y 201-LCAP).

Los Contratos Menores se definen exclusivamente por su cuantía: no exceder de 30.050'61 euros en el contrato de obras y de 12.020'24 euros en los restantes contratos.

La tramitación del expediente de estos contratos sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos (art. 72-Reglamento General) y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

Los Contratos Menores no pueden tener una duración superior de un año ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios.

La LCAP incluye, finalmente, en su regulación los **Contratos de Consultoría y Asistencia** (cuyo objeto es elaborar informes, estudios, proyectos, dirección de obras, llevar a cabo, bajo la supervisión de la Administración, investigaciones y estudios técnicos o asesoramientos, etc.) y de Servicios (cuyo objeto sea de carácter técnico, económico, industrial o comercial, no incluidos entre los anteriores; complementario para la Administración; de mantenimiento, conservación o reparación y limpieza de bienes, equipos e instalaciones; los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración; la realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos, y de gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas) (arts. 196 a 219-LCAP y arts. 195 a 204-Reglamento General).

Salvo en el caso de encuestas y tomas de datos, no podrán celebrarse Contratos de Servicios con empresas de trabajo temporal, y según requisitos específicos.

Estos contratos no pueden tener un plazo de duración superior a dos años, ni de cuatro años con las prórrogas acordadas; si bien algunos contratos específicos pueden tener duración menor.

Se preve, también, el sistema de contratación centralizada, ya mencionado, al cual también pueden adherirse las Entidades Locales (art. 199 y Disposición Adicional 10ª- LCAP).

En este tipo de contratos se incluyen los que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público (en forma de cursos de formación o perfeccionamiento, seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias y actividades similares); siempre que estas actividades sean realizadas por personas físicas. No se les aplican las disposiciones de la Ley para la preparación y adjudicación del contrato. Se permite el pago parcial anticipado. Su existencia se acredita por la designación o nombramiento por autoridad competente (art. 200-LCAP).

Los procedimientos de contratación ordinarios son el abierto y el restringido, dejando el negociado para los supuestos previstos; el concurso es la forma de adjudicación normal, siendo la subasta la forma elegida para supuestos de escasa cuantía con el objeto perfectamente definido y no sea posible introducir modificaciones, quedando el precio como único factor determinante para la adjudicación.

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- COMPETENCIA PARA CONTRATAR

La competencia para contratar corresponde al Alcalde cuando el importe del contrato no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje ni la cuantía indicados; competencia, por otra parte, delegable por aquel en el Pleno.

Corresponderá, pues, al Pleno la atribución para contratar, cuando el contrato en cuestión exceda del porcentaje, cuantía y duración señaladas.

En todo caso, la competencia que posee el órgano de contratación, se extiende a todas las resoluciones o acuerdos que deban adoptarse a lo largo del procedimiento contractual y durante la ejecución del contrato. Debe, pues, aprobar el expediente, los pliegos, el gasto y determinar la apertura del procedimiento de adjudicación, así como resolver o acordar la adjudicación, y posteriormente, a lo largo de la ejecución del contrato, interpretarlos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

2.- CAPACIDAD PARA CONTRATAR POR UN MIEMBRO CORPORATIVO E INCOMPATIBILIDADES

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General, declara incompatibles con la condición de Concejál a los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal, debiendo los afectados optar entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación que da origen a la incompatibilidad.

Este supuesto de incompatibilidad se refiere pues a contratos que supongan un desembolso para la Entidad local, tales como los contratos administrativos de obras, suministro, consultoría y asistencia y servicios, pero no a aquellos que determinen un ingreso para la misma, como en el caso de la enajenación o arrendamiento de un bien patrimonial municipal. Puede, pues, un concejal, adquirir o arrendar un bien inmueble de propiedad municipal, en el sentido de que el contrato no es financiado por el Ayuntamiento, sino que es aquel, mediante el cumplimiento de su obligación de pago, el que está, en cierto modo financiando a este, desapareciendo un elemento básico de la incompatibilidad cual es el de que los concejales, vía contractual, perciban fondos del Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, el miembro corporativo deberá abstenerse de intervenir en la formación de la voluntad del órgano de contratación en base a su obligación de abstención al concurrir un interés personal en el asunto.

3.- PUBLICIDAD DE LAS LICITACIONES POR LAS CORPORACIONES LOCALES

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos se anunciarán en el Boletín Oficial del Estado, si bien, las Comunidades Autónomas y Entidades locales, cuando se trate de contratos que por su cuantía no hayan de publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, podrán sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado por la que realicen en los respectivos diarios o boletines oficiales

Por su parte, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, señala que los procedimientos de licitación de las Corporaciones locales se anunciarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en el de la Comunidad Autónoma.

Ante ello, surge la duda de si la publicación referida debe realizarse obligatoriamente en ambos boletines, viniendo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a interpretar que los contratos de las Entidades locales que no hayan de publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea y, por tanto, en el Boletín Oficial del Estado, no deben publicarse simultáneamente en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y en el de la Provincia, sino que debe considerarse suficiente la publicidad en uno solo ellos.

La doble publicidad para las Entidades locales produciría una complejidad técnica en cuanto al cómputo de plazos ya que sería difícil hacer coincidir la fecha de publicidad en dos boletines oficiales a efectos del cálculo uniforme del plazo para la presentación de proposiciones y, por otro lado, incrementaría el coste de dicha publicidad yendo contra el principio restrictivo de los gastos de publicidad reflejado en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el cual señala que únicamente será de cuenta del adjudicatario del contrato los gastos de publicidad, por una sola vez, de los anuncios de los contratos en el Boletín Oficial del Estado o en los respectivos diarios o boletines oficiales de la Comunidad Autónoma o Entidades locales.

4.- PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES POR CORREO

La posibilidad de presentar proposiciones en las oficinas de correos en la contratación administrativa, está expresamente prevista en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que señala que la documentación para las licitaciones se presentará en sobres cerrados entregados en las dependencias o oficinas expresadas en el anuncio de licitación o enviados por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquel.

En este último caso, el licitador deberá justificar la fecha de imposición del envío en la oficina de correos y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante télex, fax o telegrama en el mismo día.

Sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la documentación si es recibida por el órgano de contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo señalado en el anuncio. Transcurridos, no obstante, diez días siguientes a la indicada fecha sin haberse recibido la documentación, esta no será admitida en ningún caso.

5.- SUBSANACIÓN DE ERRORES EN LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA ACOMPAÑANDO A LAS PROPOSICIONES

El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que si la Mesa de contratación observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación.

Sin ser posible realizar una enumeración exhaustiva de los posibles errores, omisiones o defectos subsanables y no subsanables, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sienta una serie de criterios generales al respecto: considera insubsanables los defectos consistentes en la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos, y subsanables, aquellos que hacen referencia a la simple falta de acreditación de los mismos, de modo que, existiendo en el momento de aportación de la documentación (esto es, en fecha anterior a la de expiración del plazo para presentar las proposiciones), no se han acreditado debidamente, pues se trataría del simple error de no haber aportado los respectivos documentos justificativos, no de su existencia.

6.- PROPOSICIONES INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE TEMERIDAD

El acuerdo o resolución de adjudicación del contrato por parte del órgano de contratación, se acomodará a la propuesta de la Mesa de contratación, excepto cuando este presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias.

En principio se considerarán desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos: cuando, concurriendo un solo licitador, su oferta sea inferior en más de 25 unidades porcentuales al presupuesto base de licitación; cuando concurren dos, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta; cuando concurren tres o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas.

No obstante, las ofertas desproporcionadas o temerarias no pueden rechazarse automáticamente por el órgano de contratación sin realizar una previa comprobación tendente a determinar si tales ofertas, a pesar de la baja, pueden o no ser cumplidas satisfactoriamente.

A tal fin, la Mesa de contratación notificará a los licitadores afectados la circunstancia de que su proposición está incurso en presunción de temeridad de modo que puedan justificar los términos económicos de su proposición, asimismo, requerirá el asesoramiento técnico necesario para llegar al convencimiento de que la proposición puede o no ser cumplida.

Si el órgano de contratación decide que, a pesar de las justificaciones del interesado y los informes emitidos, su proposición no puede ser cumplida, deberá excluirla y adjudicar el contrato a la siguiente proposición más baja que pueda serlo y, en su defecto, al mejor postor no incurso en temeridad.

Si por el contrario, entiende que la proposición que incurre en baja puede ser cumplida, deberá realizar la adjudicación a su favor, con la exigencia al adjudicatario de una garantía definitiva del 20% del importe de la adjudicación.

7.- POSIBILIDAD DE UTILIZAR EL PROCEDIMIENTO NEGOCIADO EN VIRTUD DE LA CUANTÍA DEL CONTRATO

El procedimiento negociado es uno de los procedimientos de contratación, caracterizado por la solicitud de oferta al menos a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, recayendo la adjudicación en el empresario justificadamente elegido, previa consulta y negociación de los términos del contrato.

Este procedimiento solo podrá utilizarse cuando concurra alguna de las circunstancias previstas legalmente para cada tipo de contrato, una de las cuales se refiere al presupuesto del mismo; así, podrá emplearse para la adjudicación de contratos de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, con presupuesto inferior a 60.101,21 euros, para el primero, y 30.050,61 euros para los demás.

Pero además debe cumplirse otra condición recogida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas específicamente para la Administración local: la cuantía del contrato no puede exceder del 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto, de tal modo que si a pesar de no sobrepasar las cuantías señaladas anteriormente, excede del porcentaje indicado no podrá realizarse la contratación utilizando el procedimiento negociado.

8.- SUBASTA DE UN BIEN MUNICIPAL POR PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO

La enajenación de bienes a título oneroso por las Entidades locales puede realizarse por dos motivos: como medio para conseguir ingresos con destino a financiar inversiones de las propias Entidades o por la concurrencia de otro interés, que puede ser social, sanitario, cultural,... que incida de alguna manera en beneficio de los habitantes de la misma. En ambos supuestos es necesario acudir a la subasta, pues toda enajenación de bienes patrimoniales debe realizarse a través de ella, si bien en el segundo caso, podría limitarse la participación en la subasta en relación a los sujetos y previo cumplimiento de determinadas condiciones. Esto sería posible utilizando el procedimiento restringido

De este modo y a título de ejemplo, se puede fijar como requisito o condición para acudir a la licitación, por razón de su interés social, el no superar determinados ingresos, por razón de promoción de la vivienda, edificar en un determinado plazo..., debiendo en todo caso justificarse en el expediente de contratación la elección del procedimiento y forma de adjudicación utilizados, sin que dicha justificación pueda infringir los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación.

9.- EJECUCIÓN DEFECTUOSA DE LAS OBRAS CONTRATADAS

El contratista, según el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, deberá ejecutar las obras con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este diere al contratista el director facultativo de las obras. De este modo, el

contratista es responsable durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía de los defectos que en la construcción puedan advertirse.

Ante la presencia de defectos en la ejecución, el Ayuntamiento, en el ejercicio del poder de dirección que ostenta, debe adoptar las medidas para que la obra sea ejecutada correctamente; deberá, concretamente, pedir informe técnico al director de obras y, si a la vista del mismo, se constatan deficiencias, otorgar un plazo al contratista para su subsanación.

En el caso de que este no subsanara los defectos existentes, y estos tuvieran la condición de relevantes, se podría acudir a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, siguiendo el procedimiento establecido (audiencia al contratista, informe jurídico y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma), con incautación de la garantía e indemnización de daños y perjuicios ocasionados en la cantidad que exceda del importe de la garantía incautada.

En todo caso, iniciado el expediente de resolución del contrato, se realizará la liquidación de las obras, a través de la constatación y medición de las ya realizadas, especificando las que sean de recibo y fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista.

10. CAMBIO DE UN TERRENO DEL AYUNTAMIENTO POR LA REALIZACIÓN DE UNAS OBRAS A FAVOR DEL MISMO

La enajenación de un bien patrimonial del Ayuntamiento es un contrato privado, que como tal, se rige en su preparación y adjudicación por la legislación contractual administrativa, debiéndose llevar a cabo concretamente, según lo señalado en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, por subasta pública.

Ello excluye la pretensión de que, eludiendo la misma, el Ayuntamiento pueda vender directamente un inmueble, aunque a cambio se le ofrezca la realización de unas obras.

Asimismo, en todos los contratos, se exige la fijación de un precio cierto expresado en euros, no siendo dicho precio la contraprestación ofrecida al Ayuntamiento, consistente en unas obras efectuadas a su favor.

Por otro lado, en cuanto a la realización de estas obras, cuando vaya a llevarse a cabo a través de una empresa externa, la legislación de contratos exige un procedimiento que se ajuste a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación; principios que resultarían obviados si el Ayuntamiento, accediendo a la propuesta formulada, adjudica directamente las obras.

CAPÍTULO VII:

HACIENDAS LOCALES Y PRESUPUESTO

I) HACIENDAS LOCALES

A) INTRODUCCIÓN

a) CONCEPTOS GENERALES

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

Por lo tanto, la Hacienda de las Entidades Locales presenta dos aspectos distintos: de una parte, la obtención de ingresos, y, de otra, la aplicación de los mismos a la satisfacción de las necesidades.

En nuestro Derecho positivo, el término "Haciendas Locales" hace referencia, esencialmente, a la vertiente de los ingresos; es decir, a la disposición de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las propias Entidades Locales.

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

Básicamente, el régimen jurídico de las Haciendas Locales encontraba su regulación en la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre (BOE del 30), modificada por diversas leyes posteriores, en particular, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre (BOE del 28), que preveía la elaboración de un texto refundido en la materia, el cual ha sido adoptado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo (BOE de 9 y 13 de Marzo), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que constituye la ley vigente y ha procedido a derogar las leyes de 1988 y 2002 (Disposición Derogatoria Única-Real Decreto Legislativo).

b) POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS ENTES LOCALES

Es la potestad de las Entidades Locales para el establecimiento de tributos, es decir, de ingresos de derecho positivo, así como para exigirlos coactivamente.

En torno a este problema surgen dos teorías:

- ☐ aquella que mantiene que los Entes Locales tiene una soberanía fiscal, o sea, la posibilidad de establecer los tributos que consideren conveniente, y
- ☐ aquella otra que sostiene que las Entidades Locales sólo pueden establecer los tributos que hayan sido autorizados por ley.

Esta segunda concepción es la que actualmente se sigue en España: se precisa de una ley que autorice a las Entidades Locales el establecimiento de los tributos (art. 106-1º-LBRL); estando prevista la potestad reglamentaria en esta materia, mediante ordenanzas fiscales, reguladoras de sus tributos, y ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección.

B) RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

a) ENUMERACIÓN DE LOS RECURSOS

El art. 2-TRLHL enumera los recursos de las Haciendas Locales, que básicamente son los siguientes:

- ☐ Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.

- ☐ Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- ☐ Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- ☐ Las subvenciones.
- ☐ Los percibidos en concepto de precios públicos. El producto de las operaciones de crédito.
- ☐ El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- ☐ Las demás prestaciones de Derecho público.

b) DESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS LOCALES

1) INGRESOS DE DERECHO PRIVADO (arts 3 a 5 -TRLHL).

Constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades Locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación (respecto a esta última, debe tenerse en cuenta la Ley 49/2002, de 23 de Diciembre, BOE del 24, de Incentivos Fiscales al Mecenazgo)

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

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

Tendrá también esta misma consideración el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa. En tales casos, salvo que la legislación autonómica prevea otra cosa, quien fuera el último concesionario antes de la desafectación tendrá derecho preferente de adquisición directa de los bienes sin necesidad de subasta pública.

La efectividad de estos derechos se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho Privado.

Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

2) TRIBUTOS PROPIOS (arts. 6 a 38-TRLHL).

a') Tasas (arts. 20 a 27-TRLHL).

Las Entidades Locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local a que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades Locales por:

- ☐ La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- ☐ La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:
 - Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados; a estos efectos, no se considera voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
 - Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector político conforme a la normativa vigente.

Seguidamente, los arts. 20 y 21-TRLHL establecen listas abiertas de supuestos respecto de las cuales las Entidades Locales pueden exigir tasas.

b') Contribuciones Especiales (arts. 28 a 37-TRLHL).

Constituye el hecho que justifica las Contribuciones Especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas.

Tendrán la consideración de obras y servicios locales:

- ❑ los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les están atribuidos, excepción hecha de los que aquellas ejerciten a título de dueños de sus bienes patrimoniales;
- ❑ los que realicen dichas Entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras Entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley; y
- ❑ los que realicen otras Entidades públicas o los concesionarios de las mismas, con aportaciones económicas de la Entidad Local.

Las cantidades recaudadas por Contribuciones Especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.

Se consideran sujetos pasivos de las Contribuciones Especiales las personas físicas y jurídicas y otras entidades (herencias, comunidades de bienes, etc.), especialmente beneficiadas por la realización o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

c') Impuestos y Recargos (art. 38-TRLHL).

Las Entidades Locales exigirán los Impuestos previstos en el TRLHL, que analizaremos más adelante, sin necesidad de acuerdo de imposición, salvo los casos en los que dicho acuerdo se requiera por el mismo (arts. 15 y 59-1º-TRLHL).

Fuera de los supuestos expresamente previstos en el TRLHL, las Entidades Locales podrán establecer Recargos sobre los impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades Locales, en los casos expresamente previstos en las leyes de la Comunidad Autónoma.

3) PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (art. 39-TRLHL).

Las Entidades Locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en el TRLHL. Asimismo, las Entidades Locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las respectivas leyes autonómicas.

Respecto a la participación en los tributos del Estado, el TRLHL (arts. 111 a 126) establece dos sistemas, en función del Municipio concreto. Así, para los Municipios que sean capitales de Provincia o de Comunidad Autónoma o que tengan una población igual o mayor a 75.000 habitantes, se preve la cesión de un porcentaje de los rendimientos que no se hayan cedido a las Comunidades Autónomas en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco. Además, estos Municipios participan en el Fondo Complementario de Financiación, de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido.

Para los restantes Municipios, se preve una participación fijada en función de criterios relativos a la población, al esfuerzo fiscal medio de cada Municipio y al inverso de la capacidad tributaria, precisándose reglas específicas en el supuesto de Municipios turísticos.

4) SUBVENCIONES.

Se entiende por Subvención (art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, BOE del 18), toda disposición dineraria realizada por la Administración Pública a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- ❑ que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios;
- ❑ que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto, realizar una actividad, etc., debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales establecidas, y
- ❑ que el proyecto, la acción o conducta tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Las subvenciones de toda índole que obtengan las Entidades Locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas (art. 40-TRLHL).

5) PRECIOS PÚBLICOS (arts. 41 a 47 y 20 y 21-TRLHL).

Las Entidades Locales podrán establecer Precios Públicos para la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la Entidad Local, siempre que no concurran las circunstancias establecidas en el art. 20-1º,B, para las tasas (art. 41-TRLHL); es decir, siempre que no sea la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de estas circunstancias:

- ❑ que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados; estimando que no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados;
- ❑ cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias;
- ❑ cuando los bienes, servicios o actividades requeridas sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante;
- ❑ que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

De acuerdo con lo establecido en el art. 42-TRLHL, "no podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades enumerados en el artículo 21 de esta ley"; es decir, los relativos al abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza en vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Estarán obligados al pago de los precios públicos los sujetos que se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse los mismos.

El importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio o de la actividad realizada. No obstante, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad Local podrá fijar precios públicos por debajo de límite anterior; consignándose, en tal caso, en los Presupuestos las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

La obligación de pagarlos nace desde la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las Entidades podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial. Procede la devolución del importe si el servicio o la actividad no se presta o desarrolle por causas no imputables al obligado. Las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento de apremio.

La fijación de los mismos corresponde al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de su delegación en la Junta de Gobierno Local. Las Entidades Locales pueden atribuir a sus Organismos Autónomos, así como a los Consorcios constituidos, la fijación de los precios públicos, en relación con los servicios a su cargo.

6) OPERACIONES DE CRÉDITO.

En los términos previstos en el TRLHL (arts. 48 a 55), las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financiadas de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

Para la financiación de sus inversiones, las Entidades Locales y los Organismos y sociedades señalados podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas.

El crédito podrá instrumentarse mediante las siguientes formas:

- ❑ Emisión pública de deuda (su autorización se regula mediante Real Decreto 705/2002, de 19 de Julio, BOE de 1 de Agosto).
- ❑ Contratación de préstamos o créditos.
- ❑ Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- ❑ Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

La Ley citada establece limitaciones a tales operaciones (arts. 48 a 55-TRLHL). Mediante RD 1438/2001, de 21 de Diciembre (BOE de 2 de Febrero de 2002), se regula la Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local).

7) PRODUCTOS DE MULTAS Y SANCIONES.

Procedentes de la potestad sancionadora de la Administración Municipal en el ámbito de infracciones de normas sectoriales, de competencia local (tráfico y seguridad vial, urbanismo, consumo, prevención ambiental, etc.).

C) IMPUESTOS MUNICIPALES

Los Ayuntamientos exigirán, de acuerdo con el TRLHL, las disposiciones que la desarrollan y las Ordenanzas fiscales, en su caso,

los siguientes impuestos:

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

Asimismo, los Ayuntamientos podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana; considerándose, éstos, por tanto, facultativos (art. 59-TRLHL).

a) IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (arts. 60 a 77-TRLHL)

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava al valor de los bienes inmuebles. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- ☐ de una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los
- ☐ servicios públicos a que se hallen afectos,
- ☐ un derecho real de superficie,
- ☐ de un derecho real de usufructo,
- ☐ del derecho de propiedad.

La definición de bienes inmuebles es la recogida en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de Marzo (BOE del 8) (arts. 6 a 8).

El TRLHL establece algunas exenciones al impuesto (p. ej., bienes del Estado o de las Comunidades Autónomas, bienes comunales o montes vecinales en uso común, bienes de la Iglesia Católica, etc.).

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas y entidades que ostenten la titularidad del derecho que constituye su hecho imponible.

b) IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (arts. 78 a 91-TRLHL)

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo cuyo hecho justificador está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

Se consideran, a los efectos de este impuesto, como "actividades empresariales" a las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios. No tienen tal consideración, sin embargo, las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho justificativo del impuesto ninguna de ellas. Además, esas actividades económicas deben ejercerse con carácter profesional.

La compensación a favor de las Entidades Locales por la pérdida de ingresos derivada de la reforma de este impuesto se estableció en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 51/2002, de 27 de Diciembre (BOE del 28) y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

c) IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (arts. 100 a 103-TRLHL)

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho justificativo está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición. Están exentas del impuesto las construcciones estatales, autonómicas o locales destinadas a carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, obras hidráulicas o saneamiento de aguas, entre otras.

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

d) IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (arts. 92 a 99-TRLHL)

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. Se considera vehículo apto para la circulación aquel que hubiere sido matriculado en los Registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en los mismos. A los efectos de este impuesto, también se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística.

Se prevén exenciones para vehículos del Estado, de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales adscritos a la defensa o a la seguridad ciudadana, de representaciones diplomáticas, ambulancias y servicios de emergencia, etc.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas a cuyo nombre consta oficialmente el vehículo.

La cuota se fija de acuerdo con una tabla de tarifas según la potencia y clase del vehículo.

e) IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA (arts. 104 a 110-TRLHL)

Es un tributo directo que grava el incremento del valor que experimentan los bienes de naturaleza urbana, y que se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo de dominio, sobre los referidos terrenos.

El incremento de valor de los terrenos que tengan la consideración de rústicos no está sujeto a este impuesto. Además, están exentos del mismo los derechos de servidumbre, la transmisión de bienes del Patrimonio Histórico Español, los incrementos del valor de bienes estatales, autonómicos o locales, de instituciones benéficas de la Cruz Roja Española, etc.

La base imponible del impuesto es el incremento de valor de los terrenos.

II) PRESUPUESTOS LOCALES

A) CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

Los Presupuestos Generales de las Entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente.

Su régimen jurídico se regula en los arts. 112-LBRL y 162 a 193-TRLHL. Por su parte, el Real Decreto 500/1990, de 20 de Abril (BOE del 27), desarrolló los preceptos de la Ley de 1988 en relación a esta materia; norma que no ha sido adaptada al TRLHL, si bien, podría ser utilizada respecto a los artículos de la ley no modificados.

Asimismo, debe mencionarse, aunque no sea aplicable, por su importancia como texto presupuestario, la Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria (BOE del 27).

B) PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS LOCALES

Podemos definir los Principios Presupuestarios como aquellas reglas que determinan el contenido y ámbito temporal de los presupuestos, o que constituyen, desde el punto de vista formal, una garantía de los derechos de los administrados. Se pueden destacar los siguientes (arts. 162 y ss.-TRLHL y Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, BOE del 13):

- ❑ **Especialidad.** Término que concreta el carácter limitativo de los gastos y que se manifiesta en un doble aspecto: cuantitativo y cualitativo. En el primer aspecto, destaca la prohibición de rebasar las consignaciones de los gastos sin crédito suficiente, y, en el segundo aspecto, destaca la necesidad de utilizar los créditos para su finalidad específica.
- ❑ **Universalidad.** Obligación de que todos los gastos e ingresos han de figurar en el Presupuesto.
- ❑ **Presupuesto bruto.** Los ingresos y los gastos han de aplicarse al presupuesto por su importe íntegro, estando prohibido el atender obligaciones mediante la minoración de derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice.
- ❑ **Transparencia.** Los presupuestos deben contener información suficiente y adecuada para verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- ❑ **Anualidad.** El Presupuesto debe contener los ingresos y gastos que se han de realizar en el año. No obstante, su elaboración se debe enmarcar en un escenario plurianual.
- ❑ **Estabilidad presupuestaria.** Es la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación.
- ❑ **Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.** Las políticas de gasto deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria.

C) ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA Y CONTENIDO

El art. 167-TRLHL determina que el Ministerio de Economía y Hacienda establecerá, con carácter general, la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir. En este sentido, es aplicable la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de Septiembre de 1989 (BOE del 20 de Octubre), por la que se establece la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales. Además, y con las cautelas señaladas, debe mencionarse el RD 500/1990, de 20 de Abril (BOE del 27), por el que se desarrollaba la ley de 1988, ya mencionado.

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

- ❑ el Presupuesto de la propia Entidad;
- ❑ los de los Organismos Autónomos dependientes de la misma; y
- ❑ los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local.

El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad y contendrá los estados de gastos (a los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones) y los estados de ingresos (en que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio); asimismo, se incluirán las Bases de Ejecución.

Al Presupuesto se unirán, como anexos, los planes y programas de inversión y financiación, los programas anuales de actuación, el estado de consolidación del mismo, el estado de situación de la deuda, etc. Además, documentalmente, se incluirá una memoria explicativa, el informe económico-financiero, la liquidación del presupuesto anterior y los anexos de inversiones y personal, entre otros documentos.

D) TRÁMITES DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN

Formado por el Presidente, y contando con los informes preceptivos, en particular el de Intervención, el Presupuesto General es aprobado inicialmente por el Pleno; se expone al público, a continuación, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, por plazo de quince días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones.

El Presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

La aprobación definitiva del Presupuesto General por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

El Presupuesto General, definitivamente aprobado, será insertado en el Boletín Oficial de la Corporación, si lo tuviere, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el Boletín de la Provincia.

Del Presupuesto General, definitivamente aprobado, se remitirá copia a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al Boletín Oficial señalado.

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

Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

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

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

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

Una copia del Presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

Contra la aprobación definitiva del Presupuesto puede interponerse recurso contencioso-administrativo.

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

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

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- IMPORTE DE LA TASA POR UTILIZACIÓN PRIVATIVA O APROVECHAMIENTOS ESPECIALES CONSTITUIDOS EN EL SUELO, SUBSUELO O VUELO DE LAS VÍAS PÚBLICAS MUNICIPALES A FAVOR DE LAS EMPRESAS EXPLOTADORAS DE SERVICIOS DE SUMINISTROS

Para las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, se establece un régimen especial de cuantificación de la tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo y vuelo de las vías públicas municipales, fijándose el importe de la misma en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación obtenidos anualmente por aquellas en cada término municipal.

En este régimen especial de cuantificación, se incluirán entre las empresas explotadoras de dichos servicios de suministro, las empresas distribuidoras y comercializadoras de los mismos. No se incluirán, sin embargo, los servicios de telefonía móvil, que quedarán de este modo sujetos al régimen general cuando realicen el hecho imponible del impuesto.

Quedan sujetas al referido régimen especial tanto las empresas titulares de las redes, como las que, no siéndolo, efectúen los suministros a través de ellas en virtud de derechos de uso, acceso o interconexión.

No obstante lo anterior, el importe de la tasa que nos ocupa, para la Compañía Telefónica Sociedad Operadora de Servicios de Telecomunicaciones en España S.A., consistirá, según la Ley 15/1987, de 30 de Julio, reguladora de la tributación de dicha Compañía, en una aportación en metálico de periodicidad anual y satisfacción trimestral equivalente al 1,9% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que la misma obtenga en cada término municipal.

2.- IMPOSICIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES RESPECTO DE FINCAS RÚSTICAS

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

Lo que legitima, pues, la exacción de las contribuciones especiales es la obtención de un beneficio por el sujeto pasivo, de tal modo que cuando el mismo no exista, la imposición es improcedente; beneficio que, por otro lado, ha de ser especial, distinto del que experimentará la generalidad de los administrados como consecuencia de la realización de obras o establecimiento de los servicios públicos de que se trate.

Siempre que surja dicho beneficio especial, existe legitimación para la imposición de contribuciones especiales, resultando intrascendente a tal efecto la clasificación urbanística del suelo. En este sentido, señala el Tribunal Supremo en varias sentencias, que el destino agrícola de un terreno (derivado de su

consideración como no urbanizable o rústico) no es motivo que determine su no sujeción a contribuciones especiales impuestas por obras que ocasionen a sus propietarios un beneficio especial.

Cuestión distinta es el módulo de reparto aplicado para determinar la cuota a satisfacer por los sujetos pasivos; concretamente, el módulo consistente en los metros lineales de fachada, no es el más adecuado para gravar el suelo no urbanizable, pues las fincas rústicas tienen linde, pero no fachada, que es un elemento de la edificación.

3.- BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

La base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, entendiéndose por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquella. Con el fin de reforzar la seguridad jurídica del contribuyente, se especifican legalmente una serie de partidas que no integran dicho coste; concretamente, no forman parte de la base imponible, el impuesto sobre el valor añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios profesionales, el beneficio empresarial del contratista, ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

Se clarifica así la base imponible del impuesto en cuanto se zanja la polémica que había suscitado la inclusión o no de los honorarios profesionales y del beneficio industrial del contratista en la base imponible, siguiendo la jurisprudencia mayoritaria que los había excluido (en cuanto su gravamen significaría sujetar a tributación tanto la riqueza representada por la obra como el volumen de negocio del constructor) e identificado el coste real y efectivo con coste de ejecución material.

4.- EXENCIÓN DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA DE LOS VEHÍCULOS PARA PERSONAS CON ALGUNA INCAPACIDAD FÍSICA

Estarán exentos del pago del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica los vehículos para personas con movilidad reducida (aquellos cuya tara y límite máximo de velocidad no puedan alcanzar determinadas magnitudes fijadas en el Reglamento General de Vehículos, proyectado y construido especialmente para el uso de personas con alguna disfunción o incapacidad física) y, en general, cualquier vehículo (adaptado o no y sea cual sea su potencia) matriculado a nombre de persona con minusvalía igual o superior al 33%, siempre que esté destinado a su uso exclusivo.

Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.

El interesado, deberá aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición, en los términos que este establezca en la correspondiente ordenanza fiscal.

5.- IMPOSICIÓN OBLIGATORIA O POTESTATIVA DE LOS IMPUESTOS LOCALES Y MARGEN DE ACTUACIÓN EN CADA UNO DE ELLOS

Los Ayuntamientos exigirán los siguientes impuestos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Estos impuestos son obligatorios en todos los municipios, exigiéndose sin necesidad de acuerdo de imposición ni de Ordenanza Fiscal; únicamente cabe una ordenación parcial en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias dentro de los límites establecidos legalmente. Esto último, supondría:

- En el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la posibilidad de eximir del impuesto a los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública o a aquellos cuya cuota líquida no supere la cuantía determinada en la Ordenanza; así como, la posibilidad de incrementar el tipo de gravamen en una serie de porcentajes en los supuestos fijados legalmente, de establecer un recargo sobre bienes inmuebles residenciales desocupados permanentemente, así como de bonificar los inmuebles de características especiales, los ubicados en zonas donde predominen actividades primarias o aquellos que pertenezcan a titulares de familia numerosa.

- En el caso del Impuesto sobre Actividades Económicas, a través de la Ordenanza Fiscal, el Ayuntamiento podrá establecer sobre la cuota de una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro del término municipal, así como bonificar a los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial, incrementen su plantilla de trabajadores con contratos

indefinidos, utilicen energías renovables, realicen sus actividades en instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del municipio, establezcan un plan de transporte para sus trabajadores que reduzca el consumo de energía, o tengan un rendimiento neto de la actividad económica negativo o inferior a la cantidad que se determine.

- ❑ En el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Ayuntamiento podrá incrementar la cuota del impuesto mediante la aplicación sobre la misma de un porcentaje, así como bonificar a los vehículos en función de la clase de carburante que consuman o características de su motor, o a aquellos históricos o con una antigüedad determinada.

Asimismo, los Ayuntamientos podrán potestativamente establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En este supuesto, la voluntad corporativa es determinante, ya que le corresponde acordar, o no, su imposición y, en el primer caso, aprobar las correspondientes Ordenanzas reguladoras de los mismos, las cuales deberán contener, de acuerdo con lo establecido legalmente, la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, exenciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen, período impositivo, devengo, así como las bonificaciones previstas. Estas bonificaciones podrán ser:

- ❑ Para el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, a favor de las construcciones declaradas de especial interés o utilidad municipal, que incorporen sistemas de aprovechamiento de la energía solar, vinculadas a planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras, referentes a viviendas de protección oficial o que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.
- ❑ Para el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, a favor de las transmisiones de terrenos o derechos reales de goce a título lucrativo por causa de muerte a favor de cónyuges, ascendientes o descendientes.

6.- QUÓRUM PARA LA APROBACIÓN DE ORDENANZAS FISCALES

El establecimiento, supresión y ordenación de tributos por parte de la Corporaciones locales, así como la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, se llevará a cabo mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas Fiscales.

Hasta ahora, para la aprobación de dichas Ordenanzas, se exigía el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Sin embargo, actualmente, en base a la modificación operada en la Ley de Bases de Régimen Local, este quórum especial desaparece exigiéndose mayoría simple para la adopción de los acuerdos de imposición y ordenación de recursos propios de carácter tributario.

7.- ENTRADA EN VIGOR DE LOS PRESUPUESTOS Y ORDENANZAS FISCALES

El Presupuesto General, definitivamente aprobado, será insertado, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el Boletín Oficial de la Provincia.

Por su parte, los acuerdos definitivos adoptados por la Corporación local aprobando la redacción definitiva de las Ordenanzas Fiscales, su derogación o modificación, junto con el texto íntegro de las mismas o de sus modificaciones, habrán de ser también publicados en el Boletín Oficial de la Provincia.

Pues bien, la entrada en vigor, tanto del Presupuesto como de las Ordenanzas Fiscales, se producirá una vez realizada su publicación en los términos referidos, sin que ello esté supeditado, como ocurre para el resto de las Ordenanzas, al transcurso del plazo de quince días hábiles para la posible formulación de requerimiento de anulación de los acuerdos de aprobación definitiva correspondientes por parte de las Administraciones estatal y autonómica.

8.- IMPUGNACIÓN DEL PRESUPUESTO

Contra la aprobación definitiva del Presupuesto pueden interponerse, alternativamente, cualquiera de los siguientes recursos:

- ❑ Recurso potestativo de reposición ante el Pleno, como órgano que aprueba definitivamente el Presupuesto, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del Presupuesto definitivamente aprobado. Contra la desestimación del recurso de reposición cabe recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución del recurso potestativo de reposición.
- ❑ Directamente, recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del Presupuesto definitivamente aprobado.

9.- PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO

La aprobación definitiva del Presupuesto por el Pleno habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al ejercicio en que haya de aplicarse. El cumplimiento de esta fecha propiciará que el Presupuesto pueda entrar en vigor, previa su publicación en el BOP, al comienzo del ejercicio al que corresponde. Pero si por cualquier circunstancia no sucede así, es preciso arbitrar medios que permitan el funcionamiento de la Entidad, habida cuenta de la prohibición absoluta de acordar gastos sin crédito presupuestario.

Por eso, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales previene que, si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

Esta prórroga se realiza hasta el límite global de los créditos iniciales, no considerándose prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

El Presupuesto definitivo, se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en él incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales, entendiéndose las modificaciones efectuadas sobre el prorrogado realizadas sobre el definitivo.

10.- CONTRATACIÓN DE PRÉSTAMOS O CRÉDITOS

Una de las fuentes de ingresos no tributarios de las Entidades locales está constituida por el producto de las operaciones de crédito, las cuales pueden instrumentarse mediante la contratación de préstamos o créditos a largo plazo, para la financiación de sus inversiones, o a corto plazo (las que no excedan de un año), para atender necesidades o desfases transitorios de Tesorería.

La concertación de dichas operaciones requerirá tener el Presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, y la competencia para ello, cuando las mismas sean a largo plazo, corresponde al Alcalde siempre que estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por 100 de los recursos de carácter ordinario previstos en el mismo. Si las operaciones de crédito son a corto plazo, la concertación corresponde al Alcalde cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Una vez superados los límites señalados, la aprobación corresponderá al Pleno de la Corporación.

En todo caso para concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, se requerirá previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los Presupuestos se deduzca un ahorro neto negativo (no incluyéndose en su cálculo las obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de créditos que hayan sido financiadas con remanente líquido de Tesorería), así como cuando el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediatamente anterior.

CAPÍTULO VIII:

BIENES LOCALES

A) RÉGIMEN JURÍDICO

Las personas jurídicas, públicas y privadas, al igual que las personas físicas, necesitan, para el cumplimiento de sus fines y para la satisfacción de sus necesidades, de un conjunto de bienes y derechos, que constituyen su patrimonio.

En efecto, las Entidades Locales, como Administraciones Públicas territoriales y como personas jurídicas de Derecho Público, con capacidad plena para el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de los fines que les están atribuidos por el Ordenamiento Jurídico, precisan contar con medios personales, materiales, económicos y jurídicos, algunos de los cuales ya se han analizado; necesitan, pues, ser titulares de bienes y derechos, es decir, necesitan un patrimonio.

Procede, pues, analizar el régimen del patrimonio o de los medios materiales, es decir, los bienes y derechos que dispone un Municipio para la satisfacción de las necesidades propias y, en particular, de sus vecinos.

El análisis del régimen jurídico de los Bienes de las Entidades Locales ha de partir la Ley 33/2003, de 3 de Noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE del 4), dictada de acuerdo con el art. 132 de la Constitución. Debiendo precisarse, no obstante, que únicamente algunos artículos de la nueva LPAP son de aplicación a las Comunidades Autónomas y a las Entidades que integran la Administración Local, por su calificación de legislación básica o de aplicación general para todas las Administraciones, en función de los apartados 6º, 8º, 17º y 18º del art. 149 de la Constitución (tal como expresamente determinan el art. 2 y Disposición Final 2ª, LPAP).

Respecto al resto de las cuestiones y preceptos no afectados por la nueva Ley, los bienes locales están regulados, de forma ordinaria, por los arts. 79 a 83 -LBRL, los arts. 74 a 87-TRRL y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio (BOE del 7 de Julio).

B) CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

a) CONCEPTO.

De acuerdo con la legislación básica estatal sobre patrimonio y régimen local, podemos definir "el Patrimonio de las Entidades Locales" como el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.

No se entenderán incluidos en este Patrimonio el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las Entidades Públicas Empresariales y entidades análogas dependientes de las Corporaciones Locales, los recursos que constituyen su tesorería.

b) CLASES DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes de las Entidades Locales se clasifican en Bienes de Dominio Público o Demaniales y de Dominio Privado o Patrimoniales. Los bienes de dominio público pueden ser de uso o de servicio público. Además, los Bienes Comunes tienen la consideración de bienes de dominio público.

1.- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

Son bienes y derechos del Dominio Público los que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Estos bienes se rigen por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, en su defecto, por la LPAP y sus normas de desarrollo, y, como derecho supletorio, por las normas de Derecho Administrativo y de Derecho Privado.

Son Bienes de Uso Público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.

Son Bienes de Servicio Público local los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como las Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sedes de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales se ajustarán a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad; adecuación y suficiencia; aplicación al uso general o servicio público; dedicación preferente al uso común; ejercicio diligente de protección; identificación y control, y cooperación y colaboración con otras Administraciones Públicas.

2.- BIENES COMUNALES.

Los Bienes Comunales son los bienes de dominio público de los Municipios y de las Entidades Locales Menores cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Su aprovechamiento se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal; si este aprovechamiento y disfrute general simultáneo no es posible regirá la costumbre u Ordenanza local; en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos (teniendo en cuenta los familiares a su cargo y su situación económica), y, si no es posible tampoco, la Comunidad Autónoma puede autorizar la adjudicación de los mismos en pública subasta.

3) BIENES PATRIMONIALES.

Son bienes y derechos de Dominio Privado o Patrimoniales los que, siendo de titularidad pública, no tengan el carácter de bienes de dominio público o demaniales.

Más específicamente, son bienes Patrimoniales Locales o de Propios aquellos bienes y derechos de titularidad de la Entidad Local que no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad. Se clasificarán como tales las parcelas sobrantes (porciones de terreno de la Entidad no susceptibles de un uso adecuado) y los efectos no utilizables (bienes deteriorados, depreciados o en deficiente estado de conservación).

Su régimen jurídico será el establecido por su legislación específica (principalmente, pues, la legislación básica sobre régimen local y los artículos aplicables de la LPAP), y, en su defecto, por las normas de Derecho privado..

La gestión y administración de estos bienes se ajustará a los principios de eficiencia y economía; eficacia y rentabilidad; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en su adquisición, explotación y enajenación; identificación y control; colaboración y coordinación con otras Administraciones Públicas, y coadyuvar al desarrollo y ejecución de las políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

C) OBLIGACIONES MUNICIPALES: INVENTARIO, REGISTRO Y DEFENSA DE LOS BIENES Y DERECHOS

Las Administraciones Públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicadas.

Los Municipios tienen la obligación de formar inventario de todos los bienes y derechos que les pertenecen. Siendo este, por lo tanto, el catálogo o relación circunstanciada de todos los bienes y derechos de cualquier clase que pertenezcan al Municipio, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

Se exige que el Inventario sea autorizado por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente y una copia del mismo y de sus rectificaciones se remitirá a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente.

El Pleno de la Corporación es el órgano competente para aprobar el inventario ya formado, su rectificación y comprobación. La rectificación se verificará anualmente, reflejándose las vicisitudes de toda

índole acaecidas a los bienes y derechos. La comprobación se efectuará siempre que se renueve la Corporación Local, levantándose acta, con el objeto de deslindar responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes de la misma.

Los bienes se reseñarán en el inventario por separado agrupándolos en los siguientes epígrafes:

1. Inmuebles.
2. Derechos reales.
3. Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico.
4. Valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la Corporación.
5. Vehículos.
6. Semovientes (animales).
7. Muebles (no incluidos en los grupos anteriores).
8. Bienes y derechos revertibles (bienes que pertenecerán a la Entidad pasado cierto plazo o cumplida cierta condición).

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 conforme a la legislación hipotecaria, la inscripción será potestativa.

La inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará conforme a la legislación hipotecaria y a la LPAP; siendo posible hacerlo mediante certificación administrativa del Secretario en relación al Inventario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación.

Las Administraciones Públicas, y, entre ellas, las Entidades Locales, están obligadas a proteger y defender su patrimonio; y, a tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

D) DISFRUTE Y APROVECHAMIENTO DE BIENES LOCALES

El disfrute y aprovechamiento de los bienes y derechos de las Entidades Locales está en función de su calificación jurídica; por lo que debemos distinguir, en este punto, según se trate de utilización de bienes y derechos de dominio público, de los patrimoniales o de propios y de los comunales.

a) UTILIZACIÓN DE BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PÚBLICO

En la utilización de los bienes de dominio público se considerará:

- ☐ Uso **común**, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará:
 - General, cuando no concurren circunstancias singulares.
 - Especial, si concurrieran circunstancias especiales por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante.
- ☐ Uso **privativo**, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.
- ☐ Uso **normal**, el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte.
- ☐ Uso **anormal**, si no fuere conforme con dicho sentido.

El uso común general de estos bienes se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales.

El uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a autorización o licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general.

Estas licencias o autorizaciones se otorgarán directamente a los petitionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen.

Las licencias o autorizaciones para cuyo otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado no serán transmisibles, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.

Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando 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.

Estarán sujetos a concesión administrativa el uso privativo de estos bienes y el uso anormal de los mismos. Las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a la normativa local y de contratación aplicable.

En ningún caso podrá otorgarse concesión o licencia alguna por tiempo indefinido. El plazo de duración máxima de las concesiones será de 99 años, salvo que la normativa especial señale otro menor.

b) UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES O DE PROPIOS

La Entidad Local titular de estos bienes y derechos puede destinarlos a la satisfacción de sus propias necesidades a través de la utilización directa de los mismos.

La explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico.

Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente.

El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de la contratación local. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del Presupuesto

c) APROVECHAMIENTO Y DISFRUTE DE LOS BIENES COMUNALES

La regla general es que el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará en régimen de explotación común o colectiva, que consistirá en el disfrute general y simultáneo de los bienes por los vecinos.

Cuando este aprovechamiento y disfrute general fuese impracticable se adoptará el aprovechamiento peculiar según costumbre u Ordenanza, y, en su defecto, se adjudicarán lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

Si estas modalidades no son posibles, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en subasta pública, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

En casos extraordinarios, el Pleno de la Corporación, por mayoría absoluta, podrá fijar una cuota anual a abonar por los vecinos por la utilización de los lotes adjudicados, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.

E) PRERROGATIVAS DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO DE SUS BIENES

a) INTRODUCCIÓN

El artículo 132-1º de la Constitución dispone que "la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación".

En este mismo sentido, los arts. 6 y 30-LPAP establecen que los bienes de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Asimismo, el artículo 80-1°-LBRL, concuerda con los artículos anteriores, al disponer que "los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables, imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno".

La LPAP establece que las Administraciones Públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio; y, a tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades y acciones judiciales que sean procedentes para ello (art. 28).

Seguidamente, el art. 41-LPAP establece que, para la defensa de su patrimonio, las Administraciones Públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas:

- ☐ Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
- ☐ Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
- ☐ Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
- ☐ Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.

En el mismo sentido se expresan los arts. 82-LBRL y 44-RBCL; estableciendo, también, la posibilidad de imposición, por las Corporaciones Locales, de sanciones, según lo establecido con la normativa sectorial aplicable.

Asimismo, el art. 42-LPAP permite la adopción de medidas cautelares provisionales para asegurar la eficacia de los actos de protección y defensa de los bienes y derechos del patrimonio de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el art. 44-LPAP preve la comunicación al Ministerio Fiscal de hechos que constituyan indicios de delito o falta penal.

b) DESCRIPCIÓN DE LAS DIVERSAS PRERROGATIVAS Y POTESTADES DEL MUNICIPIO CON RESPECTO DE SUS BIENES Y DERECHOS

1.- POTESTAD DE INVESTIGACIÓN.

Las Corporaciones Locales, como el resto de las Administraciones Públicas, tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando esta no les conste de modo cierto (art. 45-LPAP).

La potestad de investigación tiene por objeto averiguar la situación de aquellos bienes y derechos cuya titularidad no consta con certeza, pero existen indicios de que la misma pudiera corresponder a la Entidad local. No se podrá ejercer si el desconocimiento no existe, pues se conoce el titular por existir constancia de ello en un Registro Público o en cualquier documento que obre en poder de la Administración, ya que tal facultad no autoriza a perturbar la posesión de quienes figuran como titulares.

El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse de oficio (por la propia Corporación o a iniciativa de otra Administración Pública) o por denuncia de los particulares (en este caso, con derecho a premio, por ello). Seguidamente, se procede a un estudio previo sobre la procedencia de la acción investigadora. El acuerdo de iniciación se publica en el Boletín Oficial de la Provincia y se comunica a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma. A continuación, se abren períodos de alegaciones de las personas afectadas y de prueba. Finalmente, se resolverá el expediente por la Corporación Local, previo informe del Secretario. Si la resolución es favorable, se procederá a la tasación de la finca o derecho, su inclusión en el inventario y a la adopción de las medidas tendentes a hacer efectivos los derechos de la Corporación.

2.- POTESTAD DE DESLINDE.

Las Administraciones Públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación.

Iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrán instarse procedimientos judiciales con igual pretensión (art. 50-LPAP).

Las Entidades Locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su titularidad y los de terceros, cuyos límites aparezcan imprecisos o sobre los que existan indicios de usurpación. Los particulares y otros terceros con terrenos colindantes o enclavados en los anteriores podrán reclamar su deslinde.

El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.

Son presupuestos del deslinde la existencia de dos predios, uno de los cuales pertenece a la Administración, la circunstancia de ser colindantes y la existencia, al menos ideal, de líneas divisorias que forman el perímetro delimitador de ambos; además, tales líneas divisorias deben ser confusas, provocando el conflicto que genera el deslinde.

El expediente de deslinde se iniciará mediante acuerdo que se tomará previo examen de una memoria (incluyendo su justificación; descripción de la finca o fincas; títulos de propiedad, certificaciones de inscripción en el Registro e informaciones posesorias); seguidamente, se elaborará un presupuesto de gastos (que serán a cuenta de los particulares o terceros, en su caso).

Una vez aprobado el deslinde, se notifica a los interesados y se publica en el Boletín Oficial de la Provincia.

Acordado el deslinde, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente si la finca estuviere inscrita para que se extienda nota del acuerdo de deslinde, una vez que sea firme, al margen de la inscripción de dominio. Si no estuviere inscrita, se procederá a su inscripción.

Posteriormente se realizará el apeo, que consiste en fijar con precisión los límites de la finca; extendiéndose el correspondiente acta, y procediéndose al amojonamiento, con intervención de los interesados.

3.- POTESTAD DE RECUPERACIÓN DE OFICIO.

Las Administraciones Públicas, y, por tanto, las Entidades Locales, podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil.

Para que surja la potestad de recuperación es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- ☐ que los bienes sean propiedad o titularidad de la Corporación, cualquiera que sea su naturaleza jurídica; siendo suficiente acreditar la posesión;
- ☐ que se posean de forma indebida;
- ☐ que exista acuerdo previo de la Corporación sobre base documental que acredite la posesión; el acuerdo no ha de hacer declaraciones sobre la titularidad municipal; y
- ☐ que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado, pues en caso contrario hay que deslindar previamente.

El procedimiento de recuperación puede iniciarse de oficio o por denuncia de los particulares, y la competencia le corresponde al Pleno, utilizando todos los medios previstos en el ordenamiento jurídico, incluyendo los medios de ejecución forzosa (con la compulsión sobre las personas, si es el caso) legalmente admitidos.

4.- POTESTAD DE DESAHUCIO.

Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes de dominio público cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58-LPAP).

La extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades Locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y ocupaciones a que hubiera dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho.

Para ello, las Entidades Locales utilizarán los medios y las garantías previstas en la legislación de expropiación forzosa; garantías de esta que se aplicarán, asimismo, a los interesados.

La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones Locales impedirá la intervención de otros Organismos que no fueren los previstos en la normativa sobre régimen local, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios, excepto en los supuestos previstos en la legislación de expropiación forzosa.

Siguiendo las prescripciones de esta legislación, fijada la indemnización y agotado el plazo para desocupar el bien sin que se efectuase, la Entidad Local la depositará o consignará legalmente, verificado lo cual, se requerirá al interesado para que, en el plazo de diez días, desaloje el predio, vivienda o local.

En el supuesto de que tal desalojo no se llevara a cabo, la Entidad Local procederá a ejecutar el desahucio por vía administrativa. Para ello, el Presidente de la Corporación apercibirá al interesado del lanzamiento. En el día fijado para el lanzamiento la misma lo ejecutará por sus propios medios, a cuyo efecto bastará la orden escrita del Presidente, de la que se entregará copia al interesado; siendo los gastos por cuenta del mismo, siendo posible que la Corporación retenga bienes y derechos para hacer frente a tales gastos.

Además, las Corporaciones Locales podrán expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos. El título para la expropiación será el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento (o, en su caso, de la Diputación), previa la elaboración de un expediente en que se acredite la necesidad del bien referido; aplicándose la legislación de expropiación forzosa; siendo posible que la Corporación, si dispusiere otros bienes similares, pueda ofrecerlas a los desahuciados, sin que proceda la indemnización señalada, pero sí respecto a los locales, el abono de daños y perjuicios.

Por otra parte, las Corporaciones Locales podrán resolver, por sí y en vía administrativa, los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos constituidos en fincas de su pertenencia a favor de su personal por relación de los servicios que presten; no procediendo indemnización alguna. En este caso, el procedimiento de desahucio y lanzamiento se desarrollará conforme a lo dispuesto en la normativa de régimen local, ya analizado. Asimismo, las Entidades Locales podrán resolver, por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamientos de viviendas de protección oficial de su propiedad, según la legislación aplicable.

Finalmente, la expropiación forzosa de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios (comprendiendo las que tengan por objeto la realización de obras o el establecimiento de servicios públicos) producirá la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de las mismas; en cuyo caso, los titulares de los derechos de ocupación extinguidos serán desahuciados conforme a las reglas anteriormente mencionadas.

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- ALTERACIÓN DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

La legislación local preve un procedimiento para la alteración de la calificación jurídica de sus bienes, que pueden tener naturaleza patrimonial o de dominio público. En el expediente debe acreditarse la oportunidad y legalidad de la alteración pretendida y se debe de resolver previa información pública durante un mes y con el voto de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

No obstante, se prevén supuestos de alteración automática en los que no es necesario seguir el procedimiento anteriormente descrito. Dichos supuestos son la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios, los bienes que adquiera la entidad por usucapión y hayan estado destinados a un uso o servicio público o comunal, y por último la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal. Este último supuesto debe de ser entendido en sus propios términos, es decir, no cabe interpretar el supuesto a la inversa: si un bien demanial

no ha estado destinado a un uso o servicio público durante los últimos 25 años no hay alteración automática sino que se requiere el expediente general para desafectar el mismo.

2.- ADQUISICIONES DE BIENES POR LAS ENTIDADES LOCALES A TÍTULO GRATUITO

La adquisición a título gratuito es uno de los modos de adquirir la propiedad establecido por las leyes. Esta forma de adquisición no está sujeta a restricción alguna, salvo que conlleve alguna condición o modalidad onerosa pues en ese caso solo podrán aceptarse los bienes cedidos previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere. El hecho de que no exista restricción cuando no existe gravamen no significa que el Ayuntamiento o entidad local se vea obligado a aceptar lo primero que se le ceda, es decir, se deberá valorar la conveniencia de esa adquisición para el interés público municipal. En definitiva la cesión gratuita o donación debe de ser aceptada por la entidad local. Ello sin perjuicio de aquellas cesiones gratuitas y obligatorias que impone la ley, como las cesiones de terrenos al Ayuntamiento a que están obligados los propietarios de suelo conforme a la normativa urbanística.

La donación puede ser de bienes muebles o inmuebles. En el caso de bienes muebles puede llevarse a cabo verbalmente o por escrito, requiriendo la verbal entrega simultánea de la cosa donada. Para el supuesto de bienes inmuebles, para que sea válida la donación, la misma debe hacerse en escritura pública y la aceptación del Ayuntamiento podrá constar en esa misma escritura o en otra separada, pero en este último caso, para que surta efecto debe de hacerse mientras viva el donante.

Cuando la cesión gratuita provenga de una herencia la legislación, por razones de seguridad, obliga a las entidades locales a que si aceptan la misma lo hagan a beneficio de inventario, lo que significa que el pago de las deudas de la herencia, si existieren, se efectuará únicamente con los bienes de la misma sin alcanzar en ningún caso al patrimonio del aceptante.

3.- LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Los bienes declarados de interés cultural de que sean titulares las Entidades locales gozarán de la máxima protección y tutela, siendo los mismos imprescriptibles, inalienables e inembargables, salvo las transmisiones que puedan efectuarse entre las Administraciones Públicas. Ello significa que un Ayuntamiento no puede enajenar ni ceder la propiedad de un bien catalogado de interés cultural salvo que lo haga a otra administración pública.

En cuanto a la utilización de estos bienes estará siempre subordinada a que no se pongan en peligro sus valores y cualquier cambio de uso habrá de ser autorizado por la Consejería de la Junta de Castilla y León competente en materia de cultura.

Cualquier actuación, obras o intervención que pretenda realizarse en un bien declarado de interés cultural requerirá igualmente autorización de dicho órgano autonómico. De igual forma en caso de bienes que estén en situación de ruina no podrá procederse a la demolición del mismo sin la autorización de dicho órgano y en caso de que el bien sea de la categoría de monumento o jardín histórico no es posible la demolición y la resolución por la que se declare la ruina solo podrá disponer las obras necesarias para su conservación o rehabilitación, previo informe del órgano autonómico.

4.- LA ENAJENACIÓN DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES MEDIANTE PERMUTA

La permuta de un bien municipal de naturaleza patrimonial por otro bien de carácter inmobiliario constituye una excepción al criterio general de la necesidad de la subasta para las enajenaciones de bienes patrimoniales. Esta figura puede ser un instrumento de gran utilidad para las entidades locales cuando necesitan un concreto bien inmueble para sus necesidades y cabe la posibilidad de permutarlo por otro al que no se le esté dando uso. Son requisitos específicos para poder llevar a cabo la permuta los siguientes:

- ☐ Que en el expediente quede acreditada la necesidad de efectuar la permuta.
- ☐ Que la diferencia del valor entre los bienes que se trata de permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor.

La legislación permite también la permuta como forma de enajenar parcelas sobrantes.

5.- ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS Y OTROS BIENES PATRIMONIALES

Con el arrendamiento de una vivienda u otro bien patrimonial el Ayuntamiento o entidad local se obliga a dar a otra persona el uso o goce de dicho bien por un tiempo determinado y precio cierto. En cuanto al procedimiento para adjudicar el mismo serán de aplicación los procedimientos y formas de adjudicación de la legislación de contratos de las administraciones públicas, siendo necesario acudir a la subasta siempre que su duración fuese superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto.

En cuanto a la renta, el usuario, en todo caso, habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes. El valor del bien, a efectos de venta, debe ser el actual. Por ello, si en el Inventario de Bienes consta una valoración antigua, debe llevarse a cabo una nueva valoración.

Respecto a los efectos y extinción de estos contratos se estará a las normas de derecho privado, y así en relación a viviendas y fincas urbanas habrá que acudir a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994 y en cuanto a las fincas rústicas al Código Civil.

6.- APROVECHAMIENTO Y DISFRUTE DE LOS BIENES COMUNALES

Los bienes comunales son aquellos de titularidad municipal o de entidades locales menores que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. El ordenamiento jurídico local establece un orden escalonado de las diferentes formas de aprovechamiento y disfrute de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así se da preferencia al régimen de explotación común o cultivo colectivo y solo cuando el mismo fuere impracticable se puede acudir al aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, y en su defecto se efectuaran adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos. Si ninguna de las modalidades anteriores resulta posible se acudirá a la adjudicación mediante precio.

Si se acude al aprovechamiento peculiar, ha de entenderse que la costumbre tiene prioridad sobre la Ordenanza local. Si la forma de aprovechamiento es por lotes o suertes se hará a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa a su situación económica. Por último, la adjudicación mediante precio debe de ser autorizada por la Comunidad Autónoma efectuándose mediante subasta pública en la que tienen preferencia en igualdad de condiciones los vecinos sobre los no residentes. Si no acuden licitadores a la subasta la adjudicación de los aprovechamientos podrá hacerse de forma directa.

7.- USO DEL SUBSUELO PARA DOTACIONES PÚBLICAS O PRIVADAS

De acuerdo a la legislación civil, el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella. Por ello, las Entidades locales son titulares del subsuelo de aquellos bienes de su titularidad y la naturaleza del mismo será la misma que la del suelo de su superficie, de tal forma que el subsuelo podrá ser patrimonial o bien de dominio público. El uso de dicho subsuelo para dotaciones públicas o privadas dependerá de dicha naturaleza. Dicho uso puede ser para redes de comunicaciones, eléctricas, redes de saneamiento y abastecimiento, y otros servicios.

Si el subsuelo es de dominio público solo cabe su uso o utilización, pero no cabe su enajenación ni transmisión de ningún tipo al ser inalienable. La utilización puede realizarse por la propia administración, por ejemplo colocación de una nueva red de abastecimiento de agua potable, o a través de particulares o de empresas de servicios públicos mediante autorización administrativa, siempre que el uso especial o privativo que se haga o pretenda hacerse del subsuelo no sea contrario a los intereses generales. Si el uso es privativo, por ejemplo la construcción de aparcamientos subterráneos, será necesario acudir a la concesión administrativa.

Si el subsuelo tiene la naturaleza de bien patrimonial entra en el tráfico jurídico y es susceptible de enajenación, permuta, cesión o gravamen siempre que se den las condiciones legales para ello. Puede ser usado o utilizado por la propia administración o bien por terceros, a través de la figura del arrendamiento.

Por último, el planeamiento urbanístico puede establecer la ordenación y utilización del subsuelo municipal en la forma que se estime más conveniente a los intereses generales.

8.- CAMBIO DE DENOMINACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS

Los Ayuntamientos con fundamento en la autonomía reconocida constitucionalmente tienen competencia para cambiar la denominación de las vías públicas. En la actualidad, no se establece procedimiento en la legislación vigente para llevar a cabo dicho cambio si bien puede entenderse que podrá

realizarse por un trámite sencillo en el que exista una publicidad del cambio que se pretende realizar. El ejercicio de esta facultad no puede lesionar derechos o intereses generales o particulares. Del Acuerdo con el cambio de denominación deberá darse traslado a todos los organismos a los que pueda afectar el cambio (Correos, Registro de la Propiedad, Catastro, Instituto Nacional de Estadística, etc.). En este sentido, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial obliga a los Ayuntamientos a mantener actualizadas la nomenclatura y rotulación de las vías públicas, y la numeración de los edificios, informando de todo ello a todas las Administraciones Públicas interesadas.

9.- INSCRIPCIÓN DE BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Las Corporaciones Locales tienen el deber de conservar y proteger sus bienes y de ello deriva la obligatoriedad de inscribir sus bienes inmuebles y derecho reales en el Registro de la Propiedad, como medio de identificación y defensa frente a terceros. Los bienes se inscriben mediante el correspondiente título inscribible (normalmente escritura pública o título judicial) y cuando este falte será suficiente a tal efecto, certificación que, con relación al inventario de bienes aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario con el visto bueno del Presidente de la Corporación.

Respecto a qué bienes inmuebles son inscribibles, lo son los bienes patrimoniales y los derechos reales sobre los mismos. Respecto a los bienes de dominio público y comunales la cuestión ha quedado resuelta con la nueva redacción del Reglamento Hipotecario que establece que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones públicas y permite que accedan al registro todos los bienes inmuebles de dominio público.

10.- ACTUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO ANTE DAÑOS CAUSADOS EN BIENES DE SU PROPIEDAD

El Ayuntamiento ante conductas de terceros que causan daño en sus bienes, por ejemplo, a través de actos vandálicos en el mobiliario urbano, farolas, bancos, jardines, su actuación pasa por exigir responsabilidad a los causantes de los mismos, mediante el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes, para que repongan el daño causado. La vía judicial puede ser doble. Por una parte, el Ayuntamiento puede denunciar estos actos ante las autoridades judiciales o los agentes de la autoridad (por ejemplo, la guardia Civil), por si los hechos pudieran ser constitutivos de infracción penal. Así, si la cuantía del daño causado intencionadamente en un bien municipal fuera superior a 300,51 euros (400 euros, a partir del 1 de Octubre de 2004), la acción podría ser constitutiva de delito. Cuando es inferior a dicha cantidad se configura como falta. También se configura como falta el deslucir bienes inmuebles de dominio público o privado sin la debida autorización de la administración o de sus propietarios. Además de la pena, el Ayuntamiento en dicho procedimiento penal debe solicitar la indemnización pertinente que reponga el daño causado. La otra vía es la reclamación civil, ante los Tribunales de este orden, de los daños causados contra los responsables de los mismos, en ejercicio de la acción de responsabilidad civil extracontractual del art. 1902 del Código Civil.

CAPÍTULO IX:

LA INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS

A) INTRODUCCIÓN: MEDIOS DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Las funciones encomendadas a las Administraciones Públicas, y, por supuesto, a las Entidades Locales, por la Constitución y el resto del sistema normativo, incluyendo el Derecho de la Unión Europea, pueden llevarse a cabo de muchas y variadas formas.

Habitualmente, desde la perspectiva de la actividad administrativa se suelen mencionar la actividad de policía o de limitación, la actuación de fomento o estimulante, la relativa a la prestación de servicios públicos y la actividad de gestión económica.

En el desempeño de las actividades anteriores, las Administraciones Públicas ejercitan potestades administrativas, es decir, poderes jurídicos reconocidos por el sistema normativo susceptibles de ser aplicados con carácter permanente a quienes se encuentren sometidos a la acción de la Administración, correspondiendo su ejercicio exclusivamente a esta. Estas potestades se reconocen siempre de modo genérico, siendo necesario que se produzcan determinadas circunstancias para su concreción o que existan necesidades de utilidad pública o interés general.

Por otra parte, estos modos de actuación de las Administraciones pueden analizarse desde la perspectiva de la responsabilidad que, por ellos, asumen éstas, incluso los funcionarios y personal que las integran, como consecuencia de su actuación o de su falta de acción, cuando están obligados a ello.

Finalmente, debe destacarse que estos medios de actuación administrativa son compatibles entre sí, siendo utilizados todos en los diversos sectores de la misma.

Veamos, brevemente, tales formas de actuación administrativa:

a) Actividad de policía o de limitación

Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de las funciones previstas en el Ordenamiento Jurídico, intervienen en las actividades de los ciudadanos condicionando o limitando el ejercicio de los derechos subjetivos o intereses legítimos, por razones de interés general.

Las actividades de policía más visibles y habituales son las relativas a la protección de la seguridad pública y la potestad sancionadora, pero no son las únicas, pues existen otras formas de intervención en la utilidad privada menos perturbadoras de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Entre estas, y como fórmula típica del Derecho Administrativo, se encuentran las autorizaciones, las licencias o los permisos, que sirven de condicionante para el ejercicio de derechos o la consolidación de intereses de los ciudadanos. Es decir, algunos derechos e intereses necesitan, para ser ejercitados de forma completa y válida, el permiso o la autorización de la Administración Pública competente, la cual, previamente a su otorgamiento, comprueba la adecuación a la legalidad. En esta actuación administrativa, es destacable la faceta de control, por parte de la Administración, de una actividad material respecto a su compatibilidad y ajuste a la normativa vigente.

b) Actividad de fomento

Esta actividad administrativa supone el ofrecimiento de estímulos positivos a los ciudadanos y a las empresas para conseguir, o contribuir a ello, determinados fines, fijados en el ordenamiento de acuerdo con el interés general. En esta actividad, pues, es esencial la idea de la colaboración del sector privado, al decidir los ciudadanos o las empresas libremente si contribuyen o no a la consecución de los objetivos fijados.

Las medidas de fomento son variadas, si bien las más habituales son las de carácter honorífico (premios y distinciones, en la actualidad de carácter claramente secundario), jurídico (p. ej., mediante el reconocimiento de situaciones de cierto privilegio jurídico, como en el caso del beneficiario de la expropiación forzosa), y, en particular, las de carácter económico-financiero (p. ej., de carácter fiscal, con desgravaciones o exenciones, o ayudas financieras directas, es decir, las subvenciones, que constituyen un importante instrumento de fomento).

Con claridad reconoce esta actividad la STS de 27 de Mayo de 1977 (AR. 3229), al señalar que la actividad de fomento es una "actividad en la que el dirigismo y el intervencionismo quedan suplantados por otros medios tendentes a que sean los propios administrados los que libremente colaboren en el cumplimiento de fines considerados convenientes y deseables, mediante orientaciones y persuasiones efectuadas por incentivos de carácter económico, en nuestro caso, mediante préstamos y subvenciones".

c) Actividad prestacional o de servicio público

Mediante esta actividad, las Administraciones Públicas prestan o ejercen determinados servicios y funciones a los ciudadanos que se consideran esenciales o importantes para la sociedad; prestándose esos servicios o ejercitándose estas funciones de forma obligatoria, regular y con continuidad.

d) Actividad económica directa

Supone el ejercicio, por parte de las Administraciones Públicas, de una actividad de producción de bienes o de prestación de servicios de carácter económico; en particular, destacan las actividades comerciales e industriales. Esta actividad se reconoce directamente en el art. 128 de la Constitución.

Todas estas actividades citadas, variadas y complejas, se llevan a cabo por las Administraciones Públicas a través del ejercicio de potestades administrativas, es decir, como hemos dicho, poderes jurídicos previstos en el Ordenamiento Jurídico para conseguir determinados objetivos y fines; serían, pues, la traducción concreta y específica del poder público genérico.

B) MEDIOS DE INTERVENCIÓN Y POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las Entidades Locales, como Administraciones Públicas, pueden realizar las actividades señaladas y ejercitar las potestades administrativas que preve el Ordenamiento Jurídico para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo.

Así, el art. 4-LBRL, establece que, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas:

- ☐ Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- ☐ Las potestades tributaria y financiera.
- ☐ Las potestades de programación o planificación.
- ☐ Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- ☐ La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- ☐ Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- ☐ La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- ☐ Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública por los créditos de la misma; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Estas potestades pueden ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal, a las Comarcas, a las Áreas Metropolitanas y demás Entidades Locales según lo establecido en las leyes autonómicas. Respecto a las Mancomunidades Municipales, podrán ejercer las potestades referidas que determinen sus Estatutos; en su defecto, les corresponderán todas las potestades señaladas siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una en ambos casos.

Seguidamente, el art. 5-LBRL preve que, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades Locales, de acuerdo con las Constitución y las Leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar

contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer recursos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Por su parte, expresamente, el art. 84-LBRL establece que las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- ❑ Ordenanzas y Bandos.
- ❑ Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.
- ❑ Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

Esta intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual.

Procede, ahora, el análisis de las más importantes actividades y potestades que desarrollan las Entidades Locales.

C) ORDENANZAS Y BANDOS

Los reglamentos son las normas que aprueba la Administración Pública, constituyendo la fuente más habitual del Derecho Administrativo.

Formalmente, se entiende por Reglamento toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y subordinada a la ley; aprobándose como consecuencia de competencias propias y ordinarias que el Ordenamiento Jurídico concede a la Administración.

La potestad reglamentaria es el poder en virtud del cual la Administración dicta los reglamentos. La STS de 24 de Julio de 2000 (AR. 5228) señala que es la potestad de crear normas jurídicas de valor subordinado a la ley. Con más precisión, y siguiendo a EMBID IRUJO, se entiende por Potestad Reglamentaria el poder típico de las Administraciones Públicas conferido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley, dirigido especialmente a la creación de Derecho en el ámbito determinado en el Ordenamiento Jurídico y mediante un procedimiento especial previsto en el sistema normativo.

Las características más destacables de los reglamentos son su naturaleza esencialmente subordinada a la ley y el ser instrumentos ordenadores y ordinamentales que generan normas susceptibles de aplicación posterior o futura.

Por esta razón, no todos los órganos de la Administración están investidos de la potestad reglamentaria, sino únicamente aquellos previstos expresamente por el Ordenamiento Jurídico.

La Constitución reconoce la autonomía, entre otros, a los Municipios y Provincias en su art. 137; concepto de "autonomía" que incluye la potestad normativa, pues supone la capacidad de crear un ordenamiento propio. Sin embargo, esta potestad normativa reconocida, indirectamente, por la Constitución, no incluye la potestad legislativa, sino exclusivamente la reglamentaria, ya que la autonomía reconocida a las Corporaciones Locales no es política sino sólo administrativa (STC 4/1981, de 2 de Febrero).

Con claridad, los arts. 41º,a, 84-1º,a-LBRL y 55-TRRL reconocen la potestad reglamentaria de las Entidades Locales como una potestad derivada y subordinada a la ley, pues en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes (SsTS de 28 de Diciembre de 1977, AR. 473/1978, y 30 de Octubre de 1984, AR. 5010).

Respecto a la competencia para dictar normas reglamentarias, el art. 22-2º,d-LBRL establece que corresponde al Pleno de los Ayuntamientos "la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas"; así como la aprobación de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico, que también tienen naturaleza de normas reglamentarias. Esta competencia del Pleno no es delegable. En el ámbito de las Provincias, la aprobación del reglamento orgánico, de las ordenanzas y de las demás disposiciones de carácter general le corresponde al Pleno de la Diputación (arts. 33-2º,b-LBRL, y 70-4º-ROF); competencia que tampoco es delegable.

De acuerdo con la Constitución (art. 105, c) y la ley (art. 56-TRRL), la aprobación de las Ordenanzas Locales se ajustará al procedimiento establecido en el art. 49-LBRL y la modificación de Ordenanzas y Reglamentos debe seguir los mismos trámites que para su aprobación.

Efectivamente, el art. 49-LBRL establece que la aprobación de las **Ordenanzas locales** se ajustará al siguiente procedimiento:

- ❑ 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; dando así una mayor agilidad al procedimiento de aprobación de las Ordenanzas.

Finalmente, las Ordenanzas y Reglamentos locales deben publicarse oficialmente, por ser un requisito esencial para que existan como normas jurídicas oficiales y auténticas; tal como reconoce, con carácter general, el art. 52-1º-LRJ -PAC.

Expresamente, el art. 70-2º-LBRL, preve que las Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes Locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia, y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo de quince días hábiles. El art. 1 de la Ley 5/2002, de 4 de Abril, reguladora de los Boletines Oficiales de la Provincia (BOE del 5), establece que éstos son el periódico oficial en que se publicarán las Ordenanzas y disposiciones de carácter general.

Por otra parte, el art. 21-1º,e-LBRL, incluye como competencia del Alcalde la de dictar Bandos; competencia que no es delegable. Además, el art. 84-1º,a-LBRL permite a las Corporaciones Locales intervenir la actividad de los ciudadanos mediante Bandos. Por ello, se ha planteado la cuestión de considerar los Bandos como manifestaciones de potestad reglamentaria local.

En la actualidad, y a pesar de algunos pronunciamientos jurisprudenciales, se puede mantener que los Bandos no son normas reglamentarias, ni pueden serlo por no tener las condiciones de generalidad, estabilidad, contribución a la fijación de derechos y obligaciones de los ciudadanos e innovación del ordenamiento jurídico que ostentan las normas reglamentarias. Los Bandos se reservan para cuestiones de índole menor, para recordar el cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, fechas o lugares en que se llevarán a cabo actividades, etc.; es decir, medidas de carácter temporal e instrumental (SsTS de 28 de Diciembre de 1977 y 30 de Octubre de 1984). Así lo señala, claramente, el art. 7-RS, al decir que las disposiciones acordadas por las Corporaciones Locales para regir con carácter general revestirán la forma de Ordenanza o Reglamento; si no revistieran estas características podrán adoptar la forma de Bandos.

D) LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Potestad Sancionadora constituye una importante manifestación del poder jurídico de las Administraciones Públicas para el cumplimiento de los fines establecidos en el Ordenamiento Jurídico. Esta potestad se integra normalmente en la actividad de policía administrativa.

Se trata de una potestad de signo auténticamente represivo, que surge a partir de una vulneración de las normas aplicables; si bien, asimismo, puede tener cierta finalidad preventiva, por el simple hecho de proponer unas sanciones determinadas, al suponer una amenaza para quien infringe deliberadamente las normas.

La Constitución no contiene referencias expresas a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, si bien hay una mención indirecta en su art. 25-3º, al prohibir a la Administración civil "imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, implique privación de libertad".

Por "sanción" podemos entender un acto administrativo de gravamen que disminuye, debilita o elimina parte de la esfera jurídica de los ciudadanos, al privársele de un derecho o imponerse un deber u obligación, como consecuencia de acciones de éstos últimos; articulándose a través de un acto administrativo de gravamen impuesto por la Administración competente de acuerdo con un procedimiento, que debe incluir necesariamente un fase de audiencia al interesado.

Las notas características de las sanciones administrativas son:

- ❑ carácter administrativo de los sujetos que las imponen: exclusivamente las Administraciones Públicas;
- ❑ tienen un componente aflictivo, común a toda sanción;

- ❑ como presupuesto previo, debe existir un acto administrativo ilícito, por acción u omisión, que contradice el Ordenamiento Jurídico;
- ❑ su finalidad es principalmente represiva, previo incumplimiento del sistema normativo, si bien, debe ser destacado su carácter preventivo;
- ❑ el procedimiento, con audiencia al interesado, constituye un componente esencial de la potestad sancionadora.

El régimen jurídico de la potestad sancionadora se establece, de acuerdo con la Constitución, con carácter general, en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27), modificada en 1999 y, específicamente en materia sancionadora, por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003, en su Título IX (arts. 127 a 138); desarrollados por el Reglamento regulador del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por RD 1398/1993, de 4 de Agosto (BOE del 9), aplicable a las Entidades Locales, directa o supletoriamente, según los casos y las competencias implicadas.

La potestad sancionadora se reconoce a los Municipios, las Provincias y las Islas, como Administraciones Públicas territoriales, y dentro de la esfera de sus competencias, en el art. 4-1º,f-LBRL. Formalmente, las dudas y problemas planteados por no existir más referencias concretas en la legislación local se han aclarado y eliminado al introducir la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003 un nuevo Título XI en la LBRL, relativo a la "Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias" (arts. 139 a 141). Además, en este mismo sentido, esta misma Ley ha modificado los arts. 127 y 129-LRJ-PAC para mencionar expresamente a la Entidades Locales. Con estas modificaciones, la nueva Ley colma la laguna legal existente en esta materia en los ámbitos en que no haya apoyo en la legislación sectorial, siguiendo la doctrina de la STC 132/2001, de 8 de Junio.

Esta potestad sancionadora, regulada ahora en las normas referidas, tiene los siguientes principios generales:

- ❑ Principios de legalidad y tipicidad, en virtud de los cuales tanto las infracciones como las sanciones han de estar previstas en una norma con rango legal (art. 25-1º, CE, arts. 127 y 129-LRJ-PAC y arts. 139 a 141-LBRL).
- ❑ Principio "non bis in idem", por el cual no es posible sancionar dos veces la misma infracción (sea penal o administrativa) (art. 133-LRJ-PAC).
- ❑ Establecimiento de un procedimiento sancionador como requisito esencial para imponer las sanciones (arts. 127 y 134 a 138-LRJ-PAC).
- ❑ Principio de irretroactividad, en virtud del cual las disposiciones sancionadoras de aplicación a un supuesto concreto son las vigentes en el momento de producirse la infracción administrativa; no siendo posible su aplicación hacia situaciones pasadas, salvo si los efectos son favorables (art. 128-LRJ-PAC).
- ❑ Principio de proporcionalidad, en virtud del cual las sanciones administrativas nunca pueden implicar privación de libertad, debe existir una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la propia sanción (según los criterios de intencionalidad o reiteración, perjuicios causados y reincidencia), y, en el caso de sanciones pecuniarias, se debe prever que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas (art. 131-LRJ-PAC).
- ❑ Prescripción de las infracciones y sanciones, por la cual el paso del tiempo, sin actuaciones por parte de la Administración, tiene el efecto de sanar y eliminar ambas; impidiendo así la inseguridad jurídica e incertidumbre correspondiente.

Como hemos señalado, la potestad sancionadora de la Administración Local se ejercerá de acuerdo con lo establecido en la LRJ-PAC y, en particular, en el nuevo título XI-LBRL (arts. 127 y 129-LRJ-PAC).

Así, el art. 139-LBRL establece que, 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, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Según el art. 140-LBRL, las infracciones a las Ordenanzas Locales referidas se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Se consideran infracciones muy graves las que supongan:

- ❑ Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de

toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos del régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

- ❑ El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- ❑ El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.
- ❑ Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.
- ❑ El impedimento del uso de espacios públicos por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- ❑ Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- ❑ La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades, a la salubridad u ornato públicos, en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos y en el normal funcionamiento de un servicio público.
- ❑ La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

La tipología de las sanciones es muy variada, no siendo posible la imposición, por las Administraciones Públicas, de penas privativas de libertad (art. 25-3º, CE, y STC 19/1988, de 16 de Febrero). Entre las sanciones más habituales, podemos mencionar la suspensión del ejercicio de actividades privadas, la revocación de licencias, autorizaciones o permisos, la privación del ejercicio personal de una actividad, la privación de un bien o un derecho de los ciudadanos y, en particular, las sanciones de carácter económico-financiero. Respecto a estas sanciones económicas, el art. 141-LBRL establece que, salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

- ❑ Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.
- ❑ Infracciones graves: hasta 1.500 euros.
- ❑ Infracciones leves: hasta 750 euros.

Al incidir de forma importante en los derechos e intereses de los administrados, el ejercicio de la potestad sancionadora se somete a un riguroso procedimiento administrativo, que constituye, así, una garantía jurídica destacable para los ciudadanos (arts. 127 y 134 a 138-LRJ-PAC).

Los principales elementos y fases del procedimiento administrativo sancionador, establecidos en esos preceptos, son los siguientes:

- ❑ Garantía de la exigencia del procedimiento sancionador legalmente establecido, ya que no es posible imponer sanción alguna sin la tramitación del oportuno procedimiento; es decir, no son posibles las llamadas "sanciones de plano".
- ❑ Se establece la separación de fases y órganos, en este procedimiento, en materia de instrucción y resolución del mismo; lo cual supone una garantía destacable para los ciudadanos.
- ❑ Se reconocen determinados derechos a los presuntos responsables de la infracción administrativa:
 - derecho a que se le notifiquen los hechos imputados, las infracciones y sanciones, y la identidad del instructor y de la autoridad que deberá imponer la sanción, así como las normas aplicables;
 - derecho a formular alegaciones y a utilizar todos los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes;
 - el ejercicio de todos los derechos reconocidos para los ciudadanos en el Ordenamiento (en particular, en los arts. 35 y ss.-LRJ-PAC).
- ❑ Se preve la posibilidad de adoptar medidas cautelares y provisionales con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución sancionadora final.
- ❑ Se reconoce el derecho a la presunción de inocencia, en tanto no se pruebe lo contrario; entendiendo que no se vulnera tal previsión ni del derecho constitucional al admitirse el valor probatorio de hechos constatados por funcionarios públicos o agentes de la autoridad en su labor de inspección (Auto del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de Abril).
- ❑ Finalmente, la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador ha de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas; siendo posible la imposición de medidas cautelares para asegurar esta eficacia.

E) LICENCIAS O AUTORIZACIONES Y ÓRDENES INDIVIDUALES

De acuerdo con el art. 84-1º-LBRL, como ya hemos señalado, las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través, entre otros medios, del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo y de órdenes individuales.

La licencia o autorización administrativa es la expresión típica de la intervención de la Administración en la esfera de la actividad privada y constituye requisito necesario para el ejercicio de dicha actividad. Las licencias y autorizaciones constituyen actos administrativos mediante los cuales la Administración Pública autoriza una actividad privada o encauza el ejercicio de esa actividad (SOSA WAGNER).

Las licencias y autorizaciones administrativas se integran, como uno de los instrumentos más típicos, en la actividad de policía, al suponer una remoción de límites para el ejercicio de derechos por los ciudadanos, ya que algunos de estos derechos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso o la autorización de la Administración Pública correspondiente, la cual, antes de otorgarlo, comprueba que tales derechos citados se ejercitarán de acuerdo con la legalidad y de manera adecuada; es decir, suponen un acto de comprobación previa.

Dentro del término licencia se comprenden otras figuras afines (como autorizaciones, permisos, habilitación, dispensas, inscripciones, etc.), que son conceptos que definen la intervención administrativa atendiendo a situaciones diversas; así, en el ámbito local, el término dominante con el que se designa la intervención administrativa a fin de controlar la actividad de los administrados en defensa del interés público, es el de licencia (STS de 11 de Octubre de 1991, AR. 7854).

Como acto concreto y singular de intervención administrativa de la actividad de los administrados, la licencia constituye un deber para aquellos y requiere, de modo correlativo, de una norma legal que habilite a la Administración para poder exigirla; como derivación del principio constitucional de legalidad (arts. 9 y 103-CE).

Es decir, existen actividades sometidas legalmente a previa intervención administrativa que autorice su ejercicio mediante la técnica de la licencia, como acto reglado -no discrecional- de control preventivo, tendente a garantizar que el uso de un derecho, en principio reconocido por el Ordenamiento, se ha de ejercitar de forma armónica con el interés público y la convivencia general (STS 18 de Abril de 1984, AR. 2004).

Con buen criterio, el Tribunal Supremo señala que "licencia municipal es, en general, término equivalente al de autorización administrativa, siendo conceptuada como una declaración de voluntad de la Administración Pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, de que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, ...no implicando tal licencia o autorización transferencia de derechos del ente público al sujeto privado, sino la simple eliminación de unas cortapisas establecidas previamente por el ordenamiento jurídico, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse sin un cierto control por parte de la Administración" (Sentencia de 15 de Junio de 1971, AR. 3660).

Sin perjuicio de que los supuestos de exigencia de previa licencia a actividades particulares están previstos en una multitud de normas sectoriales, el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, BOE del 15 de julio), los menciona con carácter general, mediante una cláusula abierta (aunque menciona algunos supuestos concretos).

Aunque son posibles ciertas matizaciones en función de la materia concreta y de las competencias implicadas, el artículo 9 del Reglamento de Servicios establece el procedimiento administrativo general de concesión de las licencias teniendo en cuenta, asimismo, el ROF, en el que se pueden distinguir tres fases:

- ❑ Solicitud formal en el Registro correspondiente; siendo posible la necesidad de liquidar una tasa o un precio público, según los casos. Posteriormente se ha de producir la decisión pública iniciando el procedimiento.
- ❑ Petición de los informes preceptivos u otros que se estimen necesarios para la resolución del mismo.
- ❑ Resolución expresa, otorgando o denegando la licencia; si bien es posible la resolución por silencio administrativo, según lo previsto en la Legislación sobre Procedimiento Administrativo Común.

Con carácter general, el otorgamiento de las licencias corresponde al Alcalde, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local. Esta competencia es delegable (art. 21-LBRL).

Existen otros actos de control preventivo, como registros administrativos, comprobaciones, etc., que pueden ser regulados por la legislación correspondiente (sectorial, estatal o autonómica).

Además, los Municipios, en ejercicio de sus competencias, puede dar órdenes individuales, constitutivas de un mandato para la ejecución de un acto o su prohibición. Suelen ser habituales en el ámbito de la policía administrativa.

F) LAS SUBVENCIONES

Junto a las técnicas de intervención directa, las Administraciones Públicas utilizan otras vías, no directas pero sí positivas, mediante las que éstas inciden en el comportamiento de los ciudadanos, dando respuestas a demandas sociales de personas y entidades públicas o privadas.

Estas vías de actuación son las técnicas de fomento, mediante las cuales las Administraciones ofrecen estímulos positivos –principalmente ayudas y subvenciones- a los ciudadanos y empresas que satisfacen determinados fines fijados previamente en atención al interés general. Sobresale, así, en esta técnica, la idea de colaboración frente a la de imposición, por cuanto se trata de medidas que ofrecen los Poderes Públicos a fin de conseguir determinados objetivos, decidiendo libremente el particular si opta o no por la consecución de éstos. La misión de los Poderes Públicos es, aquí, no realizar la actividad, sino impulsar a la iniciativa privada para que sea ella quien la realice. Al incidir sobre los derechos de los particulares, deben tener cobertura legal.

El régimen jurídico de las subvenciones, caracterizado tradicionalmente por su dispersión normativa y por la existencia de lagunas en aspectos muy relevantes, se encuentra regulado, actualmente, en la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones (BOE del 18), dictado sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149-1º, 13 y 18-CE.

En efecto, la Ley tiene por objeto la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas (art. 1); reiterándose la misma prescripción en su artículo 3.

El ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones incluye a todas las Administraciones Públicas, y, por supuesto, a las Entidades que integran la Administración Local, y los Organismos y Entidades de Derecho Público dependientes de ellos (art. 3-LGSub).

Se entiende por Subvención toda disposición dineraria realizada por los sujetos señalados a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- ☐ que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios;
- ☐ que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido; y
- ☐ que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

No se incluyen en el concepto de subvenciones, ni en el ámbito de aplicación de la ley, las aportaciones dinerarias entre Administraciones Públicas y entre otros Entes destinadas a financiar unas actividades en el ámbito de sus competencias ni las aportaciones dinerarias que las Entidades Locales realicen, como cuotas, a las asociaciones previstas en la Disposición Adicional 5ª-LBRL.

Tampoco tienen carácter de subvenciones las prestaciones de la Seguridad Social; las diversas prestaciones asistenciales y pensiones para españoles no residentes; las prestaciones para los afectados por el síndrome tóxico o la hepatitis C; las derivadas del sistema de clases pasivas del Estado; las reconocidas por el Fondo de Garantía Social; los beneficios fiscales, en la cotización a la Seguridad Social ni, finalmente, el crédito oficial (art. 2-LGSub). Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario y las subvenciones electorales a partidos políticos y a grupos parlamentarios o grupos políticos en las Corporaciones Locales no se incluyen, tampoco, en el ámbito de la nueva Ley (art. 4 -LGSub).

Los órganos administrativos o entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un Plan Estratégico de Subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden, los plazos de consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (establecidos en la Ley 18/2001, de 12 de Diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, citada).

Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.

La gestión de las subvenciones se realizará de acuerdo con estos principios (art. 8-LGSub):

- ☐ publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación;
- ☐ eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante; y
- ☐ eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En cuanto a los requisitos para el otorgamiento de las subvenciones, la nueva Ley (art. 9) establece los siguientes:

- ☐ aprobación previa de las normas que establezcan las bases reguladoras de su concesión;
- ☐ estas bases deben publicarse en el diario oficial correspondiente;
- ☐ existencia de competencia en el órgano administrativo concedente;
- ☐ que exista crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas derivadas de la subvención;
- ☐ tramitación del procedimiento de concesión de la subvención;
- ☐ fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, -
- ☐ aprobación del gasto por el órgano competente.

Se consideran beneficiarios las personas que hayan de realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención o que se encuentre en la situación que legitima su concesión (art. 11-LGSub).

Asimismo, se preve la existencia de Entidades colaboradoras; considerándose como tales aquellas que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Entre las Entidades colaboradoras se incluyen los Entes públicos y las asociaciones mencionadas en la Disposición Adicional 5ª-LBRL. Las Corporaciones Locales pueden actuar como entidades colaboradoras de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado, y viceversa (art. 12-LGSub). Las condiciones y obligaciones de estas Entidades se formalizan mediante el oportuno convenio con el órgano administrativo concedente (art. 16-LGSub).

Los órganos administrativos concedentes publicarán en el Diario Oficial correspondiente las subvenciones concedidas (expresando la convocatoria, el programa y crédito presupuestario de imputación, el beneficiario, la cantidad concedida y la finalidad). No obstante, la publicidad de las subvenciones concedidas por las Entidades Locales de menos de 50.000 habitantes podrán realizarse en el Tablón de anuncios; si las Entidades Locales tienen más de 5.000 habitantes, además, se publicará en el Diario Oficial un extracto de la resolución por la que se ordena la publicación, con indicación de los lugares en que se encuentra el contenido íntegro (art. 18-1º y 2º-LGSub).

Sin embargo, no será necesaria la publicación en el diario oficial correspondiente de la concesión de las subvenciones en los siguientes supuestos:

- ☐ cuando las subvenciones públicas tengan asignación nominativa en los Presupuestos de las Administraciones citadas;
- ☐ cuando su otorgamiento y cuantía, a favor de un beneficiario concreto, resulten impuestos por una norma con rango legal;
- ☐ cuando los importes de las subvenciones concedidas, individualmente, sean inferiores a 3.000 euros; debiendo preverse otros procedimientos que aseguren la publicidad de los beneficiarios; y
- ☐ cuando la publicación de datos del beneficiario pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar, según la legislación aplicable.

Con carácter general, los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones que sean objeto de subvenciones (art. 18-3º y 4º-LGSub).

De forma detallada, la LGSub, regula los procedimientos administrativos de concesión y gestión de las subvenciones (arts. 22 a 35). En cuanto a los procedimientos de concesión, se preve la tramitación en régimen de concurrencia competitiva como procedimiento ordinario, mediante el cual la concesión de la subvención se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, con la finalidad de establecer una prelación entre las misma, de acuerdo con los criterios previamente fijados en las bases y en la convocatoria, y adjudicar, teniendo en cuenta el límite del crédito fijado, aquellas que hayan obtenido la mayor valoración; si bien se preve, asimismo, la concesión de forma directa, en los casos establecidos en la Ley: las previstas nominativamente en los Presupuestos de las Administraciones referidas, aquellas cuyo

otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango legal y, con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. En ningún caso podrán otorgarse subvenciones en cuantía superior a la determinada en la convocatoria.

En cuanto a la gestión de la subvención, la Ley permite la subcontratación, por el beneficiario con terceros, de la ejecución total o parcial de la actividad que constituye su objeto, cumpliendo determinados requisitos (art. 29), y regula estrictamente la necesaria justificación documental y contable del cumplimiento de las condiciones impuestas y de los objetivos a conseguir con la subvención (art. 30); así como el procedimiento de aprobación del gasto y pago de la subvención (arts. 34 y 35).

En los casos y supuestos previstos (nulidad o anulabilidad de la subvención, etc.), la nueva Ley regula, también, de forma detallada el régimen jurídico del reintegro a la Administración concedente por el beneficiario de las cantidades percibidas en concepto de la subvención (arts. 36 a 43).

Todos los procedimientos regulados en la nueva Ley se adaptarán reglamentariamente a las condiciones de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales (D. Ad. 14ª).

La LGSUB, regula, en su Título III (arts. 44 a 51), el sistema de control financiero de las subvenciones (objeto, obligación de colaboración, facultades y deberes del personal colaborador); que son de aplicación a las Corporaciones Locales, si bien el control financiero corresponderá a los órganos y funcionarios establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004 (arts. 213 y ss.).

Finalmente, la LGSUB, regula, en su Título IV (arts. 52 a 69), las infracciones y sanciones en materia de subvenciones (incluyendo las responsabilidades, el procedimiento sancionador y la prescripción de unas y otras).

G) LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

a) CONCEPTO

Si importantes son los anteriores medios de intervención local en la actividad privada, la trascendencia de la actividad de servicio público está claramente determinada.

Para las normas locales, la idea del servicio público siempre ha estado ligada a la de los fines o competencias municipales. Muestra expresiva de esta afirmación es el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, para el que se consideraban servicios municipales "cuantos tiendan a satisfacer la necesidad del vecindario, relativos a circulación dentro del término municipal, higiene, seguridad, abastos, interés social, beneficencia, enseñanza, comodidad y ornato de la población y demás de índole comunal .../..." (art. 66).

Con más precisión, la actual Ley define a los Servicios Públicos locales como aquellos que "tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales" (art. 85-1º-LBRL).

En el ámbito municipal, la lista es dilatada, por ser amplia la esfera de acción de los Municipios, ya que éstos pueden "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" (art. 25-1º-LBRL) e incluso "realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente" (art. 28-LBRL). Por su parte, el artículo 26 precisa, como ya se indicó, los servicios municipales de prestación obligatoria.

En el ámbito provincial, se atribuye a la Diputación "la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal" (art. 36, c-LBRL), así como asegurar el acceso de toda la población a los servicios públicos municipales de carácter mínimo mediante los instrumentos de la cooperación y la ayuda correspondientes.

Ahora bien, los servicios públicos no pueden concebirse de una forma estática pues se van ampliando con el paso del tiempo a aquellas actividades económicas que adquieren tal condición., como consecuencia de transformaciones técnicas, sociales o económicas. El momento en el que una actividad pasa de ser

puramente privada a constituir un servicio público es algo que nos marca el desarrollo económico-social y el avance de la sensibilidad social conforme pasa el tiempo; en cuyo caso, la ley se limitará a recogerlos.

b) EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

De acuerdo con el artículo 128-CE, la LBRL y el TRRL han llevado a cabo una modificación sustancial del régimen jurídico de la iniciativa para realizar actividades económicas. Se regula así en los dos supuestos en que procede: cuando se trata de ejercer una actividad económica de forma directa y cuando lo hace respaldada por la existencia de una reserva al sector público de una actividad o servicio, reserva que se proyecta a los ámbitos del abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales, y transporte público de viajeros, siendo posible su ampliación por ley (arts. 86-3º- LBRL y 96 a 100-TRRL).

Para iniciar una actividad económica, se precisa tramitar el procedimiento administrativo al que se refiere el artículo 86-1º-LBRL, al señalar que los Entes Locales "mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme el artículo 128.2 de la Constitución".

El procedimiento, en sus aspectos básicos, es el siguiente:

- a) Acuerdo inicial de la Corporación y designación de una Comisión integrada por miembros de ella y funcionarios, que tendrá como cometido hacer una valoración previa de la iniciativa.
- b) Dicha Comisión deberá redactar una Memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros de la actividad en la que se precisará la forma de gestión del servicio (entre las previstas por la ley, según veremos), los supuestos en los que debe cesar la prestación de la actividad y una previsión sobre los precios.
- c) Toma en consideración de esta Memoria por la Corporación.
- d) Exposición pública de la misma para la formulación de alegaciones por los particulares (es decir, los vecinos, de acuerdo con los derechos atribuidos por el art. 18-1º-LBRL) y otras Entidades (Colegios Profesionales, Cámaras, Instituciones Públicas, etc.), por plazo no inferior a 30 días.
- e) Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad Local, de acuerdo con los arts. 22-2º- f, y 47-2º-k , LBRL.

El procedimiento referido se hace más complejo cuando la actuación de la Corporación pretende ser monopolística. En tal supuesto, se precisa la aprobación definitiva del expediente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El acuerdo destinado a asumir el efectivo ejercicio en régimen de monopolio puede ir acompañado de otros (así lo preven los arts. 98 y ss.-TRRL), dirigidos a impedir el establecimiento de empresas que realicen actividades similares, a expropiar las existentes, a rescatar las concesiones otorgadas o, en fin, a regular y fiscalizar la actividad desarrollada.

Cuando se requiera la expropiación de empresas, el acuerdo de prestación del servicio en régimen de monopolio llevará consigo la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes afectados al servicio.

La prestación de los servicios se hace en el territorio de la Corporación prestadora. Dos reglas ayudan a matizar tal afirmación. Una tiene origen legal, y se refiere a la posibilidad de que el monopolio de un servicio afecte a varios términos municipales, supuesto éste en el que, aunque el servicio se preste a través de cualesquiera formas asociativas, el acuerdo referido ha de ser adoptado por todos los Ayuntamientos (art.109-TRRL). La otra se contiene en el art.46-1º,c-RS, y permite que alguno de los elementos del servicio monopolizado pueda estar situado fuera del término municipal.

c) LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN RELACIÓN CON SUS SERVICIOS

Las Corporaciones Locales tienen plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, de acuerdo con la legislación aplicable (art. 30-RS).

Las cuestiones que se plantean en el propio art. 30-RS son, por una parte, constituir los servicios, es decir, establecerlos o implantarlos, y, por otra, una vez constituidos, organizarlos, modificarlos o suprimirlos.

En cuanto a la primera, es decir, a la constitución o creación del servicio, la legislación local considera, de un lado, los mismos como servicios mínimos a prestar (art. 26-LBRL) y, de otro, configurando como un auténtico derecho de los vecinos el exigir la prestación y el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18-1º, g-LBRL).

Una vez creado el servicio, la admisión al mismo se hace de acuerdo con su propia legislación y reglamentación que, en todo caso, deberá respetar el principio de igualdad, por exigencias constitucionales, del art. 84-2º- LBRL y del propio art. 2-RS.

Otra cuestión es la organización del servicio. Una vez creado o constituido éste, su organización es decidida por la Corporación en uso de amplias facultades, limitadas tan sólo por alguna regla, como la que excluye los servicios que impliquen ejercicio de autoridad de la gestión indirecta y del uso de sociedad mercantil de capital social exclusivamente local (art. 85-3º-LBRL).

Fuera de estas previsiones, la libertad de la Corporación es total para optar entre cualesquiera de las formas previstas en el art. 85-2º, A y B-LBRL.

La modificación de la prestación del servicio habrá de hacerse, según el procedimiento seguido para la organización y respetando los derechos de los particulares que hayan sido implicados en la gestión del servicio; lo cual quiere decir que la modificación de la reserva de un servicio habrá de ser declarada por una ley, y la que afecte a los términos de su concreta gestión, incluido el abandono del régimen de monopolio, por un específico acto administrativo en sentido contrario.

La supresión del servicio no será posible en los supuestos de servicios mínimos obligatorios, aunque nada impide la transformación de su concreto modo de gestión.

Finalmente, indicar que un parámetro general que condiciona la libertad de las Corporaciones Locales viene constituido por el mandato, ya contenido en el art. 31-2º-RS, de evitar la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos, reforzado en la actualidad por los deberes de colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas que, como mandato a la local, figura en el art. 10-1º-LBRL, y sin perjuicio de la posibilidad municipal de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas (art. 28-LBRL).

d) LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

El régimen jurídico de la gestión, y sus formas, de los servicios públicos locales se establece, básicamente, en los arts. 85, 85 bis, 85 ter, 86 y 87-LBRL (según redacción de la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, BOE del 17), arts. 95 a 110-TRRL y arts. 30 a 36-RS. La reforma de la Ley de Modernización establece una nueva clasificación de las diversas formas de gestión de los servicios públicos locales e incorpora la figura de las entidades públicas empresariales y la regulación sustancial de los organismos autónomos y de las sociedades con capital social público. Además, en su caso, debe tenerse en cuenta la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de Junio (BOE del 21), modificado por Ley 62/2003, de 30 de Diciembre (BOE del 31), y sus normas de desarrollo.

El art. 85-LBRL establece que los servicios públicos de competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo Autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local o a un Ente público de la misma.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el art. 156-TRLCAP; es decir, concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta.

Este mismo artículo prohíbe expresamente que los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad se presten mediante gestión indirecta o mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local (art. 85-3º, LBRL).

Así pues, las formas de gestión de los servicios públicos locales son:

a') GESTIÓN DIRECTA.

1.- Gestión por la propia Entidad Local.

Esta modalidad de gestión puede llevarse a cabo sin organización especializada o con ella.

La primera forma es adoptada por el Pleno de la Corporación (arts. 22-2º, f-LBRL y 50-21º-ROF, para el Municipio, y 70-22º, así como Disposición Adicional 4ª-ROF, para la Provincia), con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 47-2º, k-LBRL). Se caracteriza por los siguientes rasgos, a los que hace referencia el artículo 68-1º-RS:

- ❑ la Entidad asume su propio riesgo;
- ❑ se ejerce sin intermediarios, de modo que todos los poderes de decisión y gestión se retienen por la Corporación;
- ❑ se utilizan funcionarios y personal laboral de la propia plantilla, cuya retribución se hace con fondos presupuestarios; y
- ❑ este personal depende directamente en su actuación de los acuerdos y actos de los órganos de gobierno de la Corporación Local.

En el segundo caso existe una cierta diferenciación orgánica representada por un Consejo de Administración, cuyo funcionamiento determinará la Entidad Local, que asume "el gobierno y la gestión superior del servicio" (art. 72-RS), y un gerente, designado por el Presidente de la Corporación a propuesta del Consejo; asimismo, tendrá sección presupuestaria propia (arts. 101 y 102-TRRL).

2.- Gestión mediante organismo autónomo local y entidad pública empresarial local.

Estas dos formas de gestión no tenían una regulación detallada hasta la modificación de la LBRL llevada a cabo por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local de 2003.

En efecto, el nuevo art. 85 bis-LBRL remite la regulación de ambas a lo establecido por la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15), en sus arts. 45 a 52 y 53 a 60, respectivamente, con las especialidades previstas en ese precepto.

De acuerdo con esta Ley, los Organismos Autónomos se rigen por el Derecho Administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de la Entidad Local, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Por su parte, las Entidades Públicas Empresariales son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; rigiéndose por el Derecho privado, en la mayoría de sus aspectos.

El art. 85 bis-LBRL establece, respecto a ambos, las siguientes especialidades:

- ❑ Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la Entidad Local, que aprobará sus estatutos. Deberán quedar adscritos a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la Entidad Local, si bien, en el caso de las Entidades Públicas Empresariales, también podrán estarlo a un Organismo Autónomo Local. Excepcionalmente, podrán existir Entidades Públicas Empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros Entes de la misma o distinta naturaleza.
- ❑ El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá 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 caso; en los Municipios de Gran Población tendrán la consideración de Órgano directivo.
- ❑ En los Organismos Autónomos Locales deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en los estatutos. Por su parte, en las Entidades Públicas Empresariales deberá existir un Consejo de Administración cuya composición se fijará en sus estatutos; estableciéndose que su Secretario deberá ser un funcionario público con titulación superior y que desempeñará las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas Entidades.

- ❑ El Pleno o la Junta de Gobierno, según proceda, fijarán las normas relativas a la determinación y modificación de las condiciones retributivas de todo el personal. Los controles relativos a la evolución de los gastos de personal y de la gestión de los recursos humanos los llevan a cabo las correspondientes Concejalías, Áreas u Órganos equivalentes de la Entidad Local.
- ❑ La Concejalía, Área u órgano equivalente de la Entidad a la que están adscritos recibe anualmente el inventario de bienes y derechos, debe autorizar la celebración de ciertos contratos, en función de su cuantía y desarrollan un control de eficacia sobre los mismos.

Además, este mismo precepto fija el contenido de los estatutos de ambos organismos públicos:

- ❑ La determinación de sus máximos órganos de dirección, unipersonales o colegiados, así como su forma de designación, con indicación de los actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.
- ❑ Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar.
- ❑ En el caso de las Entidades Públicas Empresariales, los estatutos también determinarán los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas.
- ❑ El patrimonio asignado al organismo y los recursos económicos que lo financien.
- ❑ El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.
- ❑ El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, del control financiero y de eficacia.

Estos estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo público.

3.- Sociedades Mercantiles Locales.

El nuevo art. 85 ter-LBRL, también incorporado por la Ley de Modernización del Gobierno Local, establece que las Sociedades Mercantiles Locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el Ordenamiento Jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y de contratación.

Estas Sociedades deberán adoptar una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad Local o por un Ente público de la misma.

Los estatutos de las mismas determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.

b') GESTIÓN INDIRECTA.

El art. 85-2º-LBRL remite esta cuestión al art. 156-TRLCAP, que incluye:

1.- La concesión de los servicios públicos.

Por medio de la Concesión de Servicios Públicos, la Entidad Local encomienda a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo y ventura de la actividad concedida. Puede comprender la construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a prestar o la pura gestión del servicio, cuando este no exija obras o instalaciones.

Como actuaciones preparatorias del contrato, deben aprobarse los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, que establecen el régimen jurídico correspondiente.

El procedimiento que culmina en el acto administrativo de otorgamiento de la Concesión puede iniciarse por un particular, que deberá presentar su solicitud acompañada de una Memoria sobre el servicio que se trate de establecer y en la que se justifique la conveniencia de prestarlo mediante esta fórmula. La Corporación, a la vista de la misma, la "admitirá a trámite o la rechazará de plano" (art. 117-RS).

Puede ocurrir, por el contrario, que sea la propia Corporación Local quien inicie los trámites tendentes al otorgamiento de una concesión. En tal caso puede encargar a sus propios funcionarios la redacción del proyecto que servirá de base al concurso, o convocar un concurso de proyectos para poder elegir entre las diversas propuestas que se formulen (art. 118-RS).

En dicho concurso de proyectos, la Corporación elige aquel "que fuere más conveniente a los intereses públicos". El adjudicatario del proyecto recibe una compensación económica que puede consistir en el pago de un precio, anunciado en el concurso, o en el pago por quien resultara adjudicatario de la concesión (arts. 119 y 120-RS).

Superados estos trámites iniciales, habrá de convocarse una licitación pública y la adjudicación se hará, por procedimiento abierto o restringido, mediante concurso. El procedimiento negociado únicamente se utiliza en los supuestos expresamente previstos (art. 159-TRLCAP). Si la concesión obliga a realizar obras, entonces serán de aplicación los preceptos del TRLCAP relativos a las actuaciones administrativas preparatorias establecidas en el mismo para la concesión de obras públicas (art. 158-2°).

El otorgamiento de las concesiones corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los 6 millones de euros incluidos los de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a 4 años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada (arts. 21-1°, ñ, y 34-1°, k- LBRL). Si se superan estos límites, el otorgamiento de las concesiones corresponde al Pleno (arts. 22-2°, n, y 33-2°, l- LBRL). El acuerdo plenario requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros corporativos (art. 47-2°, k-LBRL).

El concesionario se compromete a (arts. 161-TRLCAP y 128-RS):

- ❑ Prestar el servicio con la continuidad convenida, y de acuerdo con las instrucciones emanadas de la Administración.
- ❑ Garantizar a los particulares el derecho a utilizar el servicio público en las condiciones establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas. Por ello, todo aquel que cumpla los requisitos establecidos en la correspondiente reglamentación del servicio debe ser admitido al uso y goce del mismo, como consecuencia del principio de igualdad, y que la Ley extiende al llamado principio de no discriminación por razón de nacionalidad, respecto de las empresas de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio en los contratos de suministros consecuencia, a su vez, del contrato de gestión de servicios públicos (art. 161, d -TRLCAP].
- ❑ Cuidar del buen servicio, siendo posible dictar instrucciones.
- ❑ Indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración.
- ❑ No ceder el contrato sin autorización expresa de la Corporación (art. 114-TRLCAP) y utilizar el subcontrato únicamente para las prestaciones accesorias (art. 170-TRLCAP).

Según el Reglamento de Servicios, "la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar, durante el plazo de la concesión, el costo del establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial" (art. 129-3°).

La Administración puede modificar, por razones de interés público, los términos de la concesión (características y tarifas), pero, si la misma afecta al régimen financiero del contrato, deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato (art. 163-TRLCAP).

Cuando finalice el plazo contractual (que no puede superar los 60 años, según el art. 157-TRLCAP), el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados; incluyendo las facultades administrativas de verificación de lo anterior (art. 164-TRLCAP). La resolución de la concesión de servicios públicos se produce por las causas generales (art. 111-TRLCAP: muerte o incapacidad, quiebra, etc.) y por la demora superior a 6 meses por parte de la Administración en la entrega de la contraprestación o de los medios auxiliares, el rescate del servicio por la Administración (si el concesionario no puede hacer frente al servicio), la supresión del servicio por razones de interés público o la responsabilidad de la explotación del servicio debido a acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato (art. 167-TRLCAP).

2.- La Gestión Interesada.

Supone aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público, cuenta, de un lado, con la colaboración de la Administración, que frecuentemente aporta

una parte relevante de las instalaciones necesarias para su desarrollo, y, de otro, con una remuneración o ingreso mínimos, que se concreta en una cláusula, en virtud de la cual, cuando se producen beneficios que superan el mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado. En otro caso, se asegura ese mínimo. La Ley dice que en virtud de la gestión interesada, "la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato" (art. 156, b-TRLCAP).

3.- El Concierto.

El Concierto permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice actividades análogas a las prestaciones características de ese servicio (art.156, c-TRLCAP); es decir, para el desempeño o mayor eficacia de un servicio público la Administración conviene contratar la actividad privada de particulares que tengan análogo contenido al del respectivo servicio.

4.- La Sociedad Mixta.

Su previsión se establece en el art. 156, d-TRLCAP, al que se remite el art. 85-2º,B- LBRL. En estas Sociedades Mixtas, la Corporación Local participa, directamente o por medio de una Entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. El Reglamento de Servicios las regula en los arts. 102 a 112. Se trata de una figura con amplia tradición en nuestra práctica local, en la que ha sido habitual el recurso a utilizar este instrumento del Derecho Privado. Hay, en la regulación de estas sociedades, como en el caso de las sociedades íntegramente públicas, una remisión genérica al Derecho privado que es justamente lo que justifica la elección de esta alternativa. Se constituyen mediante escritura pública y en las formas previstas en el Derecho Privado.

En estas Sociedades Mixtas, la representación que ostentan en su Junta General los representantes de la Entidad Local (Alcalde o Presidente de Diputación, o, en su caso, personas en quienes estos deleguen) responde al régimen de representación legal propio de las personas jurídicas.

El Consejo de Administración está integrado por los Consejeros, nombrados por la Entidad Local "en la proporción de un 50% entre los miembros que la constituyan y los técnicos" (art. 108-RS).

5.- Los Consorcios.

Según los arts. 87-LBRL y 110-TRRL, las Entidades Locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Tienen personalidad jurídica y sus Estatutos determinan sus fines, el régimen orgánico, el funcional y el financiero.

La representación que corresponda a cada Entidad consorciada será determinada en los Estatutos, sin que estos puedan excluir a ninguna, al ser ésta una regla material fijada en el art. 110-4º-TRRL, al señalar que "sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los respectivos Estatutos".

Para la gestión de los servicios asignados, los Consorcios pueden utilizar cualesquiera de las formas previstas en la Legislación Local.

Como novedad destacable, la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, de 2003, modifica el art. 87-2º-LBRL, para permitir los Consorcios transfronterizos, al establecer que "los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Entidades Locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia".

Finalmente, debe señalarse que el art. 85-LBRL, modificado, no admite el arrendamiento como forma de gestión indirecta de los servicios públicos, ya que remite expresamente al art. 156-TRLCAP, que no lo menciona.

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- TITULARIDAD DE LAS REDES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y DE SUS DIFERENTES INSTALACIONES Y ACOMETIDAS

El abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado constituyen servicios mínimos que por si o asociados deben prestar todos los Municipios. De acuerdo a ello, debe ser el Ayuntamiento quien proporcione las redes generales de suministro de agua y saneamiento. Tanto esas redes generales como las secundarias(acometidas) aunque hayan sido costeadas por los particulares son de propiedad municipal desde el punto en que salen de la propiedad privada, por estar afectadas a los citados servicios públicos. Como contrapartida la conservación y reparación de las mismas deben efectuarse por cuenta de la Corporación.

Por el contrario, la red interior de distribución de agua y alcantarillado es propiedad particular del titular del inmueble por el que transcurra, debiendo el mismo costear cualquier reparación o modificación que se efectúe sin que el Ayuntamiento tenga obligación alguna al respecto.

2.- GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: SUPRESIÓN DEL ARRENDAMIENTO

Las Entidades locales en el ámbito de sus competencias prestan servicios públicos pudiendo ser los mismos gestionados de forma directa o indirecta. A partir del 1 de Enero de 2004, como consecuencia de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, se han introducido novedades significativas en esta materia.

Referente a la gestión indirecta, la figura del arrendamiento ha quedado suprimida, por lo que en la actualidad las formas previstas de gestión indirecta son la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta.

Por ello, los Ayuntamientos que utilizaban la figura del arrendamiento para la gestión de un servicio cuya instalación era propiedad del mismo, como la explotación de las piscinas municipales, instalaciones deportivas o de recreo deben acudir a cualquiera de las otras formas de gestión indirecta o bien gestionarlas directamente

Respecto a las formas de gestión directa se ha introducido la figura de las entidades públicas empresariales y, en relación a la sociedad mercantil de capital exclusivo local, dicho capital podrá pertenecer a la propia entidad local o bien a un ente público de la misma.

3.- COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y PELIGROSOS

Los Ayuntamientos son los competentes para otorgar las licencias administrativas que habilitan a sus titulares para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, en particular de los pertenecientes a la especie canina que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, puedan suponer una amenaza para la integridad física y los bienes de las personas.

El Ayuntamiento otorgará la licencia una vez verificado el cumplimiento de los siguientes requisitos en el solicitante:

- ☐ Ser mayor de edad.
- ☐ No haber sido condenado por delitos de homicidio, lesiones, torturas, contra la libertad o contra la integridad moral, la libertad sexual y la salud pública, asociación con banda armada o de narcotráfico, así como no estar privado por resolución judicial del derecho a la tenencia de animales potencialmente peligrosos.
- ☐ No haber sido sancionado por infracciones graves o muy graves con alguna de las sanciones accesorias de las previstas en el apartado 3 del artículo 13 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de animales potencialmente peligrosos. No obstante, no será impedimento para la obtención o, en su caso, renovación de la licencia, haber sido sancionado con la suspensión temporal de la misma, siempre que, en el momento de la solicitud, la sanción de la suspensión anteriormente impuesta haya sido cumplida íntegramente.
- ☐ Disponer de capacidad física y aptitud psicológica para la tenencia de animales potencialmente peligrosos.
- ☐ Acreditación de haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros con una cobertura no inferior a ciento veinte mil euros (120.000 euros)

La licencia municipal tendrá un período de validez de cinco años pudiendo ser renovada por períodos sucesivos de igual duración, perdiendo su vigencia en el momento en que su titular deje de cumplir los requisitos exigibles.

Además, en cada municipio debe de existir un Registro de Animales Potencialmente Peligrosos clasificado por especies en el que necesariamente ha de constar al menos:

- Los datos personales del tenedor.
- Las características del animal que hagan posible su identificación y el lugar habitual de residencia del mismo.
- Especificación de si está destinado a convivir con los seres humanos o por el contrario tiene finalidades distintas como la guarda, protección u otra que se indique.

4.- VENTA AMBULANTE DENTRO DEL MUNICIPIO

La venta ambulante, modalidad de comercio muy extendida entre los pequeños Municipios para el abastecimiento de determinados productos, viene definida en la Legislación vigente como aquella efectuada por comerciantes fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los lugares debidamente autorizados, en instalaciones desmontables o transportables, incluyendo los camiones-tienda.

Los Ayuntamientos son los competentes para otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales, y para establecer la ordenación de dicha venta, a través de Ordenanza.

La Ordenanza Municipal de Venta Ambulante deberá determinar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- ☐ Los lugares y períodos en los que pueda desarrollarse dicha venta.
- ☐ Número de puestos o licencias.
- ☐ Productos que podrán ofrecerse a la venta. Hay que tener en cuenta que determinados productos, por sus características, su venta en mercadillos ambulantes resulta prohibida por la legislación. Entre ellos, se incluyen los productos alimenticios frescos y refrigerados(carnes, aves, pescados, mariscos, pastas frescas, lácteos frescos y semiconservas), salvo que se disponga de las adecuadas instalaciones frigoríficas y los productos estén debidamente envasados.
 - ☐ Tasa a pagar por la concesión de licencia.
 - ☐ Régimen de funcionamiento del mercadillo.
 - ☐ Régimen sancionador.

5.- ORDENACIÓN DEL TRAFICO EN LAS VÍAS URBANAS

Tanto la legislación local como la de tráfico atribuyen competencias a los Municipios para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración. La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, deberá hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

Además tienen los municipios competencias para la inmovilización y la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos, en los términos que establece la normativa, así como para el cierre de vías urbanas cuando sea necesario y la autorización de pruebas deportivas por dichas vías.

Respecto a la colocación de elementos permanentes sobre el pavimento para limitar la velocidad de los vehículos, teniendo en cuenta el derecho de los vecinos a circular con la necesaria seguridad por las mismas, se debe efectuar de tal manera que no constituya un peligro para la circulación, siendo por ello recomendable el empleo de elementos de reducida incidencia como serían las bandas sonoras. Además, dichos elementos deberán estar debidamente señalizados para que los conductores puedan reducir la velocidad antes de llegar al mismo. En ese sentido deberá señalizarse verticalmente con una señal de limitación de velocidad y otra de existencia de badenes o resaltes. De esa forma podrán evitarse conflictos con los conductores a la vez que se alcanza la finalidad pretendida de reducir la velocidad inadecuada. La competencia para adoptar tal medida tratándose de una actuación concreta le corresponde al Alcalde. Ello no obsta para que el

Ayuntamiento si aprueba una Ordenanza de Circulación regule en la misma las condiciones para la utilización de dichos elementos.

6.- RETIRADA DE VEHÍCULOS ABANDONADOS DE LA VÍA PÚBLICA

La legislación de tráfico y seguridad vial atribuye a los Municipios competencia para la retirada de los vehículos de las vías urbanas y su depósito en lugar adecuado cuando se presuma que los mismos están en situación de abandono, circunstancia que se da cuando permanezcan estacionados por un período superior a un mes en el mismo lugar y presenten desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o les falten las placas de matriculación. Se establece la obligación de los Municipios de disponer de un lugar para el depósito de vehículos, con unas condiciones técnicas que se recogen en la normativa.

Si el Municipio dispone de un lugar adecuado y ajustado a las condiciones técnicas legales para dicho depósito retirará el vehículo a dicho lugar, requiriendo a su titular para que, en el plazo de 15 días, se haga cargo del mismo, con la advertencia de que en caso contrario se procederá a su tratamiento como residuo sólido urbano.

Si no se dispone de depósito, cosa previsible en municipios pequeños y sin medios económicos suficientes, el Alcalde mediante resolución podrá requerir al titular del vehículo para que lo retire directamente de la vía pública dándole un plazo para ello y, apercibiéndole expresamente de que en caso de incumplimiento se procederá a la ejecución forzosa por el Ayuntamiento mediante la ejecución subsidiaria a costa de dicho titular obligado. Si finalmente se procede a la ejecución subsidiaria, el Ayuntamiento, por sí o a través de las personas que determine, retirará y trasladará los vehículos directamente a un centro autorizado de tratamiento de vehículos o a un desguazador que se hace cargo temporalmente de los vehículos para su traslado posterior a los centros de tratamiento que realizan la descontaminación.

7.- EXPEDICIÓN POR LOS AYUNTAMIENTOS DE TARJETAS DE APARCAMIENTO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Conforme a la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de accesibilidad y supresión de barreras, los Ayuntamientos en las zonas de estacionamiento en las vías y espacios públicos deben de reservar plazas de aparcamiento para personas de movilidad reducida.

Los Ayuntamientos expedirán tarjetas de estacionamiento, conforme al modelo recogido en la normativa, a aquellos solicitantes con discapacidad que tengan reconocido un grado de minusvalía superior o igual al 33% y con movilidad reducida, con independencia de su condición de conductor del vehículo en el que se desplacen. La vigencia de la misma será de 5 años para aquellas personas con movilidad reducida permanente, pudiendo renovarse una vez finalizado dicho plazo. La tarjeta suministrada por el Ayuntamiento tendrá validez en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Los Ayuntamientos deben remitir a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, con una periodicidad de 6 meses, un listado de las tarjetas de estacionamiento concedidas, con indicación de los datos de cada una de ellas, para su inscripción en el Registro de Tarjetas de Estacionamiento dependiente de la citada Gerencia.

No se debe confundir la cuestión hasta ahora expuesta con la exención del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Se trata de dos cuestiones distintas, una de ellas encuadrada en la materia de accesibilidad y mejora de la calidad de personas con movilidad reducida y la otra una exención de carácter tributario, cuya regulación viene recogida en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

8.- COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO CON OCASIÓN DE FIESTAS, ACONTECIMIENTOS EXTRAORDINARIOS Y PARA LA EJECUCIÓN FORZOSA DE ACUERDOS O ACTOS

De acuerdo con la Circular nº 10/2000, de la Delegación del Gobierno de Castilla y León, las Entidades Locales pueden solicitar, a través de la Subdelegación del Gobierno, la asistencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con ocasión de fiestas, acontecimientos extraordinarios, conflictos u otros actos de similar naturaleza que razonablemente induzcan a suponer posibles alteraciones o incidentes. En la petición se debe hacer constar el motivo que la produce, así como el lugar, fecha y hora del acontecimiento de que se trata.

Además, se puede solicitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la ejecución forzosa de los actos administrativos que dicten las Entidades Locales. Se debe presentar la siguiente documentación:

- ❑ Certificación o Copia compulsada de la resolución o acuerdo adoptado por la autoridad competente de la Corporación Local.
- ❑ Certificación de haber cumplido todos los trámites previos a la ejecución forzosa previstos en la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- ❑ En su caso, designación de la persona o agente del Ayuntamiento, encargado de llevar a cabo la ejecución material del mismo.
- ❑ Señalamiento del lugar, fecha y hora en que se realizará el citado acto.

9.- OBLIGACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ABONAR A LA SOCIEDAD GENERAL DE AUTORES ESPAÑOLES CANTIDADES EN CONCEPTO DE DERECHOS DE AUTOR

De acuerdo a la legislación vigente en materia de propiedad intelectual, existe obligación de los Ayuntamientos de abonar derechos de autor, por los bailes, verbenas, pasacalles, y en general actuaciones que impliquen el acceso de una pluralidad indeterminada de personas a una obra musical o literaria y que sean organizados por el Ayuntamiento.

La excepción viene determinada porque la obra haya pasado a ser de dominio público, pues entonces podrá ser utilizada por cualquiera siempre que se respete la autoría y la integridad de la obra. En ese caso el Ayuntamiento no deberá abonar cantidad alguna por su difusión en un acto o festejo municipal. El hecho que determina que una obra pasa a utilizarse en régimen de dominio público es la extinción, por el transcurso del tiempo, de los derechos de explotación. Con carácter general, los derechos de explotación de la obra durarán toda la vida del autor y setenta años después de su muerte o declaración de fallecimiento. Hay que tener en cuenta que si la obra originaria es objeto de transformación (traducción, adaptación y cualquier modificación de su forma de lo que se deduce una obra diferente), surgirá un derecho de propiedad intelectual para el autor de la transformación, por lo que aunque la obra sea de dominio público si el objeto de comunicación pública es una obra adaptada habrá que pagar derechos de autor. Para obtener información sobre las obras, puede accederse al Registro de la Propiedad Intelectual, que tiene carácter público.

Pues bien, sentada la anterior obligación del Ayuntamiento hay que decir que la Sociedad General de Autores y Editores de España (SGAE) es una entidad autorizada por el Ministerio de Cultura que goza de legitimación para reclamar al Ayuntamiento cantidades en concepto de derecho de autor de sus representados que son la mayoría de autores españoles. Las tarifas generales de cobro por la utilización de su repertorio vienen establecidas por la propia SGAE y son vinculantes ya que encuentran respaldo legal en la propia Ley de Propiedad Intelectual.

Por último, es de interés para los Ayuntamientos conocer que la Federación Española de Municipios y Provincias firmó un convenio con la SGAE de fecha 29 de octubre de 1996, que contempla, para los Ayuntamientos adheridos al mismo, una reducción de hasta un 25% sobre las tarifas generales que aplica la SGAE a los Ayuntamientos por la utilización de las obras cuya gestión tenga encomendada en actos de acceso gratuito para el público. Asimismo, en virtud de dicho Convenio, se ha creado en la sede de la FEMP, un Servicio de Documentación, Información y Asesoramiento Cultural, al servicio de las Corporaciones Locales, acerca de cualquier cuestión relativa a la propiedad intelectual.

En caso de que el Ayuntamiento opte por formalizar su adhesión a este Convenio, deberá dirigirse a la Delegación de la Sociedad General de Autores y Editores en su provincia, pues es la SGAE la entidad que tramita directamente las adhesiones.

CAPÍTULO X:

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

A) ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

a) El concepto de "Ordenación del Territorio"

El territorio o espacio físico en España y en la Comunidad de Castilla y León es único, y en él confluyen poderes y competencias sobre las más diversas materias de diferentes Entes e Instituciones.

La inmensa mayoría de las competencias y actividades materiales públicas y privadas se llevan a cabo, o inciden, en el territorio; sin embargo, dichas competencias y actividades materiales distan mucho de ser homogéneas, ya que proceden, de hecho, de diversos centros de poder, de diversas Administraciones Públicas, que se entrecruzan y pueden provocar conflictos, y, por otro lado, son, en sí mismas, actividades diferentes materialmente.

Para intentar paliar dichos efectos y ordenar racionalmente tales incidencias, surge la función pública de la ordenación del territorio (y, asimismo, en otros planos, el urbanismo), que, en conexión con la actividad económica y la protección ambiental, condicionaría y coordinaría las planificaciones y decisiones urbanísticas y sectoriales, incluyendo las económicas.

Los primeros análisis y regulaciones sobre el suelo, y su uso, se han vinculado históricamente al "Urbanismo", como conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de las ciudades en orden a las necesidades materiales de la vida humana; es decir, sobre el hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico (Diccionario de la Real Academia de la Lengua, STC 61/1997, de 20 de Marzo, FJ, nº 6, y Voto particular del Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA). Sin embargo, ese concepto de "Urbanismo", vinculado a la ciudad, entra en crisis, y se amplía principalmente después de la II Guerra Mundial, debido a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo (industrialización, emigración y reconstrucción de Europa) de los diversos usos y actividades sobre el territorio, y no sólo de las ciudades.

El término "Ordenación del Territorio", que es el más utilizado, es un concepto muy impreciso dentro del Derecho Público; de hecho está mal utilizado: lo que se ordena no es el territorio sino las actividades que se realizan o pretenden realizar sobre el mismo. La principal razón de tal imprecisión en el concepto proviene de la relativa modernidad del término, frente al concepto de "urbanismo", que cuenta con más de un siglo de fijación conceptual.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, la define como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad".

Por su parte, la STC 36/1994, 10 de Febrero, citando la STC 149/1991, de 4 de Julio, define la Ordenación del Territorio como "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial", y añade que es "un conjunto de actuaciones políticas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo" (FJ nº 3). Esta doctrina se recuerda en SsTC 28/1997, de 13 de Febrero, y 149/1998, de 2 de Julio (sobre la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma vasca). Además, la STC 306/2000, de 12 de Diciembre, incluye, también, en el concepto la habilitación "a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial" (FJ nº 5). Doctrina que se recuerda en la STC 14/2004, de 12 de Febrero, sobre las directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma aragonesa.

En la actualidad, pues, la Ordenación del Territorio se concibe como una política y una técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, bien la fijación de prioridades de usos y actividades sobre el territorio; con un ámbito regional o suprarregional; que supone una actividad jurídica o política, que incluye otros instrumentos; que utiliza planes o instrumentos

de planificación y otras directrices vinculantes o no vinculantes; que supone la aplicación de criterios eminentemente públicos, de carácter económico y social; que afecta, sobre todo, a los agentes públicos, aunque también incide en el ámbito privado; y que afecta y se refiere a todos los recursos naturales.

El Estado regulado en la Constitución Española de 1978, se define, en su art. 1-1º, como "Estado social y democrático de Derecho", lo que supone que, sin renunciar a las exigencias del Estado de Derecho, el propio Estado asume una responsabilidad de primer orden en la satisfacción de necesidades y metas sociales. De ahí la inclusión de preceptos, como los arts. 45 (relativo al medio ambiente) y 47 (sobre la vivienda), que son principios rectores de la política económica y social. Fruto de esa responsabilidad social del Estado, la Constitución considera la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda (arts. 33, 47, 148 y 149), la protección ambiental (arts. 45, 148 y 149), el progreso económico y social, y la distribución equitativa de la renta regional (art. 40), como funciones públicas. Constituyen lo que los constitucionalistas alemanes llaman "determinaciones de fines del estado" (de los poderes públicos).

La Constitución de 1978 no define el concepto de "Ordenación del Territorio", pero la consagra como una función política independiente y autónoma; y lo mismo se puede decir respecto al concepto de "Urbanismo". Si bien, ambos conceptos se mencionan en el Título VIII, en materia de distribución de competencias, al distinguir la Constitución, expresamente, las mencionadas funciones: el art. 148-1-3º se refiere a los conceptos de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"; haciendo referencia a otros relacionados con los anteriores en otros preceptos. Por último, los arts. 33, 45 y 47, en relación con el art. 53-CE, permiten configurar tales funciones públicas como de carácter horizontal, de tal forma que permitan llevar a cabo un desarrollo de calidad, y no sólo cuantitativo.

b) Las competencias de la Comunidad de Castilla y León sobre Ordenación del Territorio

El art. 148-1º, 3-CE señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Basándose en ello, todos los Estatutos de Autonomía han asumido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, con el carácter de exclusivas; si bien con redacciones diversas. En estas materias, por tanto las Comunidades Autónomas ostentan todas las potestades sobre esas materias: la legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva o de gestión, incluyendo la inspección.

A pesar de la amplitud del reconocimiento de la competencia en favor de las CC.AA. por la Constitución y, en particular, por los Estatutos de Autonomía, y teniendo en cuenta que los propios Estatutos limitan el concepto, y la propia competencia de ordenación del territorio, al referirse expresamente a otras materias relacionadas con ésta (p. ej., obras públicas e infraestructuras en general), es evidente que las CC.AA. no ostentan la totalidad de las competencias sobre ordenación del territorio, ya que no es posible obviar una serie de competencias de Estado, previstas en el art. 149 de la Constitución, y cuya esencia es, precisamente, la incidencia territorial.

De acuerdo, pues, con las competencias estatales señaladas, es criterio consolidado por la doctrina de Tribunal Constitucional, desde la STC 77/1984, de 3 de Junio, que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede desapoderar al Estado de las competencias previstas en el art. 149 de la Constitución.

A la vista de este conflicto, la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado (art. 149-3º-CE) inclina su solución resueltamente en favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor constitucional superior (competencias que son de carácter sectorial, en su mayoría).

Además, deben tenerse en cuenta las competencias de las Administraciones Locales afectadas por las relativas a la ordenación del territorio, ya que aquéllas no disponen de competencias en esta materia, pero sí sobre otras materias a las que pueden afectar las relativas a la ordenación del territorio.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado, en su versión original, por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero (BOE del 2 de Marzo), incluye, en su art. 26-1,2º, las materias de "ordenación del territorio, urbanismo y la vivienda" como de competencia exclusiva, "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución"; asumiendo, en estas materias, la potestad legislativa, reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección. Además, y de la misma forma que en otros Estatutos de Autonomía, se incluyen otras materias que están estrechamente relacionadas con la ordenación del territorio (obras públicas; ferrocarriles, carreteras y caminos; transportes; etc.).

El art. 27-EACYL, relativo a las competencias autonómicas de desarrollo normativo y de ejecución, también incluye materias relacionadas con la ordenación del territorio (ordenación y planificación de la actividad económica; régimen minero y energético, etc.). De la misma manera, el art. 28-EACYL se refiere a las competencias de ejecución (y, p.ej., incluye competencias en materias de industria, protección ambiental, etc.).

Fruto de los Pactos Autonómicos de 1992 y de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencias (BOE del 24), el EACYL fue modificado mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo (BOE del 25), para ampliar las competencias. Respecto a las materias de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" el nuevo Estatuto no introduce novedad alguna; continuando mencionándose en el art. 26-1,2º-EACYL. Algunas modificaciones se introducen por el Estatuto en las materias relacionadas con la ordenación del territorio (arts. 26, 27 y 28).

Finalmente, el EACYL ha sido modificado, por tercera vez, mediante la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de Enero (BOE del 9). El nuevo EACYL, destacando los aspectos cualitativos del mismo, define, en el art. 4, el patrimonio natural y el patrimonio cultural como dos de los valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León; prescribiéndose que serán objeto de especial protección y apoyo. Por otro lado, el art. 8-EACYL asume los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución; incluyendo, pues, los principios rectores económicos y sociales.

Respecto a las competencias sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", sin cambios destacables, se incluyen ahora en el art. 32-1, 2º-EACYL, con el mismo carácter de exclusividad que en los textos anteriores. Las materias relacionadas con la ordenación del territorio se incluyen, según el nivel competencias, en los arts. 32, 34 y 36-EACYL; destacándose el aumento competencial producido.

c) La Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León de 1998. Aspectos generales

El comienzo de las actuaciones de elaboración del texto de la LOTCYL, se puede fijar en el año de 1994, en que, con la asistencia técnica del profesor BASSOLS COMA, se inician los trabajos en materia urbanística y de ordenación del territorio, de forma conjunta, en la desaparecida Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Posteriormente se abandonaría esta línea de trabajo, y se tomaría la decisión de elaborar dos textos legislativos, para ambas materias.

El texto relativo a esta materia sería aprobado como "Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León" por la Junta de Castilla y León en su reunión de 11 de Diciembre de 1997.

Finalmente, el Pleno de las Cortes, celebrado el día 30 de Noviembre, aprobó el texto legal, convirtiéndose en la Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL nº 236, del 10 de Diciembre; corrección de errores en BOCYL nº 223, de 18 de Noviembre de 1999), que entraría en vigor el día 11 de Diciembre (DF 2ª-LOTCYL). Posteriormente se modificaría, su art. 24-4º, por Ley 13/2003, de 23 de Diciembre (BOCYL del 30).

La LOTCYL tiene por objeto establecer los principios y los objetivos de la ordenación del territorio en la Comunidad de Castilla y León, y regular los instrumentos para su ejercicio por parte de la Junta de Castilla y León (art. 1). Este objeto, y el propio texto legal, se justifican en estas razones (EM-LOTCYL, Apdo. I):

- ❑ necesidad de un mayor esfuerzo de coordinación y planificación administrativas; derivada de la experiencia acumulada por la Administración autonómica;
- ❑ las singularidades territoriales de Castilla y León: gran extensión, fragmentación administrativa municipal; debilidad demográfica; sistema urbano poco estructurado, etc.;
- ❑ necesidad de un tratamiento integrador de las perspectivas sectoriales que supere su inherente parcialidad; tratando, pues, de superar la concepción de yuxtaponer aleatoriamente las actuaciones sectoriales y locales, el carecerse de un marco de referencia global;
- ❑ destacar los valores endógenos, y positivos, de Castilla y León como la riqueza de los espacios naturales y de su patrimonio histórico-cultural; tal como preve el art. 4-EACYL, al considerarlos como valores esenciales de la Comunidad, y objeto de especial protección y apoyo.

Justificada por las razones anteriores, y su propio objeto, seguidamente, de forma adecuada, la LOTCYL (art. 2-1º) establece los principios de la ordenación del territorio de Castilla y León: principios de coordinación y cooperación administrativa, a fin de asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas, y principio de participación social.

Con una ordenación sistemática muy clara y normativamente muy adecuada, la LOTCYL, siguiendo lo establecido en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, de 1983, establece una serie de objetivos generales (art. 2-2º), que tratarán de ser alcanzados a través de la consecución de otros objetivos de carácter más concretos (art. 2-3º).

Los objetivos generales de la ordenación del territorio en Castilla y León son: la promoción de un desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social, la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la protección del patrimonio cultural.

Para alcanzar los objetivos generales, la actividad de la Junta de Castilla y León en la materia se concretará en los instrumentos territoriales, mediante la ordenación y gestión racional de los usos y actividades sobre el territorio, destinados a alcanzar estos objetivos concretos (EM-Apdo. II y art. 2-3º, LOTCYL):

- ❑ Definir un modelo territorial para la Comunidad, con la finalidad de favorecer la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior de la región; con especial atención, en relación con ese modelo territorial, a los núcleos de población que puedan constituirse en centros de desarrollo comarcal, debido a sus características y posibilidades (cuestión esta que trata de aplicar en la práctica las previsiones del art. 70 de la Ley 1/1998, de 4 de Junio, de Régimen Local de Castilla y León, BOCYL del 11, al preverse un tratamiento preferencial para éstos municipios por la Junta de Castilla y León).
- ❑ Mejorar la compatibilidad entre los procesos productivos y de urbanización con la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural de la Comunidad.
- ❑ Establecer los criterios y procedimientos para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, desde una visión global de los problemas de la Comunidad Autónoma.

Estos objetivos concretos tienen carácter enunciativo, y no limitativo (art. 2-4º, LOTCYL), siendo, pues, posible que se añadan más en el futuro; flexibilidad destacable ante la variabilidad de esta materia, que depende de las previsiones de la Comunidad Autónoma, a medio y largo plazo, en todas sus actuaciones.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución (art. 148-1º, 3) y en el Estatuto de Autonomía (art. 32-1º, 2), la LOTCYL concibe la ordenación del territorio como una función pública, cuya titularidad corresponde a la Junta de Castilla y León, sin perjuicio de la participación de otras Administraciones Públicas y de la iniciativa privada (EM-Apdo. II y arts. 2-3º y 3).

Establecido lo anterior, la LOTCYL, con una claridad y sencillez, apreciables, tiene como contenido, casi exclusivo, la definición y la regulación de un sistema de planificación territorial "que solucione las insuficiencias de los planes de ordenación urbanística y de la planificación sectorial, en especial en cuanto al tratamiento de los problemas de ámbito supramunicipal y a las dificultades para coordinar adecuadamente las actuaciones con incidencia territorial" (EM-Apdo. III); teniendo en cuenta, pero sin interferir, la política económica (sin vinculaciones presupuestarias), la organización administrativa (no se condiciona la Ley, ni sus instrumentos, a la creación de comarcas u otros entes supramunicipales; si bien tampoco lo impide) y la política ambiental (asumiendo su carácter sustantivo y cualitativo) (EM-Apdo. III).

El sistema de planificación territorial de la LOTCYL (art. 5) está constituido por las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, como instrumento para sintetizar y orientar la política territorial regional, las Directrices de Ordenación de ámbito Subregional, como instrumento ordinario, y los Planes y Proyectos Regionales, como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio. Además, se mencionan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, a los que se les reconoce un carácter planificador del territorio, pero no se regulan en la LOTCYL sino en la Ley 8/1991, de 10 de Mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL del 29), a la cual se remite el art. 26 de la LOTCYL.

d) Los instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León; Directrices de Ordenación Subregionales y Planes y Proyectos Regionales

Las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León constituyen el instrumento central y esencial tanto del modelo de instrumentos territoriales como del propio texto legal; siguiendo, en este punto, los sistemas de todas las Comunidades Autónomas. Se conciben como el instrumento para sintetizar y orientar la política territorial de Castilla y León, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales vigentes (EM-Apdo. IV, LOTCYL).

Estas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio son el instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad Autónoma (8-1º, primera frase, LOTCYL).

La LOTCYL (art. 8-1º) establece, como objetivos fundamentales de las Directrices, la definición del modelo territorial de la Comunidad, establecer el marco de referencia para los restantes instrumentos territoriales previstos y situar la política territorial de la Junta de Castilla y León, con la finalidad de alcanzar los objetivos de la ordenación del territorio autonómico y, en especial, los del Plan de Desarrollo Regional.

Los objetivos señalados se plasman, más concretamente, en las funciones de las Directrices, previstas en el art. 8-2º, LOTCYL:

- ❑ Definir los objetivos y estrategias de la política territorial de la Junta de Castilla y León, incluyendo las prioridades generales y las necesidades locales, partiendo de un previo, e imprescindible, diagnóstico territorial de la Comunidad.
- ❑ Formular los criterios y normas que regulen la implantación de las actividades en el territorio, orientadas hacia la consecución del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial de la Comunidad.
- ❑ Constituir el marco de referencia y orientación para planes, programas y proyectos, públicos y privados, sectoriales y locales, con incidencia en la región; y especialmente para los restantes instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos.
- ❑ Proponer y programar actuaciones de alcance o interés para la Comunidad, estableciendo bases para la cooperación entre las Administraciones Públicas competentes para su ejecución.

El contenido de las DOTCYL incluye estas determinaciones (art. 10-1º, LOTCYL):

- ❑ Análisis y diagnóstico de los problemas, oportunidades y perspectivas territoriales de la Comunidad.
- ❑ Formulación, a partir del diagnóstico anterior y de las políticas sectoriales de los objetivos, estrategias y propuestas de ordenación y gestión que orienten las actividades con incidencia en el territorio.
- ❑ Delimitación de ámbitos geográficos funcionales, como unidades de ordenación territorial, y de criterios para delimitar otros ámbitos de planificación subregional.
- ❑ Cuantificación, localización, diseño y ejecución de los denominados "sistemas regionales de estructuración territorial", es decir, el conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos de la Comunidad, y de los cuales dependerá su desarrollo futuro. Suponen una parte importante del contenido de la ordenación del territorio, a nivel conceptual.

Se pueden distinguir los siguientes contenidos:

- Infraestructuras en materia de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones, energía (producción, almacenamiento, transporte y distribución), hidráulicos y de calidad ambiental.
- Suelo para la implantación de actividades productivas.
- Vivienda, con especial referencia a las modalidades de protección pública y a los programas de rehabilitación.
- Dotaciones, equipamientos y servicios de salud, asistencia social, educación, cultura, comercio, administración, justicia, deportes y ocio.
- Criterios para el desarrollo urbanístico de los núcleos de población y para la implantación de nuevos usos y actividades, en función de las disponibilidades de recursos, de los riesgos naturales y tecnológicos, y de su incidencia sobre el territorio
- Criterios para proteger los recursos naturales y culturales, y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con delimitación de áreas de protección y planificación especial.
- Criterios de actuación en áreas desfavorecidas debido a razones de declive económico o demográfico, a situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, así como debido a riesgos naturales o tecnológicos.
- Criterios de coordinación y compatibilización de los planes urbanísticos y sectoriales, entre sí y con las propias DOTCYL.
- Finalmente, las DOTCYL deben incluir un Programa de Actuación, para su aplicación y puesta en marcha, con expresa referencia a la imprescindible evaluación de las Directrices con la política económica de la Comunidad y con los programas de los restantes Administraciones Públicas y de la Unión Europea.

Las Directrices de Ordenación Subregionales son el instrumento ordinario de ordenación territorial en Castilla y León; estando destinadas a considerar de forma integrada los recursos naturales, las infraestructuras y los equipamientos en ámbitos geográficos no prefijados, en principio (EM-LOTCYL, Apdo. V); con lo que se tiene en cuenta la problemática extensión de la Comunidad Autónoma, poco propicia a abordar su ordenación conjunta en cortos espacios de tiempo. Son, pues, unas DOTCYL con un ámbito territorial menor, si bien tienen algunas particularidades destacables.

Las Directrices de Ordenación Subregionales son el instrumento habitual y ordinario de ordenación del territorio de la Comunidad, cuyo objeto es la planificación de áreas que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, un especial respeto a sus recursos, infraestructuras y equipamientos (art. 14-1º, LOTCYL).

Junto a la consideración de las Directrices de Ordenación Subregionales como auténticos instrumentos de ordenación territorial, que lo son, es destacable su función de suplir la inexistencia de ordenación urbanística a nivel municipal, mediante las normas apropiadas, con la finalidad de paliar uno de los más graves problemas regionales (teniendo en cuenta, como es sabido, el gran número de municipios existente), en particular en la periferia de las capitales de provincia. Cuestión que se justifica en intereses supramunicipales, y no se interfiere en la autonomía municipal, pues su vigencia finaliza si el municipio aprueba el planeamiento correspondiente (EM-LOTCYL, Apdo. V-3º). Sin duda, esta última función singulariza a estas Directrices Subregionales, respecto a los instrumentos similares de otras Comunidades Autónomas.

En cuanto a su ámbito territorial, la LOTCYL las regula con una gran flexibilidad en este punto, ya que se prevén para ámbitos geográficos o áreas que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales (EM-Apdo. V-1º y art. 14-1º). Sin perjuicio de que las DOTCYL (art. 10-1º, c) delimiten ámbitos de referencia, esta flexibilidad permitirá atender a las exigencias de la realidad territorial y sus problemas y oportunidades, en cada momento concreto y según vayan surgiendo los problemas; definiéndose los ámbitos geográficos en cada instrumento concreto. Sin embargo, la LOTCYL es consciente de la estructura territorial de Castilla y León, y así en EM-Apdo. V-2º estima que la comarca, por su funcional dimensión, y sobre todo la provincia, por su consolidación social y administrativa, son los ámbitos idóneos para la articulación territorial; si bien, continúa la EM, no se ha querido prejuzgar ningún ámbito, pues, se dice, los problemas territoriales difícilmente se adaptan a los ámbitos y límites administrativos. No obstante, la Disposición Adicional 3ª-LOTCYL considera ámbitos geográficos prioritarios para estas Directrices a la provincia y, en especial, a los entornos de sus capitales. Finalmente, la flexibilidad del ámbito geográfico se vincula jurídicamente a la iniciativa para elaborarlas, pues, junto a la Consejería de Fomento, se reconoce a las Diputaciones, los Consejos Comarcales y los Municipios (que representen un 50% de la población y superficie del área correspondiente) (art. 18-1º, LOTCYL).

Tal como hemos señalado anteriormente, el objetivo de las Directrices Subregionales es planificar y ordenar áreas geográficas que precisen una consideración conjunta y coordinada, es decir, integrada, de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos (art. 14-1º, LOTCYL).

Para llevarlo a cabo, la LOTCYL (art. 14-2º) establece las siguientes funciones de las Directrices, respecto a las cuales, en cada caso concreto, se podrán asumir "todas o algunas" de ellas:

- ❑ Proponer un modelo flexible para la utilización y uso del territorio, con la finalidad de optimizar las aptitudes para localizar actividades susceptibles de propiciar un desarrollo equilibrado y sostenible.
- ❑ Establecer mecanismos de coordinación que permitan una gestión responsable de los recursos, de forma compatible con la protección ambiental y la satisfacción de necesidades sociales.
- ❑ Definir un marco de referencia, orientación y compatibilización para los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes urbanísticos y las actuaciones de las Administraciones Públicas.
- ❑ Concretar la ordenación urbanística de los municipios sin plan de ordenación propio, clasificando el suelo según lo previsto en la Legislación Urbanística, y estableciendo, cuando sea necesario, la normativa sobre uso del suelo.

Sin duda, esta función singulariza a las Directrices Subregionales, respecto a figuras afines de otras Comunidades Autónomas. Su finalidad es solucionar un importante problema de la Comunidad, cual es la existencia de un gran número de Municipios sin planeamiento, y el propio problema del excesivo número de Municipios, la gran mayoría con muy pocos habitantes.

La LOTCYL preve que estas Directrices Subregionales lleven a cabo las dos funciones más destacables en relación con la seguridad jurídica de los particulares, además de la propia ordenación urbanística, cuales son establecer el régimen jurídico de la clasificación urbanística (siguiendo lo previsto en los arts. 10 a 32 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 1999, modificada en 2002 y 2003, y en su Reglamento de 2004) y, cuando sea necesario, la normativa sobre uso del suelo.

De acuerdo con las funciones que cumplen, la LOTCYL (art. 17) preve que las Directrices Subregionales contendrán una serie de determinaciones, con carácter enunciativo y no limitativo, y todas las que resulten coherentes con sus objetivos y funciones.

Las determinaciones previstas en la Ley son (art. 17-1º):

- ❑ Delimitación del ámbito territorial a ordenar, justificando las razones que avalan la misma, en especial cuando no se atenga a límites provinciales o comarcales y cuando afecte a áreas sin Directrices en vigor
- ❑ Las determinaciones relativas al análisis y diagnóstico de los problemas y oportunidades (letra b); a la formulación de objetivos, estrategias y propuestas de ordenación (letra c); a la cuantificación, localización y criterios de diseño y ejecución de los sistemas de estructuración territorial de interés común para el ámbito correspondiente (letra d), con algún matiz; criterios y normas (mención esta última que se añade) para el desarrollo urbanístico y la implantación de usos y actividades, para la protección de recursos naturales y para la coordinación de las planificaciones local y sectorial (letras e, f, g), y el Programa de Actuación (letra i), coinciden con las previstas para las DOTCYL en el art. 10 de la Ley.
- ❑ Las normas urbanísticas subsidiarias que ordenan los Municipios sin planeamiento, clasificando el suelo según la Legislación urbanística, estableciendo, según los casos, la normativa sobre el uso del suelo, en especial sobre la urbanización y edificación en suelo urbano y la protección del suelo rústico (letra h).

Constituyen la traducción de esta peculiar función de las Directrices Subregionales. Quizás el nombre dado a tales normas no parece muy apropiado debido a la confusión con las Normas Subsidiarias, previstas en la LS de 1976 y en el Reglamento de Planeamiento, y más cuando se seguirán utilizando en Castilla y León durante el período transitorio de implantación de la LUCYL.

De todas formas, estas normas son una parte de las determinaciones, y con plasmación documental, en un caso; pero no tienen autonomía normativa, ni pueden considerarse aisladamente, sino como parte de las Directrices.

- ❑ Las determinaciones u otros aspectos de Planes o Programas de Actuación vigentes que sean directamente modificados por la aprobación de las Directrices.

Supone un importante papel activo y directo de las Directrices, que puede tener cierta contradicción con la LUCYL (que no lo preve al regular las modificaciones de los Planes y Normas) y en el principio de autonomía local (si aquellos Planes son competencia municipal).

Los Planes y Proyectos Regionales son los siguientes instrumentos de ordenación del territorio, regulados en los arts. 20 a 25-LOCTCYL. Este instrumento regulado en los arts. 20 a 25-LOT CYL no es unívoco sino que presenta una dualidad: por un lado, están los Planes Regionales, con una doble modalidad. y, por otro lado, los Proyectos Regionales.

No obstante, aunque sea sustancialmente idéntico el régimen jurídico de los Planes y de los Proyectos Regionales, el hecho mismo de que establezca la distinción nominal entre ambos instrumentos es indicativo de que el Legislador ha querido darle algún tipo de consecuencia, en el sentido de que a los Planes les corresponde un contenido más general y abstracto, y a los Proyectos un contenido más singular y concreto.

Las determinaciones que integran el contenido sustantivo de estos instrumentos aparecen enumeradas en el art. 23 LOTCYL:

- ❑ Para todos los instrumentos, en general: organismo, entidad o persona promotor del Plan o Proyecto (art. 23-1º,a-LOT CYL); justificación del interés social o utilidad pública de la actuación y de su incidencia supramunicipal (art. 23-1º,b-LOT CYL, 2º); descripción de los objetivos y características funcionales, espaciales, temporales y económicas del Plan o Proyecto (art. 23-1º,b- LOT CYL, 1º); adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio y, en general, de planeamiento vigentes en el término o términos municipales en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación, o, en su caso, determinaciones que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del Plan o Proyecto Regional (art. 23-1º,c-LOT CYL); y documentación necesaria para la realización del trámite ambiental aplicable en función de la naturaleza y características del Plan o Proyecto (art. 23-1º,d-LOT CYL).
- ❑ Para los Planes Regionales de ámbito sectorial, además de los anteriores requisitos, serán exigibles los documentos que reflejen adecuadamente las determinaciones exigibles en virtud de la legislación sectorial correspondiente o de la Orden de iniciación de su procedimiento de aprobación (art. 23-2º-LOT CYL).
- ❑ Para los Planes Regionales de ámbito territorial y los Proyectos Regionales se exigen adicionalmente las siguientes determinaciones: descripción del emplazamiento propuesto y entorno afectado por la incidencia económica y ambiental del Plan o Proyecto; incidencia económica y ambiental sobre el entorno afectado y posibilidades y medios de corrección de los efectos negativos predecibles; y ordenación del ámbito del respectivo instrumento, incluyendo eventualmente la clasificación del suelo y demás determinaciones reguladas en la legislación urbanística.

- ❑ Para los Proyectos Regionales de iniciativa privada, se exigen adicionalmente los compromisos del promotor en orden al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos, particularmente las garantías referidas a la evaluación económica del propio Proyecto (art. 23.4 LOTCYL), exigencia a la que se presta específica atención enseguida, al examinar precisamente los documentos en que las anteriores determinaciones han de plasmarse.

La Ley 9/2002, de 10 de Julio (BOCYL del 12), regula y permite la declaración por ley de Proyectos Regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

La LOTCYL no reconoce competencias locales en la materia, al estar asignada a la Junta de Castilla y León, y a la Administración autonómica (art. 3).

No obstante, respecto a los Municipios, se preve su participación en el proceso de elaboración de todos los instrumentos mencionados (arts. 12, 18 y 24-LOTCYL); siendo destacable su iniciativa respecto a Planes y Proyectos Regionales y Directrices Subregionales (arts. 18 y 24-LOTCYL). Participación e iniciativas que, también, se reconocen a las Diputaciones Provinciales, en relación con las Provincias (arts. 12, 18, 20 y 24 - LOTCYL).

B) URBANISMO

a) El concepto de "Urbanismo"

En principio, como concepto de "Urbanismo" podemos aceptar el establecido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de las ciudades (poblados) en orden a las necesidades materiales de la vida humana. Este concepto lo utiliza el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA en el Voto Particular formulado en la STC 61/1997, de 20 de Marzo. Concepto al que también se ha aproximado el propio Tribunal Constitucional.

En efecto, la STC 61/1997, de 20 de Marzo, concibe el Urbanismo como:

"... la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las leyes urbanísticas recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1)...". (F J n° 6, a).

Añadiendo que, "sin propósito definitorio...".../...,"el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, gestión o ejecución de los instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación..."; a lo que debe añadirse "el régimen jurídico del suelo", en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación (FJ n° 6, a). Distinción que no acepta el Voto Particular del magistrado JIMÉNEZ DE PARGA a esta misma sentencia (FJ n° 3).

El contenido del urbanismo mencionado, siguiendo la fundamentación de la misma sentencia, se traduce en "políticas de ordenación de la ciudad", pues con ellas "se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo (FJ n° 6, a). Si bien, debe tenerse en cuenta que esta vinculación del urbanismo a la ciudad es una concepción ya no es asumible en nuestro Derecho, pues "el urbanismo moderno ha roto las fronteras de la ciudad para referirse a todo el territorio nacional..." (STS de 2 de Febrero de 1987, AR 2043). Es decir, se refiere al uso del suelo, aún no siendo estrictamente el de las ciudades, sino más bien el de los términos municipales correspondientes, sin llegar a todo el territorio nacional.

b) Previsiones constitucionales, aspectos competenciales y Legislación Estatal sobre Urbanismo

El Derecho Urbanístico español ha sufrido recientemente profundos cambios que han afectado al sistema normativo, a la distribución de competencias y a otras cuestiones sustantivas.

Sin perjuicio de otros antecedentes normativos más remotos, la primera regulación completa, e innovadora, de la materia se produce mediante la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de Mayo de 1956 (BOE del 14).

Esta Ley se modificaría, profundamente, mediante la Ley 19/1975, de 2 de Mayo; dando lugar al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril (BOE de 16 y 17 de Junio). En 1978, se aprobaron los Reglamentos de desarrollo de la Ley del Suelo, sobre Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística.

Seguidamente, se aprueba la Constitución Española de 1978, que ratifica la consideración del urbanismo (tal como hacían las leyes citadas) y de la ordenación del territorio como funciones públicas, por derivación de la cláusula del Estado Social (arts. 1, 9, 33, 45, 46 y 47, así como arts. 148 y 149).

El art. 33 de la Constitución reconoce el derecho de propiedad; recogiendo, como contenido esencial del mismo, tanto el derecho o utilidad privada como su función o utilidad social, con relación al suelo; cuestión establecida, sin valor constitucional, en las leyes citadas (así se reconoce en las SsTC 37/1987, de 26 de Marzo; 170/1989, de 19 de Octubre, y 61/1997, de 20 de Marzo). De acuerdo con ello, la legislación urbanística ostenta cobertura constitucional con claridad.

Además, la Constitución establece, como es sabido, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, el art. 148 -1º, 3, de la Constitución, señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Basándose en ello, todos los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en estas materias con el carácter de exclusivas (aunque con redacciones diferentes); es decir, las Comunidades Autónomas asumen, en estas materias, las potestades legislativa, reglamentaria y la ejecutiva o de gestión.

No obstante, y a pesar de la amplitud del reconocimiento de competencias a favor de las Comunidades Autónomas, es evidente que el Estado, sobre la base del artículo 149 de la Constitución, ostenta una serie de competencias que inciden en el territorio (p. ej., sobre puertos y aeropuertos de interés general; planificación de la actividad económica; condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles, etc.).

De acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, la competencia autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio no puede desapoderar al Estado de las competencias previstas en el art. 149 de la Constitución (por todas, STC 149/1998, de 2 de Julio).

Además, y de acuerdo con el reconocimiento del principio de autonomía (arts. 137 y 140-CE), deben tenerse en cuenta, asimismo, las competencias de las Administraciones Locales (principalmente, de los Municipios) en materia urbanística; en función del desarrollo establecido en la LBRL y en la correspondiente legislación autonómica, tanto en materia urbanística como de régimen local.

Promulgada la Constitución, el Estado intenta elaborar algunas normas en la materia, que no se aprobarán y otras que sí serán aprobadas (así, los Reales Decretos-Leyes de 1980 y 1981 sobre suelo y vivienda), y las Comunidades Autónomas, o algunas de ellas, comienzan a elaborar leyes propias en materia urbanística, si bien se acepta, en general, el modelo establecido por la Ley del Suelo de 1976.

No obstante, en 1990 se aprobará una nueva e importante Ley que modificó en profundidad la Ley del Suelo de 1976: se trata de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo (BOE del 27). La nueva Ley realiza una reforma parcial del ordenamiento urbanístico estatal, pero de gran entidad (p. ej., preve un sistema de adquisición gradual de las facultades del derecho de propiedad, las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, etc.); haciendo el texto de gran complejidad.

Después de un complicado proceso, finalmente fue aprobado el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Julio (BOE del 30). La Tabla de Vigencias de los Reglamentos fue aprobada mediante Real Decreto 304/1993, de 26 de Febrero (BOE del 18 de Marzo).

Tanto la Ley de 1990 como el Texto Refundido de 1992 fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas.

Antes de dictarse la correspondiente sentencia constitucional, el Texto Refundido de 1992 sería modificado por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de Junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Colegios Profesionales, que se convertiría en la Ley 7/1997, de 14 de abril (BOE del 15), en materia del régimen jurídico del suelo, principalmente.

La STC 61/1997, de 20 de Marzo (publicada en el BOE de 25 de Abril), resuelve, finalmente, los recursos de inconstitucionalidad planteados por varias Comunidades Autónomas contra la Ley de 1990 y el Texto Refundido de 1992. Esta sentencia constitucional estima, a efectos reales, como es sabido, casi totalmente los recursos planteados, con lo que el Texto Refundido de la Ley del Suelo desaparece prácticamente del ordenamiento jurídico; convirtiéndose, por ello, en Derecho Estatal de carácter supletorio la Ley de 1976 y los Reales Decretos-Leyes de 1980 y 1981. Se inició así una etapa normativa confusa e insegura, que finalizará con la elaboración y aprobación de una nueva Ley estatal.

Después de asumir el impacto de la STC 61/1997, el Estado, una vez dictada la Ley 7/1997, inició la elaboración de una nueva Ley en materia del suelo, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. La nueva norma será la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (BOE del 14); la cual justifica su nula incidencia y regulación sobre la materia urbanística (en el sentido expuesto por la STC 61/1997), debido a que el legislador estatal "carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio", admitiendo únicamente una solución parcial (regulando, de acuerdo con la sentencia citada, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el procedimiento administrativo común); por lo que, "su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas" (EM-Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, apartado 1º, final).

La Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, de acuerdo con lo anterior, no incide ni regula las materias que son competencia de las Comunidades Autónomas. Pero el artículo 2, 1º-LRSV, ratifica, quizás con menor claridad que en 1992, la concepción del sistema jurídico urbanístico y del derecho de propiedad, al señalar que "las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios", sin derecho a indemnización alguna (art. 2-2º).

Además, la nueva Ley ratifica la concepción del urbanismo como función pública (art. 4) y el principio de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística pública (art. 3).

La Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, sorprendentemente mantiene vigentes (Disposición Derogatoria Única -1º) algunos preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Asimismo, la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones mantiene la vigencia del art. 4 de la Ley 7/1997, pues modifica la Ley de Bases de Régimen Local, sobre competencias de los órganos municipales en materia de planeamiento urbanístico. Debiendo tenerse en cuenta la incidencia de la Ley 11/1999, de 21 de Abril (BOE del 22), sobre Medidas del Pacto Local, que cambia la ordenación y algunas palabras de la modificación de 1997, así como la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE del 17).

Además, el art. 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de Junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (BOE del 24 y 28), modifica los artículos 9, 15 y 16 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, sobre el suelo no urbanizable y urbanizable, con la finalidad de incrementar la oferta del suelo.

Posteriormente, este Real Decreto-Ley se convertirá, después de su tramitación parlamentaria, en la Ley 10/2003, de 20 de Mayo, con el mismo título (BOE del 21).

c) Las competencias de la Comunidad de Castilla y León en materia de Urbanismo

De acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado, en su versión original, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero (BOE del 12 de Marzo), incluye, en su artículo 26-1-2º, las materias de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", como de competencia exclusiva, "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución"; asumiendo, en estas materias, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluyendo la inspección. Además, este precepto, así como los relativos a las competencias de desarrollo y de ejecución (arts. 27 y 28), incluyen diversas materias relacionadas con el urbanismo.

Fruto de los Pactos Autonómicos de 1992, como es sabido, el EACYL fue modificado mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo (BOE del 25), que, en estas materias, no introduce modificación competencial alguna.

Finalmente, el EACYL ha sido modificado, por tercera vez, mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (BOE del 9). El nuevo Estatuto de Autonomía, destacando los aspectos cualitativos del mismo, define, en el artículo 4, el patrimonio natural y el patrimonio cultural como dos de los valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León (junto a la lengua castellana); prescribiéndose que serán objeto de especial protección y apoyo. Por otra parte, el art. 8-EACYL asume los derechos, libertades y deberes establecidos en la Constitución; incluyendo, pues, los principios rectores económicos y sociales.

Respecto a las competencias sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", sin cambios apreciables, se incluye ahora en el art. 32-1-2º, EACYL, con el mismo carácter exclusivo que en los textos anteriores. Las materias relacionadas con el urbanismo se recogen, según el nivel de competencias, en los arts. 32, 34 y 36-EACYL; debiendo destacarse el aumento competencial de la Comunidad producido.

d) La Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 1999, y su Reglamento de desarrollo, de 2004

1.- ELABORACIÓN Y ASPECTOS GENERALES. EL MODELO JURÍDICO-URBANÍSTICO ESTABLECIDO.

La STC 61/1997 provocó en la Comunidad de Castilla y León una aceleración de los trabajos internos para dotar a la misma de una legislación propia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En efecto, dichos trabajos se habían iniciado por la desaparecida Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en 1994, si bien la sentencia constitucional obligó a cambiar drásticamente el objetivo de los mismos y a introducirlos en una acusada rapidez, debido a la presión política y social para dotarse de normativa propia.

Sin perjuicio de que los trabajos señalados continuaron, la sentencia constitucional provocó, en primer lugar, la aprobación, por la Consejería citada, de la Circular de 30 de mayo de 1997, sobre "Criterios para la aplicación del Régimen Jurídico Urbanístico tras la STC 61/1997, de 20 de marzo" (BOCYL de 13 de junio), en la que se exponen los criterios de interpretación más adecuados con el propósito de facilitar la aplicación de la normativa urbanística en la Comunidad.

No obstante, existían ciertos problemas en Castilla y León, derivados de la necesidad de dar cobertura legal para las técnicas urbanísticas, incluidas del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, previstas en los tres Planes Generales adaptados al mismo en la Comunidad (Palencia, Soria y Valladolid). Planteados los mismos, en la primavera de 1997 se decidió elaborar un Proyecto de Ley en la materia, que se convertiría en la Ley 9/1997, de 13 de Octubre, de Medidas Transitorias en materia de Urbanismo (BOCYL del 16).

Posteriormente, y ya con la finalidad de elaborar (o terminar) la normativa autonómica, se abordarían los trabajos en un principio de forma conjunta para urbanismo y ordenación del territorio, pero se dividirían en 1997. Teniendo en cuenta que los trabajos sobre ordenación del territorio eran los más avanzados y que no se vieron afectados por los acontecimientos derivados de la STC indicada, y que habían razones sustanciales para regular de forma independiente (diferenciación sustantiva respecto al urbanismo; diferentes técnicas utilizadas; diferentes escalas administrativas, etc.), se elaboró y aprobó, como hemos señalado, la **Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio** (BOCYL de 10 de Diciembre y 18 de Noviembre de 1999), que regula la misma como una función pública, competencia de la Junta de Castilla y León, estableciendo sus objetivos generales y los instrumentos correspondientes (Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León; Directrices de Ordenación Subregionales; Planes y Proyectos Regionales, y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales).

En cuanto a la normativa sobre Urbanismo, los trabajos se retomaron y aceleraron a partir de un primer borrador articulado, finalizado en agosto de 1997; trabajos que se caracterizaron por un amplio proceso de consulta social (que caracteriza esta normativa, respecto a las de otras Comunidades Autónomas). El Proyecto de Ley de Urbanismo se aprobó el 30 de Julio de 1998, por la Junta de Castilla y León, y se remitió a las Cortes para su tramitación parlamentaria. Finalmente se convertiría en la **Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León** (BOCYL del 15). Su Disposición Final 1ª prescribía la elaboración de una relación de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos estatales que fuesen de aplicación, en tanto se elaborasen los Reglamentos de desarrollo de la propia Ley; Tabla de Vigencias que se aprobó mediante Decreto 223/1999, de 5 de Agosto (BOCYL del 10 y del 27).

Posteriormente, la LUCYL será modificada por Ley 10/2002, de 10 de Julio (BOCYL del 12), **Ley 21/2002, de 27 de Diciembre** (BOCYL del 30) y **Ley 13/2003, de 23 de Diciembre** (BOCYL del 30).

Finalmente, mediante **Decreto 22/2004, de 29 de Enero**, se aprobó el **Reglamento de Urbanismo de Castilla y León** (BOCYL del 2 de Febrero).

Como características de la normativa urbanística de la Comunidad de Castilla y León (art. 3-2º, RUCYL) se pueden señalar las siguientes: la aceptación de los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España desde 1956, ofreciendo, no obstante, soluciones nuevas procedentes de la experiencia y la práctica urbanística, para problemas específicos; reducir la complejidad normativa, codificando en unos textos únicos (la propia LUCYL y su desarrollo en el RUCYL) la normativa urbanística aplicable en la Comunidad; la adaptación de esta norma a las características y problemas particulares de Castilla y León (debilidad demográfica y fuerte fragmentación de la estructura municipal de la región); y la incorporación a la actividad urbanística de principios exigibles por la sociedad (p. ej., la transparencia administrativa, la cohesión económica y social, la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico).

De acuerdo con la LUCYL y el RUCYL (arts. 1 de ambos), el objeto de esta normativa es regular la actividad urbanística en la Comunidad de Castilla y León. Actividad urbanística que se considera una función pública (siguiendo el consolidado modelo urbanístico español) que tiene por objeto la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación.

Esta actividad urbanística comprende los siguientes aspectos: planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo y en el mercado del suelo, organización y coordinación administrativas e información urbanística y participación social; aspectos que son los elementos para la ordenación sistemática de la LUCYL y el RUCYL. Esta actividad urbanística debe desarrollarse en todo caso con plena sujeción a lo previsto en la normativa urbanística y en las demás normas aplicables.

Partiendo del hecho bien conocido de que las actuaciones sobre el suelo y el territorio son un hecho colectivo que condiciona de forma decisiva la vida entera de sus habitantes, ya desde la Ley del Suelo el urbanismo y, más en general, la ordenación del territorio pasan a ser una decisión de la organización colectiva, es decir, se convierten en una función pública, debido a los intereses generales implicados en la cuestión. Así lo reiteran las restantes Leyes del Suelo (de 1976, 1990 y 1992) y una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, SsTS de 7 de Noviembre de 1998, RJ. 8783; de 26 de Marzo de 1996, RJ. 2700, y de 8 de Mayo de 1997, RJ. 5651) y del Tribunal Constitucional (STC 61/1997, de 20 de Marzo).

Esta concepción fue confirmada por el art. 33-CE, al garantizar el derecho de propiedad y precisar que la función social delimita su contenido de acuerdo con las leyes; cuestión que reiteran el art. 1-LRSV y los arts. 2-LUCYL y RUCYL.

Así pues, será la ordenación urbanística la que defina el estatuto básico del derecho de propiedad, confiriéndole determinados contenidos; es decir, el ámbito de intereses que ampara el derecho de propiedad del suelo no alcanza a la transformación o el aprovechamiento urbanístico del mismo.

Este aprovechamiento urbanístico, y el propio contenido del derecho de propiedad del suelo, se define o delimita por una decisión normativa del poder público. Ante la amplitud de tal determinación surgió la conocida técnica normativa de carácter bifásico, incluyendo leyes y planes urbanísticos, que fue oscurecido por la jurisprudencia (así, SsTS de 16 de Diciembre de 1985, AR 1986/855; de 17 de Junio de 1989, AR 4730, y SsTC 37/1987, de 26 de Marzo, y 149/1991, de 4 de Julio). Técnica jurídica que se recoge con claridad en los arts. 7 y 12 –LRSV.

En este mismo sentido, todo el modelo normativo-urbanístico se recoge tanto en la LUCYL como en el RUCYL.

En efecto, el objeto de ambas normas es regular la actividad urbanística de la Comunidad en el marco de la legislación básica estatal (art. 1); actividad urbanística cuyo objeto es la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación (art. 2), y que debe desarrollarse con plena sujeción a la normativa urbanística (incluyendo tanto la legislación de ordenación del territorio y urbanística, con sus normas de desarrollo, como los planes urbanísticos y otros instrumentos de planificación) y demás normas aplicables (art. 3 -RUCYL).

Además, se preve que esta actividad urbanística se oriente a alcanzar determinados objetivos generales, previstos en el Ordenamiento Jurídico y plenamente adecuados a una sociedad moderna y de progreso (asegurar el uso del suelo de acuerdo con el interés general y la función social de la propiedad; fomentar un desarrollo territorial y urbano sostenible; impedir la especulación del suelo; asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas en el proceso; garantizar la distribución equitativa de beneficios y cargas o la aplicación de los principios de colaboración administrativa, fomento de la iniciativa privada y de la participación social y del libre acceso a la información urbanística): según lo establecido en el art. 4-LUCYL y, con más detalle, en el art. 5-RUCYL.

El modelo del sistema normativo-urbanístico, derivado de la Constitución y ya establecido en la legislación básica estatal, se establece, con claridad, en el art. 7-LUCYL, al señalar que:

"Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad, entendidas como las relativas al uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes y en el planeamiento urbanístico".

Articulación del sistema que, también, se establece en los arts. 1 a 3 y 11-RUCYL.

La fijación concreta del estatuto del derecho de propiedad, pues, corresponde a la normativa urbanística, incluyendo, como sabemos, la legislación y los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio (arts. 2-1º-LRSV, 7-LUCYL y 11,20 y 21- RUCYL), a través de la técnica de la clasificación, y, en su caso, de la calificación del suelo, que define el destino previsto del suelo y de su uso (arts. 7 a 11-LRSV, 10-LUCYL y 20-RUCYL).

Esta actividad urbanística es, pues, una función pública, cuya dirección y control son públicos (correspondiéndole a los Municipios y a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la iniciativa privada (arts. 4 -LRSV, 4 y 5 -LUCYL y 4 a 7 -RUCYL).

2.- CLASIFICACIÓN DEL SUELO (URBANO, URBANIZABLE Y RÚSTICO) Y RÉGIMEN JURÍDICO.

De acuerdo con la doctrina establecida en la STC 61/1997, de 20 de Marzo, sobre la clasificación del suelo, y con el carácter de legislación básica, la LRSV establece esta y el régimen de cada categoría, según exista o no planeamiento urbanístico, en los arts. 7 a 11 (y en los siguientes para el régimen concreto de cada categoría de suelo)

Las clases de suelo previstas son:

- ❑ **Suelo Urbano:** Es el suelo ya transformado, en el que se ha consolidado la existencia de la propiedad urbana y que cuenta con los servicios adecuados para ello.
- ❑ **Suelo No Urbanizable:** La nueva Legislación estatal ha incluido un cambio significativo respecto a este suelo al no considerarlo ya como un suelo residual, sino como un suelo definido positivamente, sobre las ideas de su protección o de su inadecuación para el desarrollo urbano, no siendo posible en él que se de la forma de propiedad urbana. De acuerdo con las modificaciones de la LRSV, llevadas a cabo en 2000 y 2003, en esta clase de suelo se incluyen (art. 9-LRSV):
 - suelo sometido a un régimen especial de protección;
 - suelo que el Planeamiento urbanístico general considere necesario preservar por sus valores, y
 - suelo que el Planeamiento general considere inadecuado para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos en la normativa urbanística.
- ❑ **Suelo Urbanizable:** Es el suelo en que puede darse la forma de propiedad urbana, que puede ser objeto de transformación urbanística; actualmente, esta clase de suelo tiene carácter residual respecto a las otras dos señaladas.

La LUCYL y el RUCYL, siguiendo el modelo establecido, dedican sus respectivos Título I (arts. 7 a 32 y 11 a 74, respectivamente) al régimen del suelo para evitar su inclusión conceptual en la actividad urbanística (que se menciona, como sabemos, en el art. 2-RUCYL, y regulan los Títulos II a VII-RUCYL), por ser esta una competencia autonómica y el régimen del suelo competencia estatal.

Ambos textos comienzan con Capítulos de disposiciones generales, relativas al contenido urbanístico del derecho de propiedad, aplicables a todas las clases de suelo y de bienes inmuebles, y exista o no planeamiento, regulándose los derechos urbanísticos de estos propietarios (incluyendo, además, de su reconocimiento, las facultades urbanísticas adquiridas por silencio administrativo y el clásico no

reconocimiento de derechos de indemnización por la ordenación urbanística y la fijación de las condiciones de uso del suelo) y los deberes urbanísticos, incluyendo las normas de aplicación directa (deber de uso, deber de dotación de servicios, deber de conservación, deber de adaptación al entorno y al medio natural y cultural, y el deber de prevención de riesgos naturales o tecnológicos).

La LUCYL, de acuerdo con los arts. 7 y ss.-LRSV, dedica al régimen general de la clasificación del suelo sus arts. 10 a 16. El art. 10 establece algunas reglas generales sobre la misma, y los preceptos restantes definen y pormenorizan cada una de las tres grandes categorías de suelo: urbano (arts. 11y12), urbanizable (arts. 13y14) y rústico (arts. 15y16). Por su parte, el art. 20-RUCYL determina pormenorizadamente las clases y categorías de suelo; que, siguiendo la LUCYL, regulan los artículos siguientes.

El art. 10-1º-LUCYL señala que el territorio se clasificará en las clases citadas, en ese régimen general, mientras que, congruentemente, en el supuesto de los Municipios sin planeamiento, el territorio sólo se considera urbano o rústico (art. 30-LUCYL y arts. 66 y 67-RUCYL).

El art. 10-2º-LUCYL recoge el principio de ordenación integral del término municipal por el instrumento de planeamiento general correspondiente (o por los instrumentos de ordenación del territorio habilitados para ello); que implica, lógicamente, que los terrenos estén incluidos en todas o algunas de las clases de suelo, esto es, que ninguno quede sin clasificar. El RUCYL pormenoriza los instrumentos que pueden realizar la clasificación del suelo (Planes Generales, Normas Urbanísticas Municipales o Directrices de Ordenación Subregionales), así como los criterios generales de clasificación del suelo (no previstos en la LUCYL): objetivos de la normativa, circunstancias de hecho, aptitudes del suelo, etc.

El art. 11-LUCYL define el Suelo Urbano, utilizando, primero, los criterios positivos tradicionales de la urbanización y consolidación de la edificación (apdos. a y b); reiterando, en segundo lugar, el supuesto de los terrenos urbanizados en ejecución de planeamiento previo (apdo. c). Además, se distinguen, en el art. 12, sus dos modalidades: Suelo Urbano Consolidado y Suelo Urbano No Consolidado.

En la definición de suelo urbano (art. 11-LUCYL), se incluye, como un requisito previo general, el que los terrenos han de formar parte de un núcleo de población y, como una condición adicional, el criterio de urbanización o dotación suficiente de servicios, el que tales servicios estén "en condiciones suficientes y adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones que sobre ellos permita el planeamiento urbanístico".

Ninguna de ambas exigencias aparecen en el art. 8-LRSV, pero ambas son asumibles, ya que:

- ❑ La definición de suelo urbano contenida en el art. 8 -LRSV es, simplemente, un mínimo común denominador, y la legislación autonómica puede complementar las exigencias allí contenidas, tal como señala el propio precepto.
- ❑ Por su parte, la necesidad de que los servicios sean suficientes y adecuados formaba parte ya conceptualmente de la definición en la legislación precedente. El art. 23-RUCYL concreta detalladamente los criterios relativos a los servicios requeridos para considerar el suelo como urbano.
- ❑ En cuanto al requisito de tratarse de un núcleo de población (entendiendo que sea legalmente constituido), no sólo es razonable sino que se incardina en una jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo.

Por lo que atañe al criterio de la consolidación, se acoge el relativo a la ocupación por la edificación en, al menos, la mitad de la superficie "conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico" (arts. 11-LUCYL y 23-RUCYL).

Con un criterio normativo adecuado, el art. 23-2º-RUCYL, señala los terrenos que no pueden clasificarse como suelo urbano: aquellos que no formen parte de un núcleo de población; los que no cumplan los requisitos señalados, aunque las parcelas sí los cumplan, y aquellos terrenos que prevean infraestructuras supramunicipales o impropias de zonas urbanas.

Al ser una condición esencial para poder edificar el suelo urbano, que este posea la condición de solar (arts. 13-LRSV y 17-LUCYL), se define el mismo con todo detalle (art. 22-LUCYL y 24-RUCYL): división o conformación legal, aptas para su uso inmediato, accesos por vía urbana y disposición de servicios a pie de parcela.

Las dos categorías de Suelo Urbano (arts. 12-LUCYL y 20, 25 y 26 -RUCYL) son las de Suelo Urbano Consolidado y Suelo Urbano No Consolidado. El primero es el "constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato", más los que puedan serlo mediante "simples actuaciones aisladas" (apdo. a).

El segundo es el "constituido por los demás terrenos que se pueden clasificar como suelo urbano, y que a efectos de su consolidación se agruparán en ámbitos denominados sectores", precisándose con detalle, los terrenos que deben incluirse en esta categoría (apdo. b del art. 12-LUCYL y art. 26-RUCYL).

En los Municipios que carezcan de Planeamiento, en tanto la clasificación del suelo no sea establecida por los instrumentos de ordenación del territorio, todos los terrenos del término municipal se clasifican en Suelo Urbano (Consolidado) y Suelo Rústico (arts. 11-LRSV, 30-LUCYL y 67-RUCYL).

La definición de Suelo Urbano incluye los criterios de formar parte de un núcleo de población, de contar con los servicios adecuados (que el art. 67-RUCYL concreta detalladamente) y consolidación de la edificación (al menos en la mitad).

En el art. 13-LUCYL se establece una definición residual del Suelo Urbanizable en perfecta consonancia con la filosofía del artículo 10-LRSV. Corresponderá esa clasificación a aquellos terrenos que no reúnan las condiciones para ser considerados como Suelo Urbano ni como Suelo Rústico; si bien, el art. 27-RUCYL precisa su definición en sentido positivo, y no residual: los terrenos aptos para ser incorporados al proceso de urbanización o en curso de incorporación al mismo.

De acuerdo con lo establecido por el art. 16-LRSV, por el art. 14 LUCYL (modificado por el art. 38-Ley 13/2003, de 23 de Diciembre, BOCYL del 30) y por los arts. 28 y 29-RUCYL, se prevén dos categorías del Suelo Urbanizable: Delimitado (los terrenos cuya transformación en Suelo Urbano se considere más adecuada a los criterios y previsiones de la normativa urbanística; terrenos que se agrupan en sectores o en unidades de actuación, según si la ordenación detallada se establece por el planeamiento general o se remite a un Plan Parcial, que debe aprobarse en el plazo de ocho años, como máximo) y No Delimitado (que se define residualmente: los terrenos, que sean Suelo Urbanizable, no incluidos en la categoría anterior; que se integran en áreas específicas, para su desarrollo por Planes Parciales o Planes Especiales, siendo posible su división en unidades de actuación).

En relación con el Suelo Rústico (denominado así para manifestar su carácter no subordinado al Suelo Urbano y para reconocer la pervivencia real del concepto, EM-LUCYL, Apdo. IV), deben tenerse en cuenta las precisiones del art. 9-LRSV, y, en particular, sus modificaciones de 2000 y 2003, ya citadas. Este precepto incluye como Suelo No Urbanizable el suelo sometido a un régimen especial de protección, el suelo que el Planeamiento General considere necesario preservar por sus valores y aquel suelo que el mismo Planeamiento General considere inadecuado para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanísticos establecidos en la normativa urbanística. Sería, pues, el suelo en el que no puede darse la forma de propiedad urbana.

Los arts. 15-LUCYL y 30-RUCYL desarrollan, con cierto detalle, el contenido de la LRSV. Así, los preceptos autonómicos, en primer lugar, configuran un supuesto general en esta categoría de suelo: "Tendrán la condición de suelo rústico los terrenos que deban ser preservados de su urbanización" (arts. 15-1º, LUCYL, y 30-1º, RUCYL). Y, a continuación, enumeran una serie de supuestos de Suelo que, para su protección, deben clasificarse imperativamente como Suelo Rústico:

- ❑ Terrenos sometidos a un régimen específico de protección por imperativo de la normativa urbanística, de ordenación territorial o sectorial (que, a título enunciativo, precisa el RUCYL).
- ❑ Terrenos con relevantes valores -naturales, productivos, históricos, culturales, paisajísticos u otros- que los hagan merecedores de limitaciones en su aprovechamiento o de una específica protección (que el RUCYL, también, detalla).
- ❑ Terrenos que deban protegerse para no facilitar acciones de recuperación de valores como los anteriores actualmente degradados.
- ❑ Terrenos que deban preservarse a fin de evitar riesgos de catástrofes naturales o perturbaciones del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas.

En segundo lugar, se configura un supuesto de Suelo Rústico no reglado sino discrecional, al incluir "los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios señalados en esta Ley y los que se determinen reglamentariamente" (art. 15,d-LUCYL). En desarrollo de este precepto legal, el RUCYL se refiere al criterio de calidad de la urbanización, para incluir, como Suelo Rústico, los terrenos con características topográficas, geológicas, geotérmicas o mecánicas que desaconsejen su urbanización; los terrenos que resulten peligrosos para la salud; los terrenos cuya transformación altere el sistema de asentamientos mediante la formación de nuevos núcleos ajenos a las pautas históricas y aquellos terrenos cuya transformación comprometa el desarrollo urbano futuro o amenace la transición armónica entre el medio urbano y el medio rural.

Con la finalidad de adecuar el régimen de protección a las características específicas de los terrenos, tanto la LUCYL (art. 16) como el RUCYL (arts. 20 y 31 a 39), con mayor detalle, prevén que el planeamiento general podrá distinguir estas categorías de Suelo Rústico: Común, de Entorno Urbano, de Asentamiento Tradicional, de Protección Agropecuaria, con Protección de Infraestructuras, con Protección Cultural, con Protección Natural y con Protección Especial.

En el supuesto de que unos terrenos puedan ser incluidos en varias categorías de Suelo Rústico, la normativa urbanística (arts. 16-2º-LUCYL, y 39-RUCYL) opta por la categoría o las categorías más protectoras, en relación a los valores señalados.

Respecto a los Municipios sin Planeamiento (arts. 30 y 32-LUCYL y 67-RUCYL), tendrán la condición de Suelo Rústico los demás terrenos del término municipal que no se incluyen como Suelo Urbano. En el mismo, pueden establecerse las categorías de Suelo Rústico Común, con Protección Cultural y con Protección Especial.

Establecidas las clases y categorías del suelo, corresponde ahora señalar el contenido material de los mismos respecto a los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos.

Este régimen jurídico se regula en los arts. 17 a 29-LUCYL y 40 a 65-RUCYL, de forma sistemática y concreta.

Respecto al Suelo Urbano Consolidado, se reconocen a los propietarios el derecho a urbanizar (a completar la urbanización de sus parcelas) y el derecho a edificar las parcelas que tengan la condición de solar, previa la obtención de la licencia correspondiente. Por su parte, estos mismos propietarios tienen los deberes de urbanización (con los costes correspondientes y ejecución de obras), de cesión gratuita al Municipio de los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes (sin impedir a los mismos materializar sus derechos) y de edificar los solares (en los plazos y condiciones establecidos).

En relación con el Suelo Urbano No Consolidado, la normativa urbanística reconoce a los propietarios, también, los derechos de urbanizar y a edificar los solares correspondientes (con el aprovechamiento urbanístico fijado), y obliga al cumplimiento de los deberes de urbanización, de cesión a los Municipios de los terrenos para materializar el aprovechamiento que exceda al del propietario (terrenos que deben cederse completamente urbanizados), de distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del Planeamiento (equidistribución) y, finalmente, de edificar los solares (en los plazos y las condiciones establecidas).

Tratándose del Suelo Urbanizable, la normativa urbanística agrupa los derechos y deberes de los propietarios, en función de sus perspectivas para convertirse en Suelo Urbano, respecto al Suelo Urbanizable Delimitado con ordenación detallada, en primer término; reconociendo a los propietarios los derechos a urbanizar y edificar sus terrenos (con el aprovechamiento correspondiente) y exigiendo a los propietarios los deberes de urbanización, de cesión gratuita de terrenos urbanizados al Municipio (para los mismos casos que en suelo urbano), de equidistribución de beneficios y cargas, y a edificar los solares (en los plazos y condiciones establecidos).

Siendo más lejanas sus perspectivas para convertirse en suelo urbano, respecto al Suelo Urbanizable Delimitado sin ordenación detallada y al Suelo Urbanizable No Delimitado, los propietarios de estos suelos tienen el derecho a promover la urbanización (presentando ante el Ayuntamiento un Plan Parcial con ordenación detallada, cuya aprobación le otorga al propietario los derechos y deberes del suelo anterior), de usos provisionales de estos suelos (hasta que se apruebe el Plan Parcial y siempre que no estén expresamente prohibidos) y el de los derechos y deberes de uso como si fuera Suelo Rústico (usos conforme a su naturaleza y con las limitaciones del suelo rústico común).

En Suelo Urbano y Suelo Urbanizable, los plazos para cumplir los deberes urbanísticos deben señalarse en el Plan con ordenación detallada, con un máximo de 10 años; si no hay indicación expresa el plazo será de 8 años; no obstante, respecto al deber de urbanización, el plazo no debe superar las tres cuartas partes del anterior, sin superar los 6 años. El incumplimiento de los plazos puede traer consigo prórrogas, la venta forzosa e, incluso, la subrogación de la Comunidad Autónoma, en determinados casos.

Finalmente, en relación con el Suelo Rústico, la normativa urbanística (arts. 24-LUCYL y 51 a 55-RUCYL) regula el régimen general de los deberes, en primer término, reafirmando los de carácter general, ya mencionados, y estableciendo unos deberes específicos para este suelo (prevención activa de riesgos, prohibición de parcelaciones urbanísticas, protección de las vías públicas y prohibición de obras de urbanización). Además, se prevén deberes especiales, derivados de cada categoría de Suelo Rústico (arts.

26 a 29-LUCYL y 59 a 65-RUCYL), y debiendo respetarse, también, las condiciones establecidas en instrumentos territoriales o planes urbanísticos.

Seguidamente, la misma normativa urbanística (arts. 23-LUCYL y 56 a 58-RUCYL) establece el régimen general de los derechos de los propietarios de este suelo, distinguiendo los de carácter ordinario (usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a su naturaleza rústica y destinarlos a usos no constructivos que no alteren la misma) y los de carácter excepcional (relativos, entre otras, a construcciones o instalaciones ganaderas, forestales, piscícolas y cinegéticas; actividades extractivas; obras públicas e infraestructuras; asentamientos tradicionales; viviendas unifamiliares aisladas; obras de rehabilitación, reforma o ampliación, y otros usos de interés público y acordes con la naturaleza rústica del suelo).

Respecto a estos usos excepcionales, se prevén los usos permitidos (compatibles y no sujetos a autorización específica, sino únicamente a licencia urbanística y, en su caso, a autorizaciones sectoriales); otros, sujetos a autorización específica (regulada en el art. 25-LUCYL y en los arts. 306 a 308-RUCYL), y, finalmente, otros usos prohibidos (incompatibles con la protección del suelo rústico, y que no confieren ningún derecho de indemnización). El régimen jurídico de cada una de las categorías de este suelo, en relación a los usos permitidos, sometidos a autorización excepcional o prohibidos se establece detalladamente en la normativa urbanística (arts. 26 a 29-LUCYL y 59 a 65-RUCYL).

El procedimiento de autorización de los usos excepcionales en Suelo Rústico se integra en el procedimiento general único de concesión de la licencia urbanística (no siendo posible conceder esta última sin haberse concedido la primera) (arts. 99-LUCYL y 287 y ss.-RUCYL, en particular arts. 306 a 308).

La competencia para otorgar esta autorización corresponde a los Ayuntamientos (en Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General adaptado a la Ley) o las Comisiones Territoriales de Urbanismo (en los restantes Municipios).

El procedimiento de autorización se integra por la solicitud del interesado ante el Ayuntamiento respectivo (acompañada de la documentación necesaria, que precisa el RUCYL: Planos y memoria, al menos), el período de información pública, los informes sectoriales (en su caso), remisión del expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo y resolución por esta última. En el supuesto de competencia municipal para otorgar la autorización, resolverá sobre la misma el Ayuntamiento correspondiente. En ambos casos, se preve el silencio administrativo positivo para la concesión de la misma. No obstante, se establecen ciertas condiciones para la concesión de autorizaciones (respetar los parámetros urbanísticos, resolver las dotaciones, vincular el terreno al uso autorizado, con plasmación en el Registro de la Propiedad).

En los Municipios sin Planeamiento Urbanístico, la normativa urbanística (arts. 31 y 32-LUCYL y 68 a 74-RUCYL) establece el régimen jurídico del Suelo Urbano y del Suelo Rústico de forma menos rigurosa, en cuanto a deberes, que cuando existe planeamiento. Respecto al Suelo Urbano, partiendo de la definición de solar, se prevén los derechos (ya conocidos: completar la urbanización y edificar) y los deberes (urbanización, cesiones de suelo gratuitas para regularizar las vías públicas y edificar), así como ciertas condiciones específicas (sobre la altura máxima, las alineaciones o rasantes y otras para los usos de vivienda). En relación con el Suelo Rústico se reconocen derechos a los propietarios (usos conforme a su naturaleza rústica y solicitar la autorización de usos excepcionales) y se prevén deberes (altura máxima de las construcciones, adaptación a las características del entorno y del paisaje, y para usos de vivienda, prohibiéndose expresamente los edificios de vivienda colectiva).

3.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: PLANES GENERALES, NORMAS URBANÍSTICAS MUNICIPALES, PLANES PARCIALES, ESTUDIOS DE DETALLE Y PLANES ESPECIALES.

Respecto al planeamiento urbanístico, la LUCYL y el RUCYL mantienen, en lo esencial, las características del sistema, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, aunque se pretenden paliar las deficiencias del mismo (EM-LUCYL, Apdo. V).

En efecto, la LUCYL, como ya sabemos, tiene por objeto regular la actividad urbanística en la Comunidad; actividad que se define como una función pública cuya finalidad es la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación; incluyendo en dicha actividad, naturalmente, al planeamiento urbanístico. Actividad en la que se preve la iniciativa y la participación privadas (arts. 1 a 6). Asimismo, su art.7 recoge la concepción, ya conocida, del sistema jurídico-urbanístico y del modelo estatutario del derecho de propiedad.

La nueva Ley pretende centrarse más que la legislación estatal anterior en los aspectos materiales o sustantivos del planeamiento urbanístico, para lo cual (y es una novedad resaltable, ya acogida en otras leyes autonómicas) preve una serie de criterios obligatorios para todos los Planes Urbanísticos, destacando los aspectos cualitativos como objetivos de los mismos; y priorizando la función del planeamiento como instrumento que determina el uso racional del suelo y su aprovechamiento.

Así, en los arts. 34 y 36 a 39-LUCYL establecen criterios para cualesquiera de los planes urbanísticos en materia de:

- ordenación urbana (resolver las necesidades del suelo derivadas de las características del Municipio; orientar en crecimiento a completar las tramas urbanas y solucionar los problemas de las áreas degradadas o impedir una inadecuada concentración de usos e intensidades y la abusiva repetición de soluciones urbanísticas);
- ❑ desarrollo sostenible y protección ambiental (mejorando la calidad de vida, mediante el control de la densidad humana y edificatoria, así como conservar y recuperar las condiciones ambientales);
- ❑ protección del patrimonio histórico-cultural (favoreciendo su conservación, recuperando la trama urbana, con sus alineaciones y rasantes, y asegurando que las edificaciones y demás usos sean coherentes con los bienes históricos);
- ❑ sobre calidad urbana y cohesión social (reservando suelo para dotaciones urbanísticas, introduciendo el índice de variedad urbana y mejorando su calidad, prohibiendo, p.ej., el uso residencial de sótanos y semisótanos), y, finalmente,
- ❑ en materia de reparto equitativo de beneficios y cargas derivados de la actividad urbanística (a través del aprovechamiento medio).

Algunos de estos criterios se trasladan concretamente a las figuras de planeamiento correspondientes por el RUCYL.

En cuanto al sistema de planeamiento urbanístico, en concreto, la LUCYL y el RUCYL utilizan, adaptándolos a las peculiaridades de Castilla y León, los instrumentos previstos en la legislación anterior, introduciendo, no obstante, algunas novedades de interés (arts. 33 a 64-LUCYL y 75 a 186-RUCYL).

El sistema, según la EM-Apdo.V-LUCYL, incluye la pervivencia de la aquilatada figura del Plan General de Ordenación Urbana, para los Municipios con cierta complejidad urbanística; la previsión, para los demás Municipios, de las novedosas Normas Urbanísticas Municipales (a partir de la refundición de las anteriores Normas Subsidiarias Municipales y de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano), figuras que constituyen el planeamiento general de los Municipios. Para desarrollar ambos instrumentos se prevén los Planes Parciales, los Estudios de Detalle y los Planes Especiales (supeditados jerárquicamente a los anteriores, si bien a los Planes Especiales se les reconoce cierta autonomía) (arts. 33 y 45 a 47-LUCYL).

En efecto, partiendo de concebir el Planeamiento Urbanístico como el conjunto de instrumentos previstos en la ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación, el art. 33-1º-LUCYL, distingue, según su objeto y su ámbito de aplicación, el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo (arts. 75 a 77-RUCYL).

Los instrumentos de planeamiento general tienen como principal objetivo la ordenación de términos municipales completos. Los Planes Generales de Ordenación Urbana son obligatorios para los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en los que se determinen reglamentariamente por su función de centro comarcal, su situación en entornos urbanos y otras circunstancias de especial complejidad urbanística, y potestativos para los restantes Municipio. Las Normas Urbanísticas Municipales son obligatorias para los Municipios que no cuenten con Plan General. Si estos instrumentos, según el caso concreto, no se elaboran, la ordenación general será establecida mediante subrogación (art. 59-LUCYL) o a través de los instrumentos de ordenación territorial (según la Ley correspondiente; que, en algunos casos, pueden hasta establecer la ordenación detallada; art. 33- 2º y 4º-LUCYL).

Los Planes de Desarrollo establecen la ordenación detallada de los sectores y otros ámbitos a los que se apliquen, los Estudios de Detalle en suelo urbano, los Planes Parciales en suelo urbanizable y los Planes Especiales en cualquier clase de suelo, según su objeto específico (art. 33-3º-LUCYL).

Los **Planes Generales de Ordenación Urbana** (arts. 40 a 42-LUCYL y 79 a 116-RUCYL) son los instrumentos de planeamiento urbanístico que tienen por función establecer la ordenación general para todo el término municipal y la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, así como en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado en los que se considere oportuno habilitar su ejecución directa sin necesidad de planeamiento de desarrollo (art. 40-LUCYL). De su definición puede destacarse la

posibilidad de que el Plan ordene detalladamente el suelo urbano consolidado (aunque posteriormente puedan preverse operaciones de reforma interior, mediante Planes Especiales, según el art. 49-LUCYL) y, en particular, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable delimitado, no siendo necesaria la elaboración de Planes de Desarrollo (con el consiguiente ahorro).

Respecto al contenido del Plan General, está integrado por las determinaciones de ordenación general: formulación, a partir del análisis y diagnóstico de las circunstancias urbanísticas del Municipio, de los objetivos y propuestas generales (que habrán de ser compatibles con la normativa sectorial, los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento de los Municipios limítrofes); clasificación del suelo (en urbano, urbanizable y rústico, en sus diferentes categorías); sistemas generales; elementos que por sus valores naturales o culturales o por su relación con el dominio público, deben ser conservados o recuperados y medidas de protección; en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado, la fijación de los sectores (con su aprovechamiento medio, densidad máxima, usos predominantes, compatibles y prohibidos, así como los sistemas generales y otras dotaciones públicas); en suelo urbanizable no delimitado, las reservas para su incorporación a los patrimonios públicos de suelo y la definición de las condiciones de aprobación de Planes Parciales (con definición de sectores, parámetros, sistemas generales y otras dotaciones, con los enlaces correspondientes); y en suelo rústico, las normas de protección para mantener su naturaleza, proteger el medio ambiente y mantener el carácter aislado de las construcciones (arts. 41-LUCYL y 80 a 91-RUCYL).

Seguidamente, el Plan General establecerá determinaciones de ordenación detallada en suelo urbano consolidado, incluyendo la calificación del suelo; la regulación detallada del uso, la intensidad del uso, la tipología edificatoria, y las demás condiciones de la urbanización y edificación; los sistemas locales; usos del suelo y construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación; plazos de los deberes urbanísticos; y delimitación de áreas de tanteo y retracto (arts.42-1º-LUCYL y 92 a 100-RUCYL).

Asimismo, el Plan General también puede establecer las determinaciones detalladas anteriores en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable delimitado, con ciertas particularidades (fijación de suelo para sistemas locales de espacios libres y equipamientos, plazas de aparcamientos y delimitación de unidades de actuación) (art. 42-2º, LUCYL, modificado en 2003, y arts. 101 a 109-RUCYL).

El carácter esencial del planeamiento urbanístico (art.7-1º-LUCYL) y la necesidad de adaptar los siempre complejos procesos urbanísticos, previendo instrumentos de planeamiento más sencillos, han justificado la creación de un nuevo plan urbanístico: las Normas Urbanísticas Municipales (arts. 43 y 44-LUCYL y 117 a 130-RUCYL), las cuales no cuentan con muchos antecedentes normativos directos.

Las Normas Urbanísticas Municipales son instrumentos de planeamiento general, cuya elaboración es obligatoria para los Municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana y que ordenan términos municipales completos (art. 33-2º, LUCYL).

Al igual que los Planes Generales, las Normas Urbanísticas Municipales tienen por objeto establecer la ordenación general para todo el término municipal y establecer la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, así como en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado en los que se considere oportuno habilitar su ejecución directa sin necesidad de planeamiento de desarrollo (art. 43-LUCYL).

Respecto a su contenido y determinaciones, la LUCYL y el RUCYL permiten una mayor o menor complejidad de las mismas, en función de la propia realidad urbanística municipal, con la finalidad de que todos los Municipios, incluidos los pequeños, puedan planificarse urbanísticamente; si bien, ni la Ley ni el RUCYL distinguen varios tipos de Normas Urbanísticas Municipales, sino que son un plan urbanístico único, aunque con un contenido más o menos complejo.

El art. 44-1º-LUCYL establece, en primer término, un contenido mínimo y obligatorio de las Normas Urbanísticas Municipales: clasificación del suelo en urbano, urbanizable y rústico, en sus diferentes categorías; previsión de sistemas generales; elementos que deben ser conservados o recuperados, con las medidas de protección correspondientes; en el suelo urbano consolidado, se incluirá la calificación del suelo (uso, intensidad, tipologías, condiciones de urbanización y edificación). Aunque no se menciona para las Normas (pero sí para los Planes Generales), en estas se deben incluir, naturalmente, la formulación de sus objetivos y propuestas generales, para conocer su alcance.

Además, las Normas Urbanísticas Municipales podrán incluir, cuando proceda, las siguientes determinaciones (art. 44-2º-LUCYL): usos fuera de ordenación; plazos de cumplimiento de los deberes

urbanísticos; el régimen de protección de conjuntos históricos y otros bienes declarados de interés cultural; normas de protección de las diferentes categorías del suelo rústico, para mantener su naturaleza rústica y asegurar el carácter aislado de las construcciones.

Si las Normas incluyen suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado (lo cual es potestativo), deberán delimitar los sectores, con su aprovechamiento medio máximo y demás parámetros (densidad, usos predominantes, compatibles y prohibidos, etc.), así como las dotaciones urbanísticas (art. 44-2º, e-LUCYL). Además, en ambas categorías de suelo, las Normas pueden establecer determinaciones de ordenación detallada (calificación del suelo, condiciones de urbanización y edificación, unidades de actuación y previsión de sistemas de servicios, con particularidades, menores que para los Planes Generales) (art. 44-3º-LUCYL).

Finalmente, si las Normas Urbanísticas incluyen suelo urbanizable no delimitado (potestativamente, por tanto), deben fijar las condiciones para aprobar los Planes Parciales, indicando los criterios para delimitar sectores, regular parámetros y fijar dotaciones urbanísticas, con sus enlaces, y la ampliación o refuerzo, en su caso (art. 44-2º, f, LUCYL).

El RUCYL regula éstas determinaciones sobre la distinción ya conocida de ordenación general y detallada, utilizada para los Planes Generales.

En cuanto al planeamiento de desarrollo, es destacable, por lo novedoso de su regulación, la figura de los **Estudios de Detalle** (art. 45-LUCYL y arts. 131 a 136-RUCYL). En desarrollo del planeamiento general (Planes Generales y Normas Urbanísticas Municipales), tienen por objeto, en el suelo urbano consolidado, modificar la ordenación detallada ya establecida el citado planeamiento general o, simplemente, completarla ordenando los volúmenes edificables, y, en sectores del suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación detallada o bien modificar o completar la establecida por el planeamiento general. Para ello, los Estudios de Detalle establecerán las determinaciones de ordenación detallada según los arts. 42 y 44-LUCYL, en función del planeamiento general que desarrollen; aunque si ésta estuviese ya establecida, incluirán las determinaciones necesarias para modificarla o completarla. Los Estudios de Detalle, no obstante, no pueden aprobarse en ausencia del planeamiento general ni modificar la ordenación general. Cualquier modificación de la ordenación detallada será justificada adecuadamente.

Por su parte, los **Planes Parciales** (arts. 46-LUCYL y 137 a 142-RUCYL), en desarrollo del planeamiento general, tienen por objeto, en el suelo urbanizable delimitado, establecer la ordenación detallada o modificar o completar la establecida por aquél, y, en suelo urbanizable no delimitado, establecer, también, la ordenación detallada de sectores que delimiten los propios Planes Parciales, según los criterios fijados por el planeamiento general. Las determinaciones de ordenación detallada serán las previstas en los arts. 42 ó 44 según el instrumento de planeamiento general que desarrollen. Las modificaciones de la ordenación detallada ya establecida deben justificarse adecuadamente. Además, en suelo urbanizable no delimitado, los Planes Parciales deben justificar expresamente la conveniencia de desarrollar el sector y definir con precisión los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas, incluyendo las obras de conexión con las existentes, y su ampliación o refuerzo, en su caso, así como medidas para integrar el sector en su entorno, de forma compatible ambientalmente.

Finalmente, se preve la figura de los **Planes Especiales** (art. 47-LUCYL y arts. 143 a 148-RUCYL), como instrumentos de planeamiento que tienen por objeto desarrollar, completar o, incluso de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general, con la finalidad de proteger ámbitos singulares, llevar a cabo operaciones de reforma interior, coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas, u otras finalidades a precisar reglamentariamente. Para ello, deben contener las determinaciones adecuadas para cumplir sus finalidades, incluyendo la justificación de su conveniencia y de su conformidad con los instrumentos de ordenación territorial y con la ordenación general del Municipio. Las modificaciones de la ordenación detallada ya establecida debe justificarse adecuadamente. Sin embargo, los Planes Especiales pueden aprobarse, incluso, en ausencia del planeamiento general, pero no pueden sustituirlo en su función de establecer la ordenación general ni modificar esta última.

Seguidamente, la LUCYL y el RUCYL destacan, al regularlos expresamente, los Planes Especiales de Protección (del medio ambiente, del patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos; con referencia directa a los relativos a la protección de los Conjuntos Histórico-Artísticos, según la legislación correspondiente) (arts. 48-LUCYL y 145-RUCYL) y los Planes Especiales de Reforma Interior (para operaciones de descongestión del suelo urbano, mejora de la habitabilidad, rehabilitación, dotaciones u otras análogas) (arts. 49-LUCYL y 146-RUCYL).

Con buen criterio normativo, el art. 51-LUCYL establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico contendrán los documentos necesarios para reflejar adecuadamente sus determinaciones; remitiéndose al desarrollo reglamentario su previsión concreta; precisando, únicamente, que se incluirá una Memoria de carácter vinculante, que incluya los objetivos y propuestas generales del instrumento. Dicho desarrollo detallado se ha llevado a cabo en los artículos del RUCYL correspondientes a cada figura de planeamiento.

La LUCYL ha regulado un procedimiento de elaboración del Planeamiento Urbanístico común a todos los Planes, en los arts. 50 a 53; distinguiéndose, en los arts. 54 y 55, los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo. Distinción que se mantiene y concreta en los arts. 149 a 166-RUCYL. Esta normativa urbanística ha respetado, en general, el esquema de las normas anteriores, sin perjuicio de incorporar cierta flexibilidad y agilidad en el procedimiento; además, se ha pretendido acotar el problema competencial (Comunidad Autónoma-Municipio) en esta materia, según los criterios jurisprudenciales, y se han intentado resolver algunos problemas prácticos planteados.

La elaboración de los Planes pueden realizarla tanto las Administraciones Públicas como los particulares, aunque la competencia de aprobación es siempre pública. Si se elaboran Avances de los mismos, el Ayuntamiento puede someterlos a información pública. La aprobación inicial le corresponde al Ayuntamiento; debiendo someterse, seguidamente, a un período de información pública y a otro de solicitud de diversos informes (Administraciones del Estado y Autonómica, Diputación y Registro de la Propiedad; en todo caso, debe emitir un informe la Comisión Territorial de Urbanismo, regulados, de acuerdo con la LUCYL, en los arts. 408 a 412-RUCYL), que si traen consigo alteraciones sustanciales, al aceptarse las mismas, provocará la necesidad de abrir un nuevo período de información pública. Asimismo, se regula la suspensión de licencias urbanísticas.

La fase de aprobación del Planeamiento General (Plan General y Normas Urbanísticas Municipales) incluye la aprobación provisional, que le corresponde, también, al Ayuntamiento; elevándose, seguidamente, a la Administración Autonómica, para su aprobación definitiva (aprobando con correcciones; suspendiendo la misma o aprobación parcial, según los casos) o falta de aprobación, en su caso. Publicándose dicho acuerdo (arts. 54 y 61-LUCYL).

Respecto a los Planes de Desarrollo, los arts. 55-LUCYL y 163-164-RUCYL distinguen varios supuestos en relación con su aprobación:

- ❑ la aprobación definitiva de los Estudios de Detalle corresponde a los Ayuntamientos;
- ❑ respecto a los Planes Parciales que desarrollan sectores de suelo urbanizable delimitado y a los Planes Especiales previstos en el planeamiento general,
 - la aprobación definitiva le corresponde a los Ayuntamientos en Municipios con más de 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General adaptado a la LUCYL,
 - en los demás casos, le corresponderá a la Comisión Territorial de Urbanismo,
- ❑ respecto a los Planes Parciales en suelo urbanizable no delimitado y a los Planes Especiales no previstos en el planeamiento general, la aprobación definitiva le corresponderá a la Comisión Territorial de Urbanismo.
- ❑ respecto a los Planes Especiales que afecten a varios términos municipales, la aprobación le corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme a la legislación de ordenación territorial.

Como regla general, se establece la vigencia indefinida del planeamiento, así como su revisión y sus modificaciones, junto a su posible, excepcionalmente, suspensión (arts. 56 a 58-LUCYL y 167 a 173-RUCYL); previéndose los actos posteriores a la aprobación del planeamiento en los arts. 174 a 181-RUCYL).

Finalmente, se preven los ya conocidos efectos del planeamiento (ejecutividad, publicidad, vinculación y declaraciones de utilidad pública, fuera de ordenación o usos disconformes con el planeamiento) (arts. 60 a 64-LUCYL y 182 a 186-RUCYL).

4.- GESTIÓN URBANÍSTICA.

La LUCYL dedica su Título III (arts. 65 a 96) a la Gestión Urbanística, dividiéndolo en cuatro Capítulos: el primero fija las disposiciones generales; el segundo regula las denominadas Actuaciones Aisladas; el tercero, las Actuaciones Integradas, partiendo de unas disposiciones generales y continuando después con diversas secciones asignadas a cada uno de los sistemas de actuación asumidos en la Ley (concierto, compensación, cooperación, concurrencia y expropiación); y el cuarto capítulo, en fin, se consagra a la obtención de dotaciones urbanísticas, y a sus modalidades, a los convenios y a los proyectos de urbanización. El RUCYL regula la Gestión Urbanística en el Título III (arts. 187 a 286), siguiendo esta misma ordenación sistemática,

si bien los Convenios se regulan en el Título VII, en la parte dedicada a la Participación Social (arts. 435 a 440).

El art. 60 LUCYL define la Gestión Urbanística como el conjunto de procedimientos establecidos en la misma para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico (art. 187-RUCYL).

A partir de ahí, se distinguen las clases de suelo sobre las que se llevarán a cabo las distintas modalidades de ejecución o gestión urbanística.

En concreto, para el suelo urbano consolidado, la gestión urbanística habrá de realizarse mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes, o previa normalización de sus linderos, en agrupación de parcelas denominadas unidades de normalización. Y, para el suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, mediante actuaciones integradas, sobre ámbitos denominados unidades de actuación, a desarrollar mediante alguno de los sistemas regulados en la normativa.

Se preve también, como excepción a la regla general anterior, que la ejecución de las dotaciones urbanísticas públicas por iniciativa pública podrá llevarse a cabo directamente, en cualquier clase de suelo, mediante actuaciones aisladas (arts. 65-LUCYL y 188-RUCYL).

La normativa urbanística regula los sujetos intervinientes en la gestión urbanística, haciendo referencia a las Administraciones Públicas y entidades dependientes, a entes instrumentales para la gestión urbanística (como Mancomunidades, Consorcios, Sociedades Mercantiles o Gerencias), a las tradicionales Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y, por supuesto, a los propietarios, urbanizadores y constructores (arts. 67-LUCYL y 191 a 197-RUCYL).

El art. 94-LUCYL regula los Convenios, concretamente centrados en los destinados a la ejecución del planeamiento, o su aprobación, revisión o modificación, y establece unas pautas básicas para una ulterior regulación reglamentaria, que se ha plasmado en los arts. 435 a 440-RUCYL.

La normativa urbanística regula, además, en este grupo de preceptos de carácter general, los gastos de urbanización que precise la gestión urbanística, los proyectos de urbanización y reparcelación, así como la garantía para llevar a cabo la referida urbanización (arts. 68, 95 y 96-LUCYL y 198 a 210 y 223 y ss.-RUCYL).

En cuanto a la regulación de las Actuaciones Aisladas, en suelo urbano consolidado, se preven, mediante gestión pública o privada, las relativas a urbanización o normalización, o a ambas, y en cualquier clase de suelo, mediante gestión pública únicamente, se establecen las relativas a expropiación, ocupación directa y a obras públicas ordinarias (conforme a la legislación local: arts. 69 a 71-LUCYL y 210 a 232-RUCYL).

Por lo que se refiere a las Actuaciones Integradas, en las que la gestión se desarrolla sobre ámbitos denominados Unidades de Actuación, se establece como instrumento técnico para su ejecución el Proyecto de Actuación, cuyo ámbito coincide con el de una o varias de aquellas (arts. 72 y 73-LUCYL y 233 a 254-RUCYL).

Se regula la definición de las unidades de actuación y se establece el sistema para su delimitación, en el planeamiento más detallado del sector, y modificación, fijando unas pautas para proceder a dicha delimitación. Por otro lado, se contemplan los supuestos de unidades excedentarias y deficitarias a fin de proponer soluciones para los desajustes respecto al aprovechamiento correspondiente a los propietarios.

Seguidamente se enumeran los sistemas de actuación y se regula el Proyecto de Actuación (cuyo objeto y contenido se desarrollan en el RUCYL), con la modalidad de ulterior desarrollo por los Proyectos de Reparcelación y Urbanización, el derecho a su presentación por quienes puedan optar a la condición de "urbanizador" según el sistema propuesto, la adopción de éste como sistema elegido su es aprobado el proyecto, los supuestos de cambio de sistema, y las consecuencias del incumplimiento de los plazos señalados en aquél, o de la pérdida de la condición de urbanizador por el que la ostentaba con las premisas de que los afectados podrán afianzar los gastos de urbanización pendientes conservando así sus derechos a continuar la actuación y de que, en todo caso, los propietarios cumplidores verán sus derechos garantizados (arts. 74 a 77-LUCYL y 233 a 254-RUCYL).

En relación con los Sistemas de Actuación, se regulan los tradicionales de compensación (privado), cooperación (mixto) y expropiación (público), con arreglo a las pautas consolidadas en la legislación precedente y en la práctica administrativa. Entre los sistemas de nueva incorporación a la normativa

urbanística de Castilla y León, el sistema de concierto se define como aquél utilizable cuando todos los terrenos de la unidad de actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente su actuación, y uno u otros, según el caso, asuman el papel de urbanizador. Por su parte, el sistema de concurrencia supone la incorporación más novedosa, puesto que puede promoverlo no sólo el Ayuntamiento, aprobando a la vez el Proyecto y convocando concurso para seleccionar al urbanizador, sino un simple particular que elabora un Proyecto y lo presenta para su aprobación al Ayuntamiento, obligado entonces a convocar el concurso (arts. 78 a 92-LUCYL y 255 a 286-RUCYL).

5.- INTERVENCIÓN EN EL USO Y EN EL MERCADO DEL SUELO: LICENCIAS URBANÍSTICAS, ÓRDENES DE EJECUCIÓN Y DECLARACIÓN DE RUINA. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

La LUCYL consagra el Título IV a la intervención administrativa en los usos del suelo, tanto si se efectúa dicha intervención antes de que comiencen tales actos como si se lleva a cabo después de comenzados o incluso acabados tales actos, incluyendo la protección de la legalidad urbanística, que será analizada en el epígrafe siguiente (arts. 97 a 122-LUCYL y 287 a 367-RUCYL). Los instrumentos de intervención en el mercado del suelo se recogen en el Título V de la Ley (arts. 123 a 131) y del RUCYL (arts. 368 a 399).

En concreto, teniendo en cuenta los arts. 242 a 244 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aún vigentes, la normativa urbanística autonómica regula, en primer término, el control previo de esos usos, a través, según la opción elegida, de su sometimiento a previa Licencia. Se enumeran, así, los actos sujetos a licencia urbanística, el procedimiento para su otorgamiento, la eventual publicidad material de las mismas, su función instrumental para la patrimonialización plena del derecho a través de su incidencia en las autorizaciones e inscripciones de declaraciones de obra nueva, los plazos que deben prever relativos al proceso edificatorio que amparan y los supuestos indemnizatorios por afectación del derecho amparado por la licencia a causa de cambios posteriores del planeamiento. Seguidamente se regulan las peculiaridades de algunas licencias y autorizaciones.

Mediante la Licencia Urbanística, el Ayuntamiento realiza un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística.

Están sujetos a previa Licencia Urbanística, sin perjuicio de otras intervenciones administrativas establecidas en la legislación aplicable, los siguientes actos de uso del suelo:

- ❑ Actos constructivos:
 - obras de construcción de nueva planta,
 - obras de implantación de instalaciones de nueva planta (incluidas las antenas y otros equipos de comunicaciones y las canalizaciones y tendidos de distribución de energía),
 - obras de ampliación de construcciones e instalaciones existentes,
 - obras de demolición de construcciones e instalaciones existentes, salvo en caso de ruina inminente,
 - las obras de construcción de embalses, presas y balsas, así como las obras de defensa y corrección de cauces públicos,
 - las obras de modificación, rehabilitación o reforma de las construcciones e instalaciones existentes,
 - las obras de construcción o instalación de cerramientos, cercas, muros y vallados de fincas y parcelas,
 - la colocación de vallas, carteles, paneles y anuncios publicitarios visibles desde las vías públicas,
 - la implantación de construcciones e instalaciones prefabricadas, móviles o provisionales, salvo en ámbitos autorizados conforme la legislación sectorial.
- ❑ Actos no constructivos:
 - la modificación del uso de construcciones e instalaciones,
 - las segregaciones, divisiones y parcelaciones de terrenos,
 - la primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones,
 - las actividades mineras y extractivas en general, incluidas las minas, canteras, graveras y demás extracciones de áridos o tierras,
 - las obras que impliquen movimientos de tierra relevantes, incluidos los desmontes y las excavaciones y explanaciones, así como la desecación de zonas húmedas y el depósito de vertidos, residuos, escombros y materiales ajenos a las características del terreno o de su explotación natural,
 - la corta de arbolado y de vegetación arbustiva que constituya masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque en suelo urbano y urbanizable.
- ❑ Los demás actos de uso del suelo que se señalen expresamente en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

No obstante lo señalado, no requieren Licencia Urbanística los siguientes actos de uso del suelo:

- ❑ las obras públicas y demás construcciones e instalaciones eximidas expresamente por la legislación sectorial;
- ❑ las obras públicas e instalaciones complementarias de las mismas previstas en Planes y Proyectos Regionales, conforme a la Ley de Ordenación del Territorio,
- ❑ los actos amparados por órdenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento, las cuales producen los mismos efectos que el otorgamiento de la Licencia Urbanística,
- ❑ los actos promovidos por el Ayuntamiento en su término municipal, cuya aprobación produce los mismos efectos que el otorgamiento de la Licencia Urbanística,
- ❑ en general, todos los actos previstos y definidos en proyectos de contenido más amplio previamente aprobados o autorizados.

Los actos de uso del suelo que se promuevan por Órganos de las Administraciones Públicas o de sus Entidades dependientes están igualmente sujetos a previa Licencia Urbanística, según lo previsto en la Legislación básica estatal y, en su caso, en la normativa de la Comunidad.

Las Licencias deben otorgarse conforme a la normativa urbanística vigente en el momento de la resolución. Su otorgamiento o denegación debe ser congruente con lo solicitado y estar motivado. Si la legislación sectorial exige determinadas autorizaciones para llevar a cabo actos de uso del suelo, la licencia urbanística no podrá otorgarse sin la previa concesión de aquéllas. Estas mismas licencias deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros; no siendo necesario para solicitarlas acreditar la titularidad de los terrenos afectados, salvo si afectan al dominio público o al patrimonio municipal. En particular, el Ayuntamiento deberá denegar las licencias urbanísticas cuya ejecución haya de producir una ocupación ilegal de los bienes de dominio público.

La atribución de la competencia para otorgar las Licencias Urbanísticas se remite a la legislación sobre régimen local, la cual establece que corresponde al Alcalde "el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local", siendo posible su delegación (art. 21-1º, q, y 3º-LBRL). La concesión de la misma debe ajustarse a la legislación sobre régimen local y a las demás normas aplicables.

Respecto al procedimiento de otorgamiento de la Licencia Urbanística, se preve su regulación por la legislación local, la de procedimiento administrativo común y la normativa urbanística; distinguiéndose un procedimiento ordinario y un procedimiento abreviado, en relación con los plazos (reduciéndose a la mitad los plazos en el abreviado, para obras menores y de primera ocupación).

El procedimiento de otorgamiento ordinario se inicia con las solicitudes (respecto de las cuales, los Ayuntamientos pueden regular y ofrecer modelos normalizados), que deben dirigirse al Ayuntamiento acompañadas de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto, en particular:

- ❑ un proyecto técnico suscrito por facultativo competente, según establezca la legislación sectorial; cuando el mismo no sea exigible, debe acompañarse de una memoria descriptiva,
- ❑ si su objeto son construcciones o instalaciones de nueva planta y sus ampliaciones, debe indicarse su destino específico, que será conforme e las mismas,
- ❑ en el supuesto de licencias de parcelación, deben adjuntarse planos adecuados de la situación y superficie de los terrenos a dividir y de las parcelas resultantes,
- ❑ en el supuesto de licencia de primera ocupación o utilización debe acompañarse de un certificado acreditativo de la efectiva finalización de las obras y de una declaración del técnico competente sobre la conformidad de las obras con el proyecto autorizado por la licencia de obras.

La normativa urbanística preve la subsanación de deficiencias formales de esta documentación, o si es incompleta, por el solicitante.

En el supuesto de que sean preceptivos informes o autorizaciones de otras Administraciones Públicas, y no se aporten con la solicitud, el Ayuntamiento debe remitir copia del expediente a las mismas, para que resuelvan en el plazo de dos meses (con silencio administrativo positivo, salvo que la legislación aplicable establezca otra cosa).

En todo caso, los Servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto los de la Diputación Provincial, deben emitir un informe sobre la conformidad de la solicitud con la normativa urbanística y otras normas aplicables, previamente a la resolución.

Las solicitudes de licencias urbanísticas deben ser resueltas y notificadas a los solicitantes en plazos (a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro municipal, con posibles interrupciones según lo previsto en la legislación de procedimiento administrativo) que varían desde los cuatro meses, si necesita licencia ambiental, a los tres meses o un mes, si no es necesaria, según los supuestos de uso del suelo. El silencio administrativo es positivo, es decir debe entenderse la licencia otorgada, salvo si se trata de actos que afecten al dominio público, a bienes de interés cultural declarados o catalogados, o si los actos de uso del suelo son contrarios a la normativa aplicable, en cuyo caso el silencio administrativo siempre es negativo, debiendo entenderse denegada la licencia.

Si es necesaria, también, la licencia ambiental, ambas deben ser objeto de una resolución única, sin perjuicio de su tramitación separada; siendo la licencia ambiental en todo caso previa a la licencia urbanística, de tal modo que sin aquella no puede concederse esta.

La resolución por la que se otorgue la licencia urbanística puede imponer al solicitantes el cumplimiento de determinadas condiciones.

Una copia autorizada de la licencia (o de la acreditación de su obtención por silencio administrativo) debe disponerse a pie de obra en todas las obras de edificación y urbanización.

Las licencias urbanísticas, concedidas legalmente y en los plazos establecidos, legitiman a los solicitantes para realizar los actos de uso del suelo previstos, permite (según la legislación aplicable) la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva y es requisito necesario para contratar con las Entidades prestadoras el suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y demás servicios urbanos (previando, además, la normativa urbanística restricciones para los suministros provisionales, en obras sin licencia). Estos actos de uso del suelo autorizados por la licencia deben realizarse en los plazos establecidos por los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística y en la propia licencia (y que si están previstos son: plazo de inicio, seis meses desde la notificación de la licencia; plazo de finalización, dos años desde esa misma notificación, con seis meses de interrupción máxima; siendo posible su prórroga; pasados los cuales, el Ayuntamiento podrá iniciar el expediente para declarar la caducidad de la licencia).

No obstante, se produce la disconformidad sobrevenida de una licencia urbanística cuando, a la entrada en vigor de una modificación o revisión del planeamiento vigente, los actos de uso del suelo autorizados resulten no conformes con las nuevas disposiciones, en cuyo caso el Ayuntamiento, previas las indemnizaciones que correspondan, mediante el procedimiento al efecto podrá declarar extinguida la licencia, revocarla o modificarla, según los supuestos.

Además, la normativa urbanística citada regula las especialidades de las licencias de parcelación (para casos de división, segregación y parcelación de terrenos; previando supuestos de no concesión y determinadas limitaciones), las licencias parciales (para licencias de primera ocupación o limitación limitadas a partes de construcciones o instalaciones ejecutadas conforme a previa licencia urbanística), licencias de uso provisional (en terrenos de suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada), licencias en supuestos de interés general (a conceder, excepcional y justificadamente, por el Ayuntamiento para la implantación de usos industriales o de servicios, previamente al cumplimiento de los deberes urbanísticos) y de las autorizaciones de usos excepcionales en suelo rústico.

A continuación, teniendo en cuenta los arts. 245 y 246 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, parcialmente aún vigentes, la normativa urbanística autonómica regula el fomento de la edificación, conservación y rehabilitación (arts. 106 a 110-LUCYL y 315 a 334-RUCYL; que se refiere a instrumentos de fomento de la conservación, rehabilitación y nueva edificación). Los instrumentos incluidos son: la Inspección Técnica de Construcciones (obligación de propietarios de edificios de encomendar a técnicos competentes la realización de inspecciones periódicas de los mismos para determinar su estado de conservación, únicamente en Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana), las Órdenes de Ejecución (dictadas por el Ayuntamiento respectivo, de oficio o a insistencia de cualquier interesado para obligar a los propietarios de bienes inmuebles a cumplir los deberes urbanísticos establecidos en la normativa, incluso obligándoles a realizar obras y trabajos), la Declaración de Ruina (declarada por el Ayuntamiento, debido al estado físico de los inmuebles, por razones de seguridad y salubridad) y la Venta Forzosa (como instrumento del Ayuntamiento para hacer cumplir a los propietarios los plazos de cumplimiento de los deberes urbanísticos, de incumplimiento del acuerdo de caducidad de la licencia y de los relativos a la declaración de ruina).

Los Ayuntamientos, de oficio o a instancia de cualquier interesado, pueden dictar Órdenes de Ejecución para obligar a los propietarios de bienes inmuebles a cumplir los deberes urbanísticos establecidos en la normativa urbanística, siendo posible la exigencia de la realización de obras y trabajos necesarios (como la

implantación, conservación, reparación o ampliación de servicios urbanos; la conservación, limpieza y reforma de fachadas o espacios visibles; la limpieza y el vallado de solares; la reforma o eliminación de construcciones, instalaciones u otros elementos que produzcan riesgos para la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio natural o cultural y el paisaje, o resulten incompatibles con la prevención de riesgos naturales o tecnológicos). Las mismas deben detallar con precisión las obras y actuaciones señaladas, su presupuesto y el plazo para su cumplimiento. Por ello, eximen de la obligación de obtener licencia urbanística de los actos de uso del suelo que constituyan su objeto. Tales obras y actuaciones deben realizarse a cargo de los propietarios de los inmuebles afectados, salvo si se supera el límite del deber de conservación (que es la mitad del coste de reposición, entendido como el valor actual de construcción de un inmueble nuevo, en condiciones que permitan su autorización conforme a la normativa vigente, con la misma superficie edificada y cuyas características sean similares, excluyendo el valor del suelo e incluyendo el valor de ejecución, el beneficio empresarial, los honorarios profesionales y los tributos que graven la construcción, sin depreciación; art. 19-2º-RUCYL), correspondiendo en tal caso el exceso al Ayuntamiento.

Las órdenes de ejecución deberán dictarse previa audiencia a los propietarios afectados e informe de los Servicios técnicos y jurídicos municipales, o, en su defecto, de la Diputación Provincial, así como del Órgano competente en materia de patrimonio cultural, cuando afecte a un bien declarado o en proceso de declaración como bien de interés cultural.

Durante el plazo de ejecución de las órdenes, los obligados pueden proponer alternativas técnicas y solicitar la declaración de ruina, prórrogas al plazo o ayudas económicas; si bien, en caso de peligro inminente, deberán ejecutarse de inmediato, pero sin que, en ningún caso, ello pueda implicar la demolición, ni siquiera parcial, de bienes de interés cultural declarados o en proceso de declaración.

El incumplimiento de las Órdenes faculta al Ayuntamiento para utilizar los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, previstos en la normativa aplicable, según los supuestos.

Otro de los instrumentos de intervención administrativa en el uso y en el mercado del suelo es la Declaración de Ruina.

Los Ayuntamientos deben declarar el estado de ruina de un inmueble, previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, en estos supuestos:

- cuando el coste de las obras y otras actuaciones necesarias para mantenerlo en condiciones adecuadas de seguridad y estabilidad, según lo establecido en la normativa urbanística sobre su conservación, y ya señalado, exceda del límite del deber legal de conservación, al que nos hemos referido al analizar las órdenes de ejecución; y
- cuando se requiera la realización de obras de seguridad y estabilidad que no puedan ser autorizadas por encontrarse el inmueble declarado fuera de ordenación, expresamente.

No obstante, el Ayuntamiento puede declarar la ruina parcial de un inmueble, cuando la misma afecte a partes del mismo, siempre que el resto cuente con autonomía funcional y sea susceptible de ser utilizado y mantenido de forma independiente cumpliendo el deber de conservación.

El procedimiento de declaración de ruina puede iniciarse de oficio por el propio Ayuntamiento o previa solicitud de cualquier interesado (incluyendo en este concepto a toda persona física o jurídica que alegue daños o peligro de daños propios derivados del estado del inmueble). En este caso, la solicitud debe reflejar los datos del inmueble (incluidos sus titulares, ocupantes y títulos) y su estado ruinoso; debiendo ser acompañada de un certificado técnico que justifique el estado del inmueble, sus causas, sus condiciones de seguridad y las obras necesarias para mantenerlo o reponerlo, con su valoración.

Iniciado el procedimiento, debe darse audiencia a los interesados (propietarios, ocupantes y titulares de derechos reales), con traslado de copias del expediente y de los informes técnicos referidos, con la finalidad de que puedan presentar alegaciones y medios de prueba pertinentes, durante un plazo de quince días.

Transcurrido este plazo, los Servicios técnicos municipales, o, en su caso, los de la Diputación Provincial, evacuarán un dictamen pericial sobre el inmueble y sus circunstancias.

Finalmente, la resolución que ponga fin a dicho procedimiento, que no exime de la obligación de solicitar las licencias exigibles, deberá optar entre:

- ☐ denegar la declaración de ruina, ordenando la realización de las obras necesarias para reponer las condiciones adecuadas del inmueble para cumplir el deber de conservación;
- ☐ declarar el estado de ruina, ordenando la rehabilitación o demolición del inmueble (salvo que sea un bien de interés cultural o esté en proceso de declaración, que lo impida), o

- ❑ declarar el estado de ruina parcial del mismo, ordenando las obras necesarias para su mantenimiento adecuado.

Esta resolución debe notificarse a todos los interesados, en el plazo de seis meses, a contar desde la fecha de la solicitud, si es a instancia de parte, o desde la fecha del acuerdo de comienzo, si se inició de oficio; en caso de silencio, en el primer caso, la solicitud de entenderse estimada, y, en el segundo, debe entenderse caducado el procedimiento.

En el caso de incumplimiento de los plazos señalados en la declaración de ruina, el Ayuntamiento puede proceder, previo apercibimiento, a la ejecución subsidiaria de las medidas dispuestas a costa del obligado, o bien someter el inmueble al régimen de venta forzosa.

No obstante lo anterior, si el inmueble está en estado de ruina inminente (es decir, cuando el mismo se encuentre en una situación de deterioro físico que suponga un riesgo actual y real para las personas y cosas, o que ponga en peligro un bien declarado de interés cultural o en proceso de declaración), el Ayuntamiento, bajo su responsabilidad y previo informe técnico, puede ordenar el desalojo del mismo y adoptar las medidas provisionales necesarias, sin perjuicio de la responsabilidad de los titulares y de las inspecciones municipales periódicas adecuadas. Estas medidas no implican la declaración de ruina del inmueble.

Finalmente, entre los instrumentos de intervención en el uso del suelo, debe mencionarse el **Régimen de Venta Forzosa**, ordenado por el Ayuntamiento (cuyo Registro de Bienes Inmuebles en Venta Forzosa debe crearse en Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la LUCYL, y en los restantes con carácter potestativo), respecto a bienes inmuebles y terrenos, en caso de incumplimiento de los plazos establecidos para cumplir los deberes urbanísticos, de incumplimiento del plazo señalado en el acuerdo de caducidad de la licencia urbanística o del incumplimiento de los plazos fijados en la declaración de ruina. La inclusión del bien en el Registro referido, con el procedimiento establecido en la normativa urbanística, lleva a su adjudicación, por el Ayuntamiento, mediante concurso convocado al efecto.

La normativa urbanística (Título V, arts. 123 a 132-LUCYL, teniendo en cuenta que el art. 123 se ha modificado en 2003, y Título V, arts. 368 a 399-RUCYL) regula varios instrumentos de intervención en el mercado del suelo, respetando la legislación estatal aplicable.

En primer término, los arts. 276 y 280 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aún vigentes, y estos preceptos normativos citados regulan los Patrimonios Públicos del Suelo (municipales, provinciales y autonómico), como instrumentos de intervención administrativa en el mercado inmobiliario para regularlo, obtener reservas de suelo y facilitar la gestión urbanística. En efecto, tales patrimonios tienen por objeto:

- ❑ regular los mercados de suelo e inmobiliario para favorecer el derecho a disponer de una vivienda digna, adecuada y asequible, así como asegurar la disponibilidad de suelo para actividades productivas;
- ❑ obtener suelo para ejecutar los sistemas generales, las demás dotaciones urbanísticas y otras actuaciones previstas en los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico vigentes, y
- ❑ facilitar la gestión urbanística, y, en general, la ejecución de los instrumentos señalados.

Los Municipios que cuenten con planeamiento general deben gestionar su propio Patrimonio Municipal de Suelo, con las finalidades citadas, no siendo necesario adoptar un acuerdo expreso de constitución, sino que deben aplicar directamente esta regulación a los bienes que lo integran.

Por su parte, las Diputaciones Provinciales pueden constituir el Patrimonio Provincial de Suelo con las finalidades señaladas, y, además, deben contribuir a conseguir los fines de los restantes patrimonios públicos de suelo de la Provincia; acordada la constitución del mismo, deberán gestionar sus bienes según lo establecido en los preceptos señalados.

Finalmente, la Administración autonómica debe gestionar el Patrimonio de Suelo de Castilla y León con las finalidades citadas y contribuir a alcanzar los fines de los restantes patrimonios públicos de suelo, en particular en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en su entorno de influencia; no necesitando un acuerdo expreso de constitución; debiendo aplicar la normativa específica, ya señalada, a los bienes que lo integran.

Para su constitución o ampliación, las Administraciones titulares pueden utilizar la expropiación forzosa.

Los Patrimonios Públicos de Suelo, según el que proceda por su Administración titular, están integrados por los siguientes bienes, derechos y obligaciones:

- ❑ el aprovechamiento que exceda del correspondiente a los propietarios de suelo urbano y urbanizable;
- ❑ los siguientes bienes inmuebles, sin perjuicio de su afección al uso y dominio público:
 - los terrenos de naturaleza patrimonial clasificados como suelo urbano o urbanizable,
 - los terrenos adquiridos mediante expropiación, compra, permuta u otro título, con la finalidad de incorporarlos al patrimonio propio,
 - los terrenos obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y, en general, por la ejecución del planeamiento o de los instrumentos de ordenación territorial,
 - las viviendas de propiedad pública, y
 - las dotaciones urbanísticas públicas asentadas sobre suelos públicos;
- ❑ los siguientes fondos:
 - los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes de propio patrimonio,
 - los intereses, beneficios y plusvalías por enajenación de activos, obtenidos por entidades o sociedades en las que se aporten como capital público bienes del mismo patrimonio,
 - las transferencias y consignaciones presupuestarias relativas a la conservación, ampliación o gestión del mismo patrimonio,
 - los ingresos obtenidos mediante la gestión y enajenación de otros bienes del mismo patrimonio por cualquier título, incluida su sustitución por el equivalente en efectivo, la constitución onerosa de derechos de superficie y la percepción de cantidades alzadas o cantidades periódicas por el mismo concepto;
- ❑ pueden vincularse al patrimonio público de suelo las obligaciones de compensación de aprovechamiento a los propietarios de terrenos objeto de ocupación directa o a los propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior que en el planeamiento se les permita un aprovechamiento inferior al que les corresponda;
- ❑ los terrenos y construcciones existentes sobre los bienes citados, y
- ❑ cualquier derecho de aprovechamiento de que sea titular la Administración antes de su materialización en terrenos.

Los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo, incluidos los ingresos obtenidos de su enajenación, deben destinarse a alguno de los siguientes fines de interés social:

- ❑ construcción de viviendas con protección pública;
- ❑ ejecución de sistemas generales u otras dotaciones urbanísticas públicas;
- ❑ compensación a propietarios cuyos bienes hayan sido expropiados, hayan sido objeto de ocupación directa o estén incluidos en unidades de actuación en las que el aprovechamiento permitido sea inferior al aprovechamiento que corresponde a dichos propietarios;
- ❑ conservación, gestión y ampliación del propio patrimonio o de otros, entendiendo incluidos los gastos de conservación (tales como tributos, seguros, costes de mantenimiento, limpieza, seguridad y otros), los gastos de urbanización necesarios para que los terrenos alcancen la condición de solar, los gastos de ampliación de mismo (mediante cesión, expropiación, compra, permuta u otro) y los intereses y otros gastos de los créditos cuyos fondos estén adscritos al patrimonio; y
- ❑ excepcionalmente, otros fines de interés social que merezcan tal consideración y que estén previstos en la normativa aplicable o en los instrumentos de ordenación territorial o planeamiento urbanístico.

Los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo están vinculados a los fines anteriormente señalados. En concreto, los del Patrimonio Municipal de Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales, y los ingresos obtenidos mediante su enajenación o mediante la sustitución del aprovechamiento que corresponde al Ayuntamiento por su equivalente en efectivo, deben destinarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio según el destino señalados.

En relación con esto último, es destacable la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso de Valladolid), nº 1.380, de 28 de Noviembre de 2003, que declara disconforme a Derecho el Presupuesto General del Ayuntamiento de Valladolid para 2003, "...únicamente en cuanto en dicho Presupuesto no se reinvierte en conservación y ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo el importe de.../...procedentes de las enajenaciones que en él se prevén de terrenos de dicho Patrimonio...".

Los Patrimonios Públicos de Suelo pueden gestionarse mediante cualquiera de las formas autorizadas por la legislación reguladora de su Administración titular, incluyendo la gestión directa por esta misma y la gestión por otras Administraciones, Entidades dependientes, Mancomunidades, Consorcios o Sociedades Urbanísticas. En cualquier caso, se deben documentar de forma expresa y diferenciada los bienes de estos patrimonios, así como las actuaciones y operaciones de su gestión; debiendo hacerse constar su gestión anual junto la liquidación de las cuentas, siendo objeto del mismo sistema de control que éstas. Para facilitar esta gestión, los Planes Generales y los instrumentos de ordenación del territorio habilitados legalmente pueden delimitar reservas de terrenos (clasificados como suelo urbanizable no delimitado) para su

incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo; derivando de la aprobación de aquellos las actuaciones previas para facilitar su expropiación y ocupación.

Siempre que se asegure la vinculación al destino señalado de los bienes de estos Patrimonios, la normativa urbanística permite su transmisión, cumpliendo los requisitos y procedimientos establecidos, como regla general con carácter oneroso, por precio igual o superior al valor de su aprovechamiento, mediante enajenación o permuta previo concurso público; excepcionalmente, no obstante, puede realizarse de forma gratuita, por cesión, o por precio inferior al valor de su aprovechamiento, y, sin previo concurso, mediante enajenación o permuta directas.

Asimismo, se preven, como instrumentos de intervención administrativa en el mercado de suelo, y teniendo en cuenta, para el derecho de superficie la vigencia parcial de los arts. 287 a 289 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, los **Derechos de Tanteo y Retracto** (como instrumentos, en Municipios con más de 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General, de adquisición preferente de suelo y bienes inmuebles por los mismos para ampliar el patrimonio municipal de suelo, garantizar el régimen de viviendas con protección pública, regular el mercado inmobiliario y facilitar la gestión urbanística), la constitución del **Derecho de Superficie** (para favorecer la construcción de viviendas con protección pública, para conseguir otros fines de interés social y, en general, para regular el mercado inmobiliario y facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico) y los **Programas Municipales del Suelo** (con la finalidad de realizar actuaciones para concretar y facilitar la ejecución de determinaciones prioritarias del planeamiento urbanístico, y en general regular el mercado inmobiliario, también en Municipios mayores de 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General; incluyendo, para ello, previsiones técnicas, económicas y temporales para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas previstas en el planeamiento, así como para el desarrollo de sectores del suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado).

6.- PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: INFRACCIONES Y SANCIONES. COMPETENCIAS. LA ACCIÓN PÚBLICA.

Las Administraciones Públicas deben velar por el adecuado cumplimiento de la normativa urbanística mediante la denominada actividad administrativa de Protección de la Legalidad, regulada en el Capítulo III del Título IV tanto de la LUCYL (arts. 111 a 122) como del RUCYL (arts. 335 a 367).

Esta actividad administrativa comprende, a su vez, las actividades relativas a la inspección urbanística, a la adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad, y la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Con carácter general, toda infracción urbanística tiene como consecuencia la imposición de sanciones a sus responsables, así como su obligación de restaurar la legalidad urbanística, resarcir los daños producidos e indemnizar los perjuicios producidos por dicha infracción; sanciones que son independientes y compatibles con las medidas de protección y restauración de la legalidad; cuestiones que pueden tramitarse en un procedimiento único si proceden de un mismo acto, aunque rigiéndose por su normativa específica.

Ante cualesquiera vulneración de la normativa urbanística, la Administración competente está obligada no sólo a imponer las sanciones correspondientes sino también a adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad, y a reponer los bienes afectados a su estado general.

El ejercicio de estas competencias de protección de la legalidad corresponde al Municipio, dentro de su término municipal. Cuando este no ejerza tales competencias, las mismas corresponderán a las Diputaciones Provinciales. Por su parte, la Administración autonómica ejercerá las mismas cuando afecte a la defensa del orden jurídico de interés supramunicipal. Todo ello, sin perjuicio de las competencias de las Administraciones Públicas, en cada caso, ostentadas en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos los actos de uso del suelo correspondientes.

Cuando la Diputación Provincial tenga conocimiento de actos que vulneren la normativa urbanística, y no tenga constancia de la adopción por el Municipio de actos de protección de la legalidad, deberá comunicarlo al Ayuntamiento correspondiente ofreciendo los medios jurídicos, técnicos y económicos para facilitar el ejercicio de estas competencias. Si, en su caso, el Ayuntamiento solicita la asistencia de la Diputación en esta materia, la misma puede instrumentarse mediante las fórmulas de colaboración establecidas en la Legislación de Régimen Local. No obstante, transcurridos diez días desde la comunicación del acto contrario a la legalidad sin que el Ayuntamiento adopte medida alguna de protección de la misma ni solicite la asistencia provincial, la Diputación deberá ejercer directamente las competencias referidas o bien poner en conocimiento de la Administración autonómica la cuestión, para que ésta adopte las medidas adecuadas.

La Administración autonómica debe ejercer la inspección urbanística en cuestiones que afecten a la defensa del orden jurídico supramunicipal; debiendo informar a los Municipios afectados y a la Diputación respectiva, con la finalidad de que ejerzan sus propias competencias. Sin embargo, esta Administración debe adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad cuando se trate de actos ilegales y que afecten al orden jurídico supramunicipal, en especial en cuanto a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación territorial y a las parcelaciones urbanísticas y demás usos del suelo rústico prohibidos o sujetos a autorización. A tal efecto, cuando el Servicio Territorial de Fomento correspondiente tenga conocimiento de tales actos, y no tenga constancia de la adopción de medidas adecuadas, deberá requerir a los Ayuntamientos para que las adopten dentro del plazo de un mes. Desatendido el requerimiento, el Servicio Territorial de Fomento debe ejercer sus propias competencias y sumir las competencias municipales, si los actos afectan al orden jurídico supramunicipal; comunicándose las resoluciones adoptadas a los Ayuntamientos afectados en el plazo de diez días.

La Inspección Urbanística tiene por objeto la vigilancia, investigación y comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística, y, además, las propuestas de adopción de medidas de restauración de la legalidad y de inicio de procedimientos sancionadores, así como el asesoramiento e información a otras Administraciones y a las personas inspeccionadas.

El personal funcionario encargado de la misma tiene la condición de agente de la autoridad, debiendo ser por ello dotado de la acreditación oficial correspondiente, y, como tal, puede recabar la información, documentación y ayuda necesarias para cumplir sus funciones, debiendo prestarse la colaboración requerida. Así mismo, en sus actuaciones, el personal inspector está autorizado para entrar sin necesidad de previo aviso en fincas, construcciones y demás lugares que sean objeto de la inspección, y permanecer en los mismos para desarrollar sus funciones. No obstante, cuando fuera preciso la entrada en un domicilio, por derivaciones de la Constitución y de la legislación de desarrollo, debe obtenerse el consentimiento del titular o la oportuna autorización judicial.

En el ejercicio de sus funciones, el personal inspector realizará diligencias y levantará actas (cuyo contenido detallado precisa el art. 339-RUCYL), que tienen naturaleza de documentos públicos y constituyen prueba de los hechos constatados, sin perjuicio de las actuaciones de los interesados.

Las diligencias de inspección han de incorporarse inmediatamente al respectivo expediente; debiendo entregarse los resultados de las mismas al órgano competente para el análisis de la información o, en su caso, al competente para adoptar las medidas adecuadas en el supuesto de infracciones urbanísticas.

A continuación, la normativa urbanística citada regula diversas Medidas de Protección y Restauración de la Legalidad: actos en ejecución sin licencia urbanística, actos en ejecución que no se ajusten a la licencia urbanística u orden de ejecución, actos concluidos sin licencia y actos concluidos que no se ajusten a la licencia u orden de ejecución.

Veamos los supuestos concretamente:

a) En el supuesto de actos en ejecución sin licencia urbanística ni orden de ejecución, el Órgano municipal debe disponer la paralización de las obras y otros actos con carácter inmediatamente ejecutivo y el inicio de los procedimientos de restauración de la legalidad y sancionador de la infracción.

Estos acuerdos deben notificarse al promotor, o sus causahabientes, al constructor, al director técnico de las obras y al propietario; estando obligados a cumplir la orden de paralización, incluyendo la retirada de materiales y maquinaria (en un plazo de cinco días) y, en el caso de demoliciones, adoptando las medidas para garantizar la seguridad y estabilidad, y preservando los materiales.

Transcurrido el plazo citado sin cumplir las obligaciones señaladas, el Órgano municipal debe adoptar las siguientes medidas cautelares:

- ❑ precintado del recinto de las obras e instalaciones, y en especial su acceso;
- ❑ retirada de los materiales y de la maquinaria, o, en el caso de demoliciones, acopio y preservación de los mismos, a costa del promotor, y
- ❑ orden de corte de suministro a las Entidades prestadoras de los servicios de agua, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones (el cual ha de mantenerse desde que se cumplan cinco días de la recepción de la orden hasta que se les notifique el otorgamiento de la licencia o el levantamiento del corte referido).

Iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, el órgano municipal debe resolverlo, previa audiencia a los interesados, adoptando alguna de estas resoluciones (con independencia de las medidas anteriores y de las posibles sanciones a imponer):

- ❑ si los actos son incompatibles con el planeamiento urbanístico, ordenar la demolición de las construcciones e instalaciones, o, en su caso, la reconstrucción de las demolidas, así como la reposición de los bienes afectados a su estado anterior, a costa de los responsables, e impedir los usos referidos;
- ❑ los actos son compatibles con el planeamiento, requerir al promotor para que, en tres meses, solicite la licencia urbanística, manteniendo la paralización de las obras en tanto no sea otorgada; si no se atiende el requerimiento o se deniega la licencia, se procede conforme a lo señalado anteriormente.

b) Cuando se trate de actos que no se ajusten a la licencia urbanística u orden de ejecución, debe procederse como en el caso anterior, si bien la paralización puede limitarse a las partes afectadas. Iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, el Órgano municipal, con independencia de las mismas medidas a adoptar del caso anterior y de las sanciones, deberá requerir al promotor para que ajuste los actos y obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, dentro del plazo que se señale (entre tres meses y el señalado para la conclusión en la licencia u orden de ejecución), transcurrido el cual debe procederse como en el anterior caso referido a la incompatibilidad con el planeamiento.

c) En el supuesto de actos de uso del suelo concluidos sin licencia u orden de ejecución, el Órgano municipal debe disponer el inicio de los procedimientos de restauración de la legalidad y sancionador de la infracción; acuerdos que deben ser notificados a los interesados señalados en el primer caso. Iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, el Órgano municipal deberá resolverlo, previa audiencia a los interesados, adoptando alguna de estas resoluciones (con independencia de las sanciones a imponer):

- ❑ si los actos son incompatibles con el planeamiento urbanístico, se procederá como en el primer caso,
- ❑ si, en cambio, los actos son compatibles con el planeamiento, el Órgano municipal debe requerir a los responsables citados para que, en el plazo de tres meses, soliciten la licencia; desatendido el requerimiento, se procederá como en el primer supuesto, de nuevo (es decir, disponer la demolición o la reconstrucción e impedir los usos señalados).

d) Cuando se trate de actos de uso del suelo concluidos sin ajustarse a licencia u orden de ejecución alguna, debe procederse como en el caso anterior. Iniciado el procedimiento de restauración de la legalidad, y con independencia de las sanciones a imponer, el Órgano municipal requerirá a los responsables para que se ajusten a la licencia u orden, en el plazo de tres a doce meses, transcurrido el cual se procederá como en el primer supuesto (disponer la demolición o la reconstrucción, e impedir los usos citados).

Para obligar al cumplimiento de las resoluciones y actos citados, pueden utilizarse los medios de ejecución forzosa previstos en la Legislación de Procedimiento Administrativo Común (así, la ejecución subsidiaria y las multas coercitivas); siendo posible su exigencia, en su caso, mediante el procedimiento administrativo de apremio.

Estas medidas de restauración de la legalidad deben adoptarse en los plazos de prescripción previstos en el art. 351-RUCYL (entre uno y cuatro años, según la infracción).

Si, en el caso de actos que constituyan infracciones graves o muy graves, no es posible adoptar medidas de restauración de la legalidad, por haber transcurrido los plazos, las construcciones e instalaciones realizadas quedan sometidas al régimen de usos del suelo fuera de ordenación. No obstante, las medidas citadas respecto a bienes de dominio público y espacios libres previstos en el planeamiento pueden adoptarse en cualquier momento.

Seguidamente, la normativa urbanística regula las **Infracciones Urbanísticas y las Personas Responsables**.

Se consideran infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la normativa urbanística y estén tipificadas y sancionadas en la LUCYL (arts. 115 y 117); infracciones que deben ser objeto del oportuno expediente conforme al procedimiento sancionador establecido.

Las infracciones urbanísticas se clasifican en muy graves, graves y leves.

Son **infracciones muy graves**:

- ❑ la demolición de inmuebles catalogados en el planeamiento,
- ❑ las acciones u omisiones calificadas como infracciones graves cuando se realicen sobre bienes de dominio público, terrenos reservados para dotaciones urbanísticas públicas o alguna de las categorías de suelo rústico con protección.

Constituyen **infracciones graves** las siguientes (salvo si se califican como muy graves):

- ❑ las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico;
- ❑ las parcelaciones urbanísticas y las obras de urbanización sin la previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística exigibles;
- ❑ la realización de construcciones e instalaciones que vulneren la normativa urbanística, en cuanto a uso del suelo, aprovechamiento y densidad, altura, volumen y situación, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño o riesgo producido, y
- ❑ el incumplimiento de los compromisos suscritos por los urbanizadores para la ejecución de los Proyectos de Actuación, salvo que, asimismo, se demuestre la escasa entidad del daño.

Son **infracciones leves** las acciones u omisiones que vulneren la normativa urbanística, y no puedan ser calificadas como muy graves o graves, incluidas al menos las siguientes:

- ❑ la ejecución de actos de uso del suelo que requieran licencia urbanística, no amparados por licencia ni orden, si son compatibles con el planeamiento;
- ❑ la ejecución de actos amparados por licencia u orden, pero que no se ajustan a sus condiciones, si son compatibles con el planeamiento;
- ❑ el incumplimiento de las obligaciones señaladas en materia urbanística a las Entidades prestadoras de servicios;
- ❑ el incumplimiento de las normas sobre inspección técnica de construcciones;
- ❑ las acciones u omisiones que impidan o dificulten la inspección urbanística;
- ❑ el incumplimiento de las órdenes de paralización de actos de uso del suelo en ejecución o de las obligaciones subsiguientes del promotor;
- ❑ el incumplimiento de las normas sobre publicidad privada en materia de urbanismo.

Las infracciones muy graves y graves prescriben a los cuatro años y las leves al transcurrir un año, a contar, en general, desde la fecha de la infracción, o, si no es posible determinarla, desde la fecha en que la inspección urbanística detecte signos externos de la misma. Este plazo se interrumpe con la notificación al interesado del inicio del procedimiento sancionador, reanudándose si el mismo permanece paralizado durante un mes por causas no imputables al infractor. Las construcciones e instalaciones realizadas por actos que constituyan infracciones graves o muy graves, pero prescritas, quedan calificadas como fuera de ordenación.

La responsabilidad de las infracciones urbanísticas se imputa a las personas que las cometan; incluyendo, según los casos, a los propietarios, promotores, constructores, técnicos, Entidades prestadoras de servicios, intermediarios de parcelaciones y los urbanizadores, así como los Alcaldes y miembros de la Corporación, si otorgaron o votaron a favor de la licencia u orden ilegales, y los técnicos municipales, si elaboraron informes favorables a éstas. Las personas jurídicas pueden ser sancionadas por infracciones cometidas por sus órganos o agentes, debiendo asumir el coste de las medidas de restauración de la legalidad, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.

Las sanciones aplicables a las infracciones señaladas son:

- ❑ multa de 300.506,06 euros a 1.803.036,31 euros para las infracciones muy graves,
- ❑ multa de 6.010,13 euros a 300.506,05 euros para las infracciones graves, y
- ❑ multa de 150,25 euros a 6010,12 euros para las infracciones leves.

Estas multas, impuestas como sanciones por infracciones urbanísticas, en defecto de pago voluntario, pueden ser cobradas aplicando el procedimiento administrativo de apremio.

No obstante, las sanciones deben ser proporcionadas a la gravedad de los hechos que constituyen las infracciones, en particular teniendo en cuenta la incidencia de circunstancias agravantes o atenuantes, la superficie afectada por la infracción (en las parcelaciones de suelo rústico o realizadas sin aprobación previa de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística) y el impacto producido en los valores a proteger (en infracciones que afecten a elementos protegidos por el planeamiento). En este sentido, entre las circunstancias agravantes a tener en cuenta para graduar las sanciones se incluyen el incumplimiento de los requerimientos de paralización y legalización de actos que carezcan de licencia u orden de ejecución, o no se ajusten a ellas, y la reincidencia. Se consideran circunstancias atenuantes la ejecución de obras que hayan reparado o disminuido el daño causado antes del inicio del procedimiento sancionador. Finalmente, se consideran circunstancias agravantes o atenuantes, según los casos, la magnitud física de la infracción, el

beneficio económico obtenido y la dificultad técnica para restaurar la legalidad y reponer los bienes a su estado original.

En todo caso, las infracciones urbanísticas nunca pueden suponer un beneficio económico para sus responsables (y, así, cuando la suma de la sanción y del coste de las medidas de restauración resulte inferior al importe del beneficio obtenido, debe incrementarse la multa hasta alcanzar dicho importe).

No obstante, la normativa urbanística preve la reducción de las sanciones en determinadas circunstancias (si el responsable se compromete por escrito a legalizar los actos o a restaurar la legalidad o garantiza lo anterior con el importe de la mitad de las actuaciones necesarias).

Para los responsables de infracciones graves o muy graves, además, la normativa urbanística establece la posibilidad de imponerles medidas accesorias (prohibición de celebrar contratos públicos e inhabilitación para obtener subvenciones públicas, incentivos fiscales o crédito oficial de la Administración sancionadora, o, en algún caso, de otras Administraciones); cuyo alcance y duración (sin superar los cuatro años) debe fijarse atendiendo a la existencia de dolo o mala fe del infractor, al daño y a las dificultades para restaurar la legalidad.

Las sanciones prescriben en el plazo de tres años para infracciones muy graves, dos años para las graves y de un año para las leves, a contar desde el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora adquiera firmeza (plazo de prescripción que se interrumpe con el inicio del procedimiento de ejecución, reanudándose si el mismo permanece paralizado más de un mes por causas no imputables al infractor).

La imposición de sanciones y, en su caso, de las medidas accesorias corresponde, en el ámbito municipal, al Alcalde (art. 21-1º, n y s-LBRL), al Presidente de la Diputación, cuando ésta ejerza las competencias municipales (art. 34-LBRL), siendo posible su delegación en ambos casos, y al Consejero de Fomento, en el ámbito de la Administración autonómica. No obstante, cuando la declaración de prohibición de contratar debe producir efectos ante la Administración autonómica y ante las Entidades Locales, corresponde adoptar la medida al Ministro de Economía y Hacienda.

En todo caso, el importe de las sanciones corresponde a la Administración que tramite el procedimiento sancionador; si bien, en el caso de que sea la Diputación el órgano que lo tramite, sólo le corresponderá el importe citado si, requerido el Ayuntamiento para ejercer sus competencias, no lo hubiese llevado a cabo.

Siguiendo las adecuadas directrices homogeneizadoras y simplificadoras en esta materia, por parte de la Junta de Castilla y León, el procedimiento sancionador en materia urbanística debe tramitarse siguiendo lo establecido en el Reglamento regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad (Decreto 189/1994, de 25 de Agosto, BOCYL de 2 de Septiembre), incluyendo, pues, las fases de iniciación (con medidas cautelares, si es el caso), instrucción (con formulación del pliego de cargos, fase probatoria y propuesta de resolución, con audiencia a los interesados) y finalización, mediante la resolución motivada.

No obstante, la normativa urbanística preve algunas particularidades: imposición de sanciones independientes a todos los responsables; si existen infracciones con conexión de causa a efecto, debe imponerse una sola sanción a cada responsable, pero teniendo en cuenta el resultado final perseguido por todas las infracciones; si no existe tal relación entre las infracciones, debe imponerse una sanción por cada infracción; el plazo de resolución del procedimiento es de seis meses desde su inicio (prorrogable por tres más); transcurridos estos plazos sin que se hubiera dictado y notificado la resolución, el procedimiento debe entenderse caducado, aunque, si no ha prescrito, debe iniciarse otro nuevo, sin perjuicio de las interrupciones derivadas de un procedimiento penal.

Si en la tramitación de los procedimientos anteriores aparecen indicios del carácter de delito o falta penal del hecho que motivó su inicio, el Órgano competente para imponer la sanción administrativa deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de la exigencia de las responsabilidades oportunas.

Los tipos delictivos y las sanciones penales en materia territorial y urbanística se prevén en el Título XVI ("De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente"), arts. 319 a 340, del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, BOE del 24, modificada por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de Noviembre, BOE del 26).

Sin embargo, la posible imposición de la sanción penal excluye la imposición de la sanción administrativa (en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento) y no excluye en ningún caso ni es incompatible con las medidas de protección y restauración de la legalidad aplicables.

Junto a las medidas de protección de la legalidad, la normativa urbanística establece otras medidas con la misma finalidad:

- ❑ la suspensión por el Órgano municipal competente de los efectos de las licencias urbanísticas u órdenes de ejecución, paralizando los actos de uso del suelo correspondientes cuando su contenido constituya una infracción urbanística grave o muy grave; debiendo, posteriormente, dar traslado del acto suspendido al Órgano jurisdiccional competente, a los efectos establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa;
- ❑ la revisión de oficio, por el Ayuntamiento, de las licencias y órdenes correspondientes, cuando su contenido constituya una infracción urbanística grave o muy grave; procediendo a la indemnización de los daños y perjuicios causados por la anulación de la licencia u orden, conforme a la legislación sobre responsabilidad patrimonial de la Administración;
- ❑ la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, acordada por el Ayuntamiento o el Órgano autonómico competente, de los terrenos correspondientes en caso de parcelaciones urbanísticas que constituyan infracción urbanística muy grave;
- ❑ el Ayuntamiento puede comunicar al Registro de la Propiedad el inicio de los procedimientos de protección y restauración de la legalidad y de los procedimientos sancionadores analizados para su publicidad y la práctica de los asientos que procedan conforme a la legislación hipotecaria, y
- ❑ los Colegios Profesionales que tengan encomendado el visado de proyectos para los que haya de solicitarse licencia urbanística u otras autorizaciones administrativas harán constar las discrepancias que observen respecto a la normativa urbanística.

Será pública la acción para exigir ante los Órganos de las Administraciones Públicas competentes y ante los Tribunales y Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la observancia de lo establecido en la normativa urbanística, y, en particular, de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística vigentes. Si esta acción está motivada por la ejecución de actos de uso del suelo que se consideren contrarios a la normativa urbanística, podrá ejercerse mientras dure su ejecución y, una vez concluidos, hasta la finalización de los plazos previstos para la adopción de las medidas de protección y restauración de la legalidad (arts.304-Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, 150-LUCYL y 10 y 365-RUCYL).

7.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, INFORMACIÓN URBANÍSTICA Y PARTICIPACIÓN

SOCIAL.

Considerándose la ordenación urbanística como una función pública, la normativa urbanística (arts. 132 a 140-LUCYL y 400 a 421-RUCYL) reconoce claramente las competencias en la materia de los Municipios, de forma ordinaria y normal, y de las Provincias, así como la posibilidad de participar en la creación de entes y órganos urbanísticos especiales (mancomunidades, consorcios, gerencias de urbanismo).

Por otra parte, se regulan las competencias y organización administrativa de la Administración de la Comunidad, destacando en particular los órganos de coordinación administrativa: el **Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio** (como órgano regional permanente, de carácter deliberante y consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en materias de urbanismo y de ordenación del territorio, y en participar en la definición y desarrollo de la política territorial de la Junta de Castilla y León, así como respecto a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico), las **Comisiones Territoriales de Urbanismo** (como órganos, de ámbito provincial, permanentes de carácter deliberante y resolutorio para asegurar la coordinación administrativa y la participación social en relación al planeamiento urbanístico y a las materias de urbanismo y de ordenación territorial) y las **Comisiones Territoriales de Valoración** (como órganos permanentes de ámbito provincial, de carácter deliberante y resolutorio, especializados en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial administrativa. Finalmente, se insiste en el principio de coordinación administrativa, y en su articulación.

Respecto a la información urbanística (arts. 141 a 149-LUCYL y 422 a 431-RUCYL), se recoge la regulación del derecho a obtener la misma, la publicidad privada y de los instrumentos urbanísticos, la **Consulta Urbanística** (como derecho a obtener del Ayuntamiento informe escrito sobre el régimen urbanístico de un terreno concreto o ámbito urbanístico), la **Cédula Urbanística** (como documento normalizado acreditativo de las circunstancias urbanísticas de cada terreno, a desarrollar por los Municipios), el **Informe Urbanístico Municipal** (a presentar por los Ayuntamientos con Plan General, en el primer trimestre de cada año, describiendo su actividad urbanística) y el **Registro de Urbanismo de Castilla y León** (como instrumento para garantizar la publicidad de los instrumentos territoriales y urbanísticos).

Finalmente, la normativa urbanística (arts. 6, 94 y 150-LUCYL y 432 a 440-RUCYL) regula la participación social en la materia, incluyendo los instrumentos de la información pública, los convenios urbanísticos y la acción pública.

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- NECESIDAD DE PROYECTO TÉCNICO PARA LA SOLICITUD DE LICENCIA URBANÍSTICA

Además de lo dispuesto en materia de competencia y procedimiento por la Legislación de Régimen Local, las licencias urbanísticas se otorgarán conforme a las reglas contenidas en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (artículo 293).

En este sentido y respecto a la documentación que hay que acompañar a las solicitudes para valorarlas, el citado Reglamento establece la necesidad de adjuntar un proyecto técnico suscrito por facultativo competente en los supuestos y con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial, lo que ocasiona en numerosas ocasiones problemas a los Ayuntamientos a la hora de interpretar si debe o no exigirse proyecto técnico para la concesión de licencia.

En principio, no precisan de proyecto arquitectónico las denominadas "obras menores", concepto éste de carácter convencional y que de acuerdo con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo son las caracterizadas "por su sencilla técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo, normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento, y sin que en ningún caso, comporten modificación de la estructura del edificio".

Asimismo, la jurisprudencia antes citada señala que sólo puede prescindirse del proyecto técnico cuando la sencillez de la obra desde el punto de vista urbanístico y su inocuidad en el terreno de la seguridad hagan superfluo el estudio de un técnico en la materia.

En definitiva, el concepto de obra menor es un concepto jurídico indeterminado, de formación jurisprudencial entendiéndose como el de aquellas construcciones que carecen de complejidad técnica constructiva por no resultar obras arquitectónicas básicas tales como cimentación, estructura de resistencia o sustentación como forjados o similares.

Por su parte, la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, BOE del 6), establece que tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto según lo establecido en su artículo 4, las siguientes obras:

- ❑ Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan de forma eventual o permanente carácter residencial, ni público y se desarrollen en una sola planta (excepción pues, que enlaza con el concepto tradicional de la "obra menor").
- ❑ Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que alteren la configuración arquitectónica de los edificios (intervenciones totales o parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto de sistema estructura) o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- ❑ Obras que tengan el carácter de intervención total o parcial sobre edificaciones catalogadas o que afecten a elementos o partes objeto de protección previsto en norma legal o en un documento urbanístico.

En definitiva, y ante cualquier duda, debe perseguirse la finalidad objetiva de la seguridad en la edificación, y por lo tanto, de la vida humana, como ha manifestado la jurisprudencia lo que explica que la búsqueda de la mayor garantía aconseje la exigencia de proyecto técnico en tales casos. En este marco, el proyecto cumple una muy relevante función como garantía de la seguridad de las obras por la que debe velar la Administración.

2.- TÉCNICOS COMPETENTES PARA LA REDACCIÓN DE PROYECTOS

A las Entidades Locales se les presenta con frecuencia el problema de decidir si el técnico autor de un proyecto que se adjunta a una solicitud de licencia urbanística es el competente para que la tramite el Ayuntamiento.

En este sentido, conviene no olvidar, como ha manifestado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo, que dentro de su competencia de control de la legalidad urbanística, el Ayuntamiento debe examinar la capacidad profesional del técnico autor del proyecto, sin que sea suficiente, a estos efectos, que el proyecto aparezca visado por el Colegio Profesional, toda vez que, en el caso de no ser competente para redactar el proyecto un determinado profesional no resulta tampoco idóneo su Colegio para extender el visado.

Sin perjuicio de lo anterior, la distribución de competencias entre los distintos técnicos ha sido a lo largo del tiempo objeto de una regulación muy amplia y diversa, corregida y matizada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en virtud de los distintos conflictos competenciales y de legalidad planteados por los respectivos Colegio Profesionales.

La regulación legal existente respecto a atribuciones profesionales se encuentra en la Ley 12/1986, de 1 de Abril, sobre las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos. Asimismo, la Ley 38/1999, de 15 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación, define al proyectista y dispone que cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios de nueva construcción que tengan de forma eventual o permanente carácter administrativo, sanitario, religioso residencial en todas sus formas, docente y cultural, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto. En los demás supuestos, la titulación será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas, para lo cual, habrá de estarse al texto del Decreto 148/1969, de 13 de Febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos e Ingenieros Técnicos, puesto que el Tribunal Supremo reconoce la existencia de un auténtico reenvío material a esta norma reglamentaria.

En definitiva, a modo de conclusión los únicos técnicos competentes para redactar proyectos de viviendas son los arquitectos superiores, siendo asimismo los únicos competentes para la redacción de proyectos de construcción de edificios cuyo uso principal sea administrativo, sanitario, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

3.- VISADO COLEGIAL

El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de Enero, establece, como ya venía siendo tradicional en el ámbito de las medidas tendentes a la protección de la legalidad urbanística en materia de licencias (así el anterior Reglamento de Disciplina Urbanística), que los Colegios Profesionales, harán constar las discrepancias que observen respecto de la normativa urbanística de aplicación, a los proyectos para los que haya de solicitarse licencia urbanística u otras autorizaciones administrativas, cuyo visado les corresponda.

De conformidad con lo anterior, los proyectos técnicos que se adjunten a la solicitud de licencia urbanística deberán en todo caso, estar visados por el Colegio profesional correspondiente.

Respecto de las obras municipales (acto promovidos por el Ayuntamiento en su término municipal), toda vez que la aprobación del proyecto produce los mismos efectos que el otorgamiento de licencia urbanística, regulándose expresamente dichas obras entre los actos de uso del suelo no sujetos a licencia, no será necesario el visado colegial de los correspondiente proyectos técnicos, todo ello sin perjuicio, de que al amparo de las bases que hayan de regir la convocatoria pública de ayudas económicas a la realización de estas obras por otras Administraciones, pueda exigirse el visado colegial de los proyectos técnicos a que se refieran.

Tampoco requieren visado colegial los instrumentos de planeamiento urbanístico (aunque sean de iniciativa privada) toda vez que la tramitación de los mismos y su aprobación, cumple ampliamente con las funciones de cualquier otro tipo de control o visado.

Asimismo tampoco precisarán el visado colegial, los demás actos de uso del suelo, en los que no resulta necesaria la licencia urbanística, por estar previstos y definidos en proyecto de contenido más amplio previamente aprobados o autorizados como los Proyectos de Urbanización.

4.- SEGREGACIÓN DE FINCAS RÚSTICAS Y URBANAS

De conformidad con lo previsto en la Legislación urbanística aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, la división, segregación o parcelación de terrenos, sea cual sea su clasificación, está sujeta a licencia urbanística previa, que se denomina licencia de parcelación.

A los efectos anteriores, los Notarios y Registradores de la Propiedad, exigirán, para autorizar e inscribir respectivamente escrituras de división de terrenos o pro indivisos, que se acredite el otorgamiento de la licencia de parcelación, o que la misma fue solicitada sin haber obtenido resolución dentro del plazo establecido (tres meses), o bien la innecesariedad de la misma en los supuestos en que la licencia no es precisa (cuando haya sido presentado un Proyecto de Actuación o Reparcelación, cuando la división o segregación haya sido autorizada expresamente con motivo de otra licencia, o cuando referida división o segregación resulte obligada por tratarse de una cesión de terreno a alguna Administración Pública para su destino al fin al que está afecto).

En cualquier caso, la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo regulan los límites por debajo de los cuales las parcelas no se pueden dividir, resultando indivisibles las parcelas de superficie inferior a la establecida en el planeamiento urbanístico y si se trata de suelo rústico, cuando el planeamiento no señale parcela mínima, se entiende como límite la Unidad Mínima de Cultivo.

Cuando la división del suelo rústico no tiene una finalidad urbanística (dicha finalidad está prohibida para el suelo rústico), sino que en consonancia con su naturaleza vinculada al uso agrícola y ganadero, la reorganización física y jurídica de la propiedad se deriva de otros motivos como cambio de titularidad dominical, etc, debe estarse a lo previsto en la legislación agraria y concretamente en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias.

Tanto la citada Ley como la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, prohíben la división o segregación de una finca rústica por debajo de la Unidad Mínima de Cultivo, permitiéndose, no obstante, una serie de excepciones a la misma, que deben de cumplir las parcelas resultantes de la división para que ésta sea válida.

En cualquier caso a las solicitudes de licencia de parcelación habrá de adjuntarse planos a escala adecuada de la situación y superficie de los terrenos que se pretenden dividir y de las parcelas resultantes, y si se alega alguna excepción a la Unidad Mínima de Cultivo, habrá de justificarse su existencia por el solicitante, pudiendo el Ayuntamiento recabar el correspondiente informe al respecto, de la administración competente en materia agraria, haciéndolo constar expresamente en la concesión o denegación de la licencia.

5.- AUTORIZACIÓN DE USOS EXCEPCIONALES

Los actos de uso del suelo sujetos a autorización en suelo rústico y en suelo urbanizable no delimitado, deben obtener dicha autorización con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística, salvo que estén previstos en algún instrumento de Ordenación del Territorio.

La competencia para otorgar esta autorización de uso excepcional corresponde:

- ☐ Al Ayuntamiento, en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la LUCYL.
- ☐ A la Comisión Territorial de Urbanismo, en el resto de los Municipios.

El procedimiento se tramita y resuelve dentro del establecido para el otorgamiento de licencia urbanística, con las singularidades y acompañamiento de la documentación señalada reglamentariamente.

Asimismo, si el expediente en cuestión requiere la tramitación de licencia ambiental (p. ej., una actividad de extracción de áridos en suelo rústico común, dado que en los demás tipos de Suelo Rústico, tales actividades están prohibidas), y teniendo en cuenta que tanto la licencia urbanística como la ambiental deben ser objeto de resolución única sin perjuicio de la tramitación de expedientes separados y el otorgamiento de la licencia ambiental es requisito previo para el otorgamiento de la urbanística (salvo que proceda denegarla directamente por razones urbanísticas), el período de información pública de veinte días de este último, puede ser común al mismo trámite de información pública necesario para la tramitación del procedimiento de autorización de uso excepcional.

6.- SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico produce la suspensión del otorgamiento de las licencias citadas en los apartados correspondientes al artículo 288 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (obras de construcción de nueva planta, obras de implantación de instalaciones

de nueva planta, incluidas las antenas y otros equipos de comunicaciones y las canalizaciones y tendidos de distribución de energía, obras de ampliación de construcciones e instalaciones existentes y obras de demolición de las anteriores, así como la modificación del uso de construcciones e instalaciones), en las áreas en que se altere cualquier determinación de ordenación general, y en general donde se modifique el régimen urbanístico vigente, sin perjuicio de que el acuerdo pueda ordenar también, justificadamente la suspensión de otras licencias y de la tramitación de instrumentos de planeamiento o gestión. En el acuerdo debe señalarse de forma expresa si no hay áreas afectadas por la suspensión o en caso contrario, cuáles son dichas áreas.

La duración de esta suspensión será hasta la entrada en vigor del plan que la motiva, o como máximo durante dos años (planeamiento general) o un año (planeamiento de desarrollo), no pudiéndose acordar una nueva por el mismo motivo hasta pasados cuatro años desde la fecha del levantamiento.

La suspensión no afecta a las solicitudes:

- ❑ Que se hayan presentado, con toda la documentación completa, más de tres meses antes de la fecha de publicación del acuerdo.
- ❑ Que tengan por objeto actos conformes tanto al plan vigente como al nuevo.

El acuerdo debe ser notificado a los solicitantes de licencias pendientes de resolución, indicando su derecho a ser indemnizados por los gastos técnicos y a la devolución de las tasas y demás tributos abonados, todo ello siempre que la solicitud fuera compatible con el plan vigente. La indemnización debe hacerse efectiva una vez haya entrado en vigor el nuevo plan, sólo si la solicitud de licencia resulta total o parcialmente incompatible con el nuevo planeamiento.

7.- APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

La aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, corresponde:

- ❑ Para los Estudios de Detalle, al Ayuntamiento.
- ❑ Para los Planes Parciales en Suelo Urbanizable Delimitado y los Planes Especiales previstos en el planeamiento general:
 - En Municipios de más de 20.000 habitantes o con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la LUCYL, al Ayuntamiento.
 - En los demás Municipios, a la Comisión Territorial de Urbanismo.
- ❑ Para los Planes Parciales en Suelo Urbanizable no Delimitado y los Planes Especiales no previstos en el Planeamiento General, a la Comisión Territorial de Urbanismo.
- ❑ Para los Planes Especiales que afecten a varios Municipios, a la Junta de Castilla y León, según lo previsto en la Ley de Ordenación del Territorio para los Planes Regionales.

El planeamiento de desarrollo puede tramitarse y aprobarse de forma conjunta con el planeamiento general. Si el órgano competente no es el mismo, la aprobación del plan de desarrollo debe ser posterior a la publicación del planeamiento general.

8.- INFORMACIÓN URBANÍSTICA

- ❑ **Publicidad de los planes urbanísticos:** Los Planes son públicos y cualquier persona puede consultarlos y solicitar copias en el Ayuntamiento.
- ❑ **Consulta urbanística:** toda persona tiene derecho a que el Ayuntamiento (o en su defecto la Diputación a través de la solicitud municipal) le informe por escrito del régimen urbanístico de un terreno.

Esta información debe remitirse por el Ayuntamiento en el plazo de dos meses desde que se presente la solicitud, mediante certificación del Secretario de la Corporación.

- ❑ **Cédula Urbanística:** Es un documento normalizado acreditativo de las circunstancias urbanística de un terreno, obligatorio en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, que deben regular su expedición mediante Ordenanza Municipal, a fin de facilitar la consulta urbanística. Para los demás municipios, dicha regulación es potestativa.
- ❑ **Informe urbanístico municipal:** durante el primer trimestre de cada año, los Ayuntamientos con Plan General de Ordenación Urbana, deben elaborar y presentar públicamente un informe de su actividad urbanística: planes e instrumentos de gestión aprobados, licencias, gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, etc.

- ❑ **Registro de Urbanismo de Castilla y León:** tiene por objeto garantizar la publicidad de los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento y gestión urbanística en vigor. Este registro es público, y cualquier persona puede consultar los documentos contenidos en el mismo y solicitar la obtención de copias, sin perjuicio de la exigencia de las tasas correspondientes si las hubiera.

CAPÍTULO XI:

MEDIO AMBIENTE

A) EL SURGIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL. EL DERECHO AMBIENTAL Y SU FUNCIÓN PROTECTORA. LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS SOBRE MEDIO AMBIENTE

Actualmente, vivimos en una época de gran preocupación pública e institucional por el medio ambiente. Aunque el origen de este interés se remonta, al menos, hasta el siglo XIX, experimentó un enorme desarrollo después de la II Guerra Mundial. En cualquier caso, parece que la percepción y valoración social sobre los problemas ambientales ha cambiado drásticamente hacia posiciones de mayor preocupación, siendo cierto que esta mayor preocupación está más presente en la moderna conciencia ciudadana, y que evoluciona con el paso del tiempo.

Teniendo el Derecho, en general, como objetivos amplios la ordenación de las relaciones sociales y de la vida social, la dirección de las sociedades hacia determinados valores y la resolución de conflictos, cuando los ciudadanos y los Poderes Públicos son conscientes del problema ambiental, destacando su importancia para el interés general (en última instancia, la salvaguardia del Planeta y de la Humanidad), el medio ambiente se convierte en un bien jurídico a proteger y en objeto de regulación por el Derecho. El Derecho que trata de proteger el medio ambiente es la respuesta de la sociedad a la necesidad de proporcionar tal protección para evitar la degradación progresiva del medio natural.

Es más, la consideración de los problemas ambientales como cuestiones que afectan al interés general provocará que la protección del medio ambiente sea considerada, desde los años 70 del siglo XX, como una función pública, y, en particular, de las Administraciones Públicas.

Esta función protectora del medio ambiente que lleva a cabo el Derecho no se realiza de cualquier forma, sino que ha de partir del concepto de "calidad de vida" como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución (STC 102/1995, de 26 de Junio, FJ nº 4), y tiene dos ejes principales: el desarrollo y progreso económico y social (basado en la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, y sin perjuicio de preverse la intervención pública en esos ámbitos) y la preservación del medio ambiente y del sistema natural (que constituye título habilitante y obligación, al mismo tiempo, para la intervención del Derecho y de los Poderes Públicos). Siendo, así, necesario, pues, compatibilizar y armonizar estos dos ejes. Como señala la STC 64/1982, de 4 de Noviembre,

".... no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la 'utilización racional' de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida..." (FJ nº 2).

Se trataría, de este modo, de intentar alcanzar el "desarrollo sostenible", equilibrado y racional que no olvida las generaciones futuras, como señala la STC 102/1995, de 26 de Junio (FJ nº 4), con mención expresa al contenido del informe BRUNDTLAND, "Nuestro futuro común", de 1987.

Modelo, este, que está previsto tanto en la Constitución como en el ámbito europeo, tanto en el Tratado de la Unión Europea, según la reforma de Niza de 2001-2003, como en la futura Constitución Europea.

Además, debe tenerse en cuenta la esencial intervención de los Poderes Públicos y, en particular, de las Administraciones Públicas en la protección del medio ambiente.

Además, esta nueva perspectiva le dará al Derecho Ambiental un eminentemente carácter público, al derivar la misma de la percepción de que tal protección ambiental es una exigencia de la supervivencia humana, ya que los recursos naturales son escasos, y, por ello, se requiere un uso racional de los mismos. Es más, en esa preservación del medio ambiente debe tenerse en cuenta no sólo el presente sin también las generaciones futuras, con la finalidad de permitirles vivir en condiciones adecuadas de habitabilidad; es decir, tener en cuenta el concepto del desarrollo sostenible.

Debido a las razones anteriores, las legislaciones de ésta época comienzan a atribuir globalmente la función de corregir y hacer disminuir la degradación ambiental a los Poderes Públicos y, en particular, a las Administraciones Públicas, debido a los intereses generales implicados, como hemos señalado. Ya no es suficiente, como en el pasado, la mera presencia de una reducida Administración que garantiza unas correctas relaciones de vecindad y protege la salubridad pública. En la actualidad, la protección del medio

ambiente de los variados y agresivos agentes contaminantes requiere una acción pública eficaz y diversificada, debido al origen y contenido de los peligros y riesgos ambientales. Se requiere, pues, una directa intervención pública ordenando, inspeccionando y sancionando las conductas humanas, es decir, utilizando el poder de autoridad, ya que el mercado no protege el medio ambiente, sino que, más bien, lo deteriora.

Así, esta novedosa concepción, hoy generalizada, está garantizada en el Tratado de la Unión Europea, en la futura Constitución Europea y en el art. 45-2º de la Constitución Española de 1978, al señalar éste que:

" Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

Las tareas encomendadas a las Administraciones Públicas por el Ordenamiento Jurídico pueden llevarse a cabo de múltiples y variadas formas.

Entre los modos de actuación administrativa más comunes se suelen mencionar la actividad de policía o de limitación, la actuación de fomento o estimulante, la actividad de prestación o de servicio público y la actividad o gestión económica.

En el desempeño de estas actividades, la Administración Pública ejerce potestades, entendiendo por tales los poderes jurídicos, reconocidos por el Ordenamiento, susceptibles de ser aplicados con carácter permanente a quienes se encuentren sometidos a la acción de la Administración, y cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a ésta.

Además, estas modalidades de actuación administrativa pueden contemplarse desde la perspectiva de la responsabilidad que asumen las Administraciones Públicas, o, incluso, los funcionarios y el personal que las integra, como consecuencia de su actuación, o de su falta, cuando están obligadas a ello, y causan daño.

Tal como hemos señalado, desde los años 70 del siglo XX, con carácter general, el medio ambiente se protege por normas jurídicas destinadas específicamente a esta función y se convierte su protección en una función pública. Sin embargo, debemos señalar que, en la actualidad, existen diversos Ordenamientos y Poderes Públicos (en particular, Administraciones Públicas) que desarrollan estas funciones tutelares del medio ambiente y de los recursos naturales).

Así, en efecto, deberíamos mencionar, en primer lugar, al Derecho Internacional. Este Derecho protege el medio ambiente desde la perspectiva de la existencia de recursos naturales mundiales, porque las contaminaciones no se detienen en las fronteras de los Estados y porque hay determinados problemas ambientales que únicamente pueden intentar solucionarse desde una perspectiva global.

En segundo lugar, y desde nuestra incorporación a la Comunidad en 1986, debemos mencionar el Derecho Comunitario que regula la Política Ambiental de la Unión Europea, en la actualidad, plenamente consolidada.

Efectivamente, desde la no previsión de competencia alguna sobre medio ambiente en los Tratados Comunitarios de los años 50 del siglo XX, se pasó a su incorporación a los mismos por el Acta Única Europea (1986-1987), y a su inclusión definitiva en el Tratado de la Unión Europea (1992-1993), y en sus reformas posteriores (Tratado de Amsterdam, de 1997-1999, y Tratado de Niza, de 2001-2003), hasta llegar a su previsión expresa en la futura Constitución de la Unión Europea.

Sobre la base de estas previsiones en los Tratados Europeos, la Política Ambiental de la Unión se articula a través de los Programas Ambientales; seis hasta ahora, el Primero de 1973 y el Sexto Programa de 2002. Estos Programas Ambientales establecen las acciones a desarrollar en éste ámbito durante unos años determinados; es decir encierran la filosofía ambiental de la Unión Europea.

Seguidamente, la Unión Europea se ha dotado de un complejo ordenamiento en materia ambiental.

Las diferentes normas tienen un carácter vertical, es decir regulan y protegen los diversos "sectores" ambientales: aire, agua, residuos, naturaleza, sustancias peligrosas, suelo, etc..No obstante, desde los años 80 del siglo XX, la Unión se ha dotado de normas ambientales de carácter horizontal: evaluaciones de impacto ambiental y estratégicas, acceso a la información ambiental, auditorías ambientales, etiquetas ecológicas, control integrado de la contaminación, etc., que hacen muy completo este ordenamiento.

A nivel interno debemos destacar, en primer término, la inclusión del medio ambiente en la Constitución de 1978, siguiendo, en este punto, las previsiones de otros Textos Constitucionales del ámbito europeo (Austria, Portugal y Grecia, entre otros), al recoger en sus preceptos los valores más relevantes de la sociedad correspondiente (y, como hemos señalado, la protección del medio ambiente se convierte en un valor social y objeto de protección desde los años 70 del siglo XX).

En efecto, el art. 45-CE recoge el derecho y el deber de proteger el medio ambiente, incluyendo el mismo como un principio económico y social, como la fijación de un fin de los Poderes Públicos, siguiendo las pautas del Estado Social. Su párrafo segundo establece claramente la obligación de todos los Poderes Públicos de proteger el medio ambiente, es decir, asume la consideración de la protección ambiental como una función pública. Finalmente, el párrafo tercero establece las consecuencias por el incumplimiento de la normativa ambiental: sanciones administrativas, sanciones penales y reparación del daño ambiental causado.

Concebida la protección ambiental como una función pública, en el art. 45-2º- CE, debemos señalar seguidamente a qué Administraciones le corresponde la misma, debido a que el propio Texto Constitucional articula el Estado de las Autonomías, a través de la descripción de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin olvidar a las Entidades Locales.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución (arts.2,148y149, principalmente), y las restantes normas del bloque de constitucionalidad, al Estado de corresponde la legislación básica sobre medio ambiente (es decir, normas legislativas que establezcan un mínimo homogéneo de protección ambiental en todo el Estado, y de obligado cumplimiento para todas las Comunidades Autónomas), y a las mismas Comunidades Autónomas les reconoce la competencia para desarrollar las bases estatales (con leyes propias), para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente y, en general, la ejecución de la normativa ambiental. Las Entidades Locales no tienen reconocidas competencias directas en la Constitución; las tienen que ejercer de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica aplicable.

B) ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL MEDIO AMBIENTE

Teniendo en cuenta que las Constituciones, en general, son la vía de expresión de los valores primarios vigentes en la sociedad y que constituyen el marco general en que ha de desarrollarse la vida colectiva, es decir, vienen a ser la expresión de una determinada manera de entender el mundo, la vida y los seres humanos, cuando se procede a su redacción o modificación, necesariamente, incorporan los valores y principios de la sociedad correspondiente; entre ellos, y desde los años 70 del siglo XX, el relativo a la protección del medio ambiente, debido al real deterioro del mismo. Así lo señala la STC 64/1982, de 4 de Noviembre, respecto al art. 45 de la Constitución Española de 1978, al decir que el mismo "recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas, en amplios sectores de la opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales".

En efecto, frente a las Constituciones de los años 40 y 50 del siglo XX (Italia, Alemania, Francia, Suecia, por ejemplo), que no incorporan, apenas, referencias ambientales, los textos que se modifican o aprueban a partir de la década del 70 del mismo siglo (así, Suiza, Grecia, Portugal, España, Bélgica, los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea, que se han incorporado el 1 de Mayo de 2004, o la prevista reforma de 2004 de la Constitución francesa en materia ambiental) ya incluyen referencias ambientales directas.

En relación con la Constitución Española de 1978, y teniendo en cuenta la referencia a "una digna calidad de vida" de su Preámbulo, las referencias directas al medio ambiente se recogen en el artículo 45, como uno de los principios rectores de la política social y económica (por derivación de la cláusula del Estado Social, de los arts. 1 y 9 -CE).

Así, el art. 45-1º consagra el derecho de cada uno a disfrutar de un medio ambiente adecuado e impone el correlativo deber de conservarlo, como contrapartida necesaria al anterior.

El segundo párrafo del mismo art. 45 atribuye a los Poderes Públicos las competencias de protección ambiental; es decir, asume la concepción del medio ambiente y su protección como una función pública.

Finalmente, el art. 45-3º preve el establecimiento de sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño ambiental causado, remitiéndose a una ley para su concreción.

C) LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución, en el art. 149-1º,23, recoge, como competencia exclusiva del Estado, la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Por otro lado, el art. 148-1º,9-CE, preve que las Comunidades Autónomas puedan sumir competencias con relación a "la gestión en materia de protección del medio ambiente".

No obstante, y a pesar de la aparente sencillez, la cuestión es más compleja debido a la incidencia, estrecha y recíproca, entre el medio ambiente y otras materias conexas, con incidencia en la distribución de competencias (STC 102/1995, de 26 de Junio).

En relación con las competencias estatales, su competencia exclusiva se justifica en el marcado carácter interterritorial de esta materia y por la necesidad de salvaguardar los principios de solidaridad, igualdad de los ciudadanos, unidad del mercado y el interés general.

En consonancia con la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de "bases" o "legislación básica", puede señalarse que nos encontramos ante un concepto formal-material: material, como equivalente a "fundamento o apoyo principal de algo", "común denominador normativo" o "el encuadramiento de una política global del medio ambiente", es decir, una ordenación mediante mínimos; y formal, pues, en principio, han de ser normas legales, aún cuando resultan admisibles, con carácter excepcional, los reglamentos, e incluso otro tipo de actuaciones, por razones de necesidad e interés supracomunitario.

Además, la doctrina constitucional ha admitido, normalmente, la competencia de las CC.AA. para completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, en función de los dos grupos de CC.AA. previstos.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía originales ofrecieron diferencias muy notables en cuanto a las competencias ambientales, que se reducen a estos dos grandes grupos:

- ❑ Las Comunidades Autónomas catalana, vasca, gallega y andaluza (art.151-CE); junto a las Comunidades navarra, valenciana y canaria (que se integraron en este grupo de forma indirecta), asumen el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado; así como las normas adicionales de protección del medio ambiente (incluyendo la potestad legislativa).
- ❑ Las diez restantes CC.AA., de acuerdo con el art. 148-1º,9- CE, sólo asumieron la ejecución de la legislación básica, lo que supuso, por un lado, que las competencias estatales alcanzan a toda la ordenación normativa en la materia, y, por otro lado, que estas CC.AA., en el ámbito normativo, únicamente pueden dictar reglamentos de organización administrativa en la materia, sin poder dictar reglamentos sustantivos.

Por otra parte, el concepto de "normas adicionales de protección del medio ambiente" supone medidas que:

" ... puedan completar o reforzar los niveles de protección previstas en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado" (STC 170/1989, de 19 de Octubre).

Esta distinción original de los dos grupos de CC.AA. y la heterogeneidad consiguiente ha sido reconducida a una cierta uniformidad (STC 102/1998, de 26 de Junio), por los Pactos Autonómicos, de 28 de Febrero de 1992, y, en concreto, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a las CC.AA. de Segundo Grado (BOE del 24).

En efecto, el art. 3 de la Ley Orgánica 9/1992, citada, transfiere a las diez CC.AA. de segundo grado,"en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución", en materia de "c) Normas adicionales de protección del medio ambiente".

Sin perjuicio de ciertos defectos de redacción, a partir de esta Ley Orgánica se entiende que esta CC.AA. pueden desarrollar (legislativa y reglamentariamente) y ejecutar la legislación básica estatal y, asimismo, dictar normas adicionales de protección ambiental (STC 102/1995, de 26 de Junio).

Basándose en los Pactos Autonómicos, los Estatutos de Autonomía de estas diez CC.AA. se reformaron por Leyes Orgánicas 1 a 4 y 6 a 11/1994, de 24 de marzo (BOE de 25), para integrar las nuevas competencias.

Posteriormente, se han reformado, de nuevo, algunos de los Estatutos de estas CC.AA., pero ya sin afectar a este esquema competencial.

Además, deben tenerse en cuenta las competencias de las Administraciones Locales en el marco de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica y autonómica sobre régimen local.

D) LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado originalmente por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero (BOE 2 de Marzo), de acuerdo con el art. 148-CE, reflejó normativamente el sistema competencial señalado.

Así, el art. 25-EACYL incluye la materia "protección del medio ambiente, del entorno natural y del paisaje" entre las competencias ejecutivas o de gestión de la Comunidad. Lo cual implicaba, como sabemos, que, en Castilla y León, se aplicaba toda la normativa estatal en la materia, siendo posible únicamente que dictar reglamentos de organización, y no reglamentos sustantivos.

No obstante, hay que tener en cuenta que entre las competencias exclusivas (art. 26-EACYL) y entre las de desarrollo normativo (art. 27-EACYL), hay materias en relación estrecha con la protección ambiental.

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre (BOE del 24), ya citada, amplió considerablemente las competencias y el margen de actuación de la Comunidad de Castilla y León.

Posteriormente, la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de Marzo (BOE del 25), modificó el Estatuto de Autonomía original, añadiendo, en el art. 27, como competencias de desarrollo normativo de la legislación básica del Estado (incluyendo la potestad legislativa), la materia de "normas adicionales de protección del medio ambiente"; correspondiendo, también a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluyendo la inspección.

Además, en esta materia, subsiste, en el art. 28-EACYL, la referencia a las competencias de ejecución de la legislación básica del Estado.

Por último, en relación con las materias conexas, la reforma del EACYL amplía, también, las competencias autonómicas.

Finalmente, por ahora, la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de Enero (BOE del 9) modifica, por segunda vez, el Estatuto Castellano y Leonés; introduciendo escasas novedades en materia ambiental, aunque alguna sea significativa.

Así, se añade un nuevo art. 4-EACYL sobre "valores esenciales" de la Comunidad Autónoma; incluyendo "el patrimonio histórico, artístico y natural", declarándose que "serán objeto de especial protección y apoyo".

Por su parte, el anterior art. 27 pasa a ser el art. 34-EACYL, sobre competencias de desarrollo normativo y ejecución; correspondiéndole a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica y en los términos que establezca, "el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

5ª. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución".

Correspondiéndole, asimismo, a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutivas, incluida la inspección.

Con una redacción más depurada que en la reforma de 1994, se establecen claramente las competencias de Castilla y León, suprimiéndose también la referencia a las competencias de ejecución en materia ambiental que subsistían, al quedar englobadas en la redacción del nuevo art. 34-5º, EACYL citado.

E) LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA CASTILLA Y LEÓN

Sin perjuicio de que las competencias anteriores se vean reflejadas en las leyes y reglamentos autonómicos, Castilla y León, siguiendo las previsiones del Tratado de la Unión Europea, según la modificación del Tratado de Amsterdam, de 2 de Octubre de 1997, y los documentos de la Conferencia de Río de Janeiro (junio de 1992), en particular la Agenda 21, la Junta de Castilla y León aprobó, el 28 de Enero de 1999, la "Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León –Agenda 21", en la que se incluyen prioridades y criterios para los años 2000 al 2006, como parte esencial del Plan de Desarrollo Regional para esos mismos años, y como guía de las políticas sectoriales de la Junta de Castilla y León; destacándose, así el carácter horizontal de la política ambiental y el principio del desarrollo sostenible.

La Estrategia, muy ambiciosa en sus objetivos finales, incluye un primer grupo de prioridades de carácter horizontal, entre las que se incluyen:

- ❑ Integración del Medio Ambiente en otras Políticas, en que se incluyen, con carácter general, las Evaluaciones Estratégicas y de Impacto Ambiental, los instrumentos económicos y fiscales, la Contratación pública respetuosa con el medio ambiente, el respeto a las Estrategias de Conservación de la Biodiversidad y la Lucha contra el Cambio Climático, así como la formación y la información.
- ❑ Prioridades para potenciar la integración de la política ambiental en las políticas agrícola, energética, de transportes, industrial y turística.

En un segundo apartado, la Estrategia incluye una serie de prioridades específicas en materia ambiental, en los sectores de aguas, biodiversidad y conservación de la naturaleza, sector forestal, residuos, contaminación general y medio ambiente urbano.

F) NORMATIVA SOBRE MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN: LA LEY DE PREVENCIÓN AMBIENTAL DE 2003.

Sin perjuicio de otros textos anteriores, por su trascendencia, puede mantenerse que la formación del ordenamiento ambiental de la Comunidad de Castilla y León se inicia con la Ley 8/1991, de 10 de Mayo, de Espacios Naturales (BOCYL del 29), que establece el sistema autonómico de protección de los espacios y de las especies naturales de la Comunidad. En efecto, la Ley crea la red de espacios naturales, y regula su régimen jurídico completo (figuras, declaración, planificación, regulación de usos, organización administrativa, financiación y régimen de las zonas de influencia socioeconómica), establece la regulación y protección de zonas y especímenes naturales de interés especial, así como el sistema de infracciones y sanciones.

A continuación se aprobó la importante Ley 5/1993, de 21 de Octubre, de Actividades Clasificadas (BOCYL del 29), hoy ya derogada, que sometió las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas a un régimen especial de autorización y funcionamiento. El sistema incluía dos tipos de licencias o autorizaciones, a conceder por el Ayuntamiento respectivo (y con cierta intervención autonómica): la licencia de actividad (que permite llevar a cabo la actividad solicitada) y la licencia de apertura (que, previa la concesión de la licencia urbanística, y superados los controles correspondientes, permite, una vez concedida, la puesta en marcha de la actividad y la apertura al público de la misma. La Ley se completaba con el régimen de inspección y control y con el sistema sancionador. Este texto se desarrolló mediante un reglamento general, de 1994, y otro sobre ruido, de 1995.

Posteriormente se aprobó la Ley 8/1994, de 24 de Junio (BOCYL del 29), de Evaluación de Impacto Ambiental y auditorías Ambientales, que fue modificada en 1996 y 1998, por lo que se elaboró el Texto Refundido de la Ley, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de Mayo (BOCYL de 27 de Octubre). En desarrollo de estas normas se elaboraron Reglamentos en 1995 y 1999.

Estos textos legales y reglamentarios regulan las Evaluaciones de Impacto Ambiental (sobre proyectos de obras concretos, distinguiendo las ordinarias y las simplificadas, en función del impacto ambiental de las mismas, o si inciden en áreas de sensibilidad ecológica), las Evaluaciones Estratégicas (de evaluación ambiental de instrumentos de planificación y programación autonómicos) y las auditorías Ambientales (para evaluar ambientalmente toda la actividad de una empresa y proceder a la implantación de sistemas para solucionar los problemas detectados).

En la actualidad, estos dos textos legales están derogados por la Ley de Prevención Ambiental de 2003 (salvo la regulación de las Evaluaciones Estratégicas y de las Auditorías Ambientales, que se mantiene vigente en el texto de 2000).

Además, la Comunidad ha regulado materias ambientales relativas a la educación ambiental, las aguas, los residuos, los montes, las zonas forestales y los incendios, la protección de especies de caza y pesca, así como órganos asesores en estas materias.

No obstante, y sin disminuir la importancia de las normas anteriores, debe destacarse la trascendencia de la [Ley 11/2003, de 8 de Abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León](#) (BOCYL del 14), modificada mediante [Ley 13/2003, de 23 de Diciembre](#) (BOCYL del 30). En desarrollo de la Ley se han aprobado el [Decreto 123/2003, de 23 de Octubre](#) (BOCYL del 29) y la [Orden MAM 1648/2003, de 11 de Diciembre](#) (BOCYL), reguladoras de las Comisiones de Prevención Ambiental y sus Ponencias Técnicas.

Esta Ley se enmarca en el contexto de nuevas normas e instrumentos de protección ambiental, como son la Directiva sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación, de 1996, y la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (BOE del 2).

El objetivo de la Ley de Prevención Ambiental es la prevención y el control integrado de la contaminación con la finalidad de alcanzar la máxima protección del medio ambiente en la Comunidad, y establece para ello los correspondientes sistemas de intervención administrativa (art. 1).

Partiendo de los principios de protección del medio ambiente, del desarrollo sostenible, la Ley procede a la implantación de un sistema de intervención administrativa, mediante los procedimientos correspondientes, bajo las ideas de la colaboración e integración entre Administraciones Públicas (art. 2), y del establecimiento de las condiciones generales de funcionamiento de las actividades e instalaciones y de ejecución de proyectos (lograr los objetivos de calidad ambiental establecidos; prevenir la contaminación y su transferencia a otro medio, en especial utilizando las mejores tecnologías disponibles; evitar la producción de residuos y reducirla; utilizar la energía, el agua y las materias primas de forma racional y eficiente; sustituir las materias peligrosas por otras que no lo sean; medidas de prevención de accidentes; medidas a adoptar al cesar o suspender la actividad para evitar la contaminación y que el impacto ambiental sea mínimo) (art. 5).

El sistema de protección ambiental establecido se fundamenta en someter a la Ley todas las actividades, instalaciones o proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para personas o bienes, excluyéndose instalaciones de investigación, desarrollo y experimentación, y sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a la Administración General del Estado (arts. 3 y 6).

El régimen jurídico de la intervención administrativa para la prevención y el control integrado de la contaminación se basa en someter más actividades e instalaciones a autorización, licencia o comunicación ambientales, y otras al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Por lo que se refiere a la Autorización Ambiental (arts. 10 a 23), denominada permiso integrado en la terminología europea y autorización ambiental integrada en la terminología de la ley estatal, se someten a ella los proyectos e instalaciones recogidas en los Anexos I de esta Ley y de la Ley estatal citada, que incluyen a aquellos que tienen un gran impacto en el medio ambiente. Esta autorización precederá a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias.

El procedimiento de otorgamiento de esta Autorización Ambiental se inicia con la solicitud que se presenta ante la Delegación Territorial respectiva (adjuntando el proyecto básico, el estudio de impacto ambiental, si procede, y cualquier otra documentación exigida). Seguidamente se deben incorporar diversos informes (entre ellos, los informes de los Ayuntamientos respectivos sobre cuestiones urbanísticas, que, en este caso, si es negativo, el procedimiento no continua, y otros sobre aspectos de su competencia, así como los informes del Organismo de Cuenca y de otros órganos con competencias en la materia), y proceder a los trámites de información pública y audiencia a los interesados. Con todo ello, las Comisiones de Prevención Ambiental (Territorial y Regional, según los casos) elaboran el proyecto de resolución, y, finalmente, resuelve el Consejero de Medio Ambiente (cuyo contenido debe incluir los valores límite de emisión basado en las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de protección del suelo y de las aguas subterráneas, las medidas sobre residuos, los sistemas de control de emisiones, etc.), que debe ser notificada a los interesados y publicada en el BOCYL. El silencio administrativo es negativo.

En segundo lugar, se regula la [Licencia Ambiental](#) (arts. 24 a 32), a la que se deben someter las actividades e instalaciones que ocasionen molestias considerables, alteren las condiciones de salubridad, causen daños al medio ambiente o produzcan riesgos a personas o bienes; excluyéndose las sometidas a Autorización y Comunicación Ambientales; las actividades del Anexo II se excluyen del trámite de calificación e informe ambiental.

El procedimiento de solicitud se inicia ante el Ayuntamiento respectivo (a la que se debe acompañar el proyecto básico, las autorizaciones previas, los datos confidenciales y un resumen o memoria de forma comprensible), siendo posible la denegación expresa por el mismo, debido a razones de competencia municipal. Seguidamente, deben abrirse los períodos de información pública y de audiencia a los interesados; para someterse, después, a la Comisión de Prevención Ambiental (cuyo informe será vinculante, si es negativo o si impone medidas correctoras; finalizando el procedimiento, pues), que puede solicitar más informes. En el caso de que el proyecto deba someterse a evaluación de impacto ambiental, el Alcalde, al conceder la licencia ambiental, debe recoger las condiciones de la declaración de impacto ambiental. La resolución corresponde al Alcalde, en un plazo de 4 meses, siendo posible el silencio positivo (incluyendo, cuando sea expresa, las prescripciones de protección, los valores límite de emisión y las medidas de control, seguridad y preventivas).

En ambos supuestos, la Ley establece un régimen de inicio de actividad, en el caso de la Autorización Ambiental (en el cual se procede a un previo control de la puesta en marcha de la instalación, su ajuste a al proyecto aprobado y las medidas correctoras impuestas), y de licencia de apertura, en el supuesto de la Licencia Ambiental (con la misma finalidad); siendo posible su concesión por silencio positivo. Ambas son previas a las autorizaciones de suministros de servicios públicos (agua, energía eléctrica, etc.).

Por otra parte, la Ley incluye varias disposiciones comunes a ambas, relativas a la obligación de información, la renovación de las mismas, la transmisión de la instalación, la revisión de oficio y su caducidad (arts. 38 a 44).

Con relación a las **Evaluaciones de Impacto Ambiental** (arts. 45 a 57), la nueva Ley recoge el sistema de las leyes anteriores citadas. Así, se recogen dos tipos de proyectos (Anexos III y IV) que deben someterse a un procedimiento de evaluación ambiental, así como sus modificaciones, ampliaciones y reformas, y los incluidos en la legislación básica.

Los proyectos de obras deben someterse a un procedimiento de evaluación ambiental, que debe incluir la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (en el que deben reflejarse todos los datos que permitan la evaluación: descripción del proyecto, medios afectados, impactos, medidas correctoras, alternativas, etc., y un resumen no técnico), sometiéndose la solicitud y el estudio a trámite de información pública, con lo que se procede a elaborar la Declaración de Impacto Ambiental (que resuelve a efectos ambientales sobre la conveniencia o no de ejecutar el proyecto), que será aprobada por el Delegado Territorial (Anexo IV) o el Consejero de Medio Ambiente (Anexo III). Si hay discrepancias entre el órgano sustantivo (competente sobre el proyecto) y el órgano ambiental, debe resolver la Junta de Castilla y León; notificándose a los interesados y publicándose en el BOCYL.

Además, se prevén medidas de vigilancia ambiental, de coordinación con la Administración General del Estado, y medidas cautelares.

En cuarto lugar, la nueva Ley regula la **Comunicación Ambiental** (art. 58) para las actividades del Anexo V, que tienen menor incidencia ambiental, y que se refleja en un procedimiento y régimen jurídico muy sencillo: exigencia previa al Ayuntamiento respectivo del ejercicio de la actividad, o su modificación; sin perjuicio de la aplicación de la propia Ley y de la normativa sectorial. La documentación exigible debe precisarse reglamentariamente o mediante ordenanza municipal.

Los Ayuntamientos pueden sustituir este régimen por el establecimiento de la exigencia de la Licencia Ambiental (para actividades del Anexo V), que se tramita y resuelve simultáneamente con la licencia urbanística, cuando sea preceptiva; para lo cual el Ayuntamiento debe aprobar una ordenanza o un reglamento, precisando las actividades, la documentación, la información pública y vecinal.

La Ley de Prevención Ambiental finaliza con la regulación del sistema de control e inspección (arts. 59 a 68), el régimen sancionador (arts. 73 a 88) y las Comisiones Central y Territoriales de Prevención Ambiental (arts. 69 y 72; desarrollándose en el Decreto y Orden citadas).

CONSULTAS DE INTERÉS

1.- INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL

La Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León establece un régimen de intervención administrativa para aquellas actividades e instalaciones susceptibles de incidir sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud. La intervención de los Ayuntamientos en los procedimientos es la siguiente:

- ❑ Al procedimiento de autorización ambiental se someten aquellas actividades e instalaciones industriales que por su potencia, producción o características tienen mayor incidencia sobre el medio ambiente, como por ejemplo la fabricación de automóviles o de neumáticos. La resolución de este procedimiento corresponde a la Junta de Castilla y León, si bien el Ayuntamiento tienen intervención mediante la emisión de sendos informes. Uno de ellos, de contenido urbanístico, y vinculante para el Órgano autonómico competente para resolver, porque si es negativo se pone fin al procedimiento, archivándose las actuaciones. El segundo informe municipal, que se emite después de la exposición pública, será sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. Dicho informe será valorado por el órgano competente para dictar la resolución.
- ❑ Al procedimiento de licencia ambiental se someten todas las actividades e instalaciones que fueren susceptibles de ocasionar molestias o alterar las condiciones de salubridad, daños al medio ambiente o riesgos en personas o bienes, y que no estuvieran sujetas al régimen de autorización ambiental. Lo tramita el Ayuntamiento y la resolución corresponde al Alcalde. Antes de la resolución, con carácter general, resulta necesaria la calificación e informe de la Comisión de Prevención Ambiental que es vinculante para el Ayuntamiento en caso de que implique denegación de la licencia o imposición de medidas correctoras. No obstante, para algunas actividades con menor incidencia, y especificadas en la Ley, no resulta necesaria la mencionada calificación e informe. Si se concede la licencia, para la puesta en marcha de la actividad deberá obtenerse del Ayuntamiento la licencia de apertura, previa comprobación por el mismo de la adecuación de las instalaciones al proyecto objeto de licencia ambiental o las medidas correctoras impuestas en su caso.
- ❑ Por último, existen determinadas actividades que la normativa, por su escasa incidencia ambiental, no sujeta a ninguno de los procedimientos anteriores, y para su puesta en marcha o funcionamiento de las mismas el único requisito es la previa comunicación al Ayuntamiento en que radiquen. Mediante ordenanza municipal podrá regularse la documentación que deba acompañarse a la comunicación. A título de ejemplo, entre estas actividades podemos citar las corrales domésticos, las oficinas administrativas, residencias de personas mayores y guarderías infantiles, instalaciones y centros de turismo rural, y las tómbolas, atracciones y casetas de feria en las fiestas populares. El Ayuntamiento, podrá llevar a cabo un control de tales actividades dentro de sus competencias de inspección, con el fin de comprobar que la actividad ejercida es la comunicada y no otra sujeta a licencia o autorización ambiental. Además, para estas actividades, el Ayuntamiento, mediante la aprobación de reglamento u ordenanza municipal, podrá sustituir el régimen de comunicación por el sistema de licencia ambiental, debiendo especificar en la ordenanza las actividades a que afecte, la documentación a acompañar y el trámite específico de información pública y vecinal.

2.- SUPUESTOS SUJETOS A AUTORIZACIÓN O LICENCIA AMBIENTAL

Estarán sujetas a autorización o licencia ambiental, según corresponda, las actividades e instalaciones que señala la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, en los supuestos de:

- ❑ Primer establecimiento.
- ❑ Traslado a otros locales.
- ❑ Traspasos o cambios de titularidad de locales cuando varía la actividad que en ellos viniera desarrollándose.
- ❑ Cambios o modificaciones sustanciales de la actividad autorizada, entendiéndose por tal cualquier modificación de la misma que pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente (con carácter general, se entenderá que es un cambio sustancial, el incremento de la actividad productiva más de un 15% sobre lo inicialmente autorizado, la producción de sustancias o bienes nuevos no especificados en el proyecto original, la producción de residuos peligrosos nuevos o el incremento en más de un 25% de la producción de residuos no peligrosos).

3.- TRANSMISIÓN DE LAS ACTIVIDADES O INSTALACIONES CON AUTORIZACIÓN O LICENCIA AMBIENTAL

Cuando se transmitan actividades o instalaciones que cuenten con autorización o licencia ambiental, en cuanto estas no son concedidas en atención a circunstancias personales de quien las solicita sino en relación a las condiciones de la actividad o instalación, bastará, sin necesidad de obtener nueva autorización o licencia, la previa comunicación de dicha transmisión a la Consejería competente en materia de medio ambiente y al Ayuntamiento correspondiente, cuando se transmitan actividades o instalaciones que cuenten

con autorización ambiental, o al Ayuntamiento competente, cuando dichas actividades o instalaciones cuenten con licencia ambiental.

Dicha comunicación deberá ser realizada por escrito conjuntamente por el anterior y el nuevo titular, debiendo la Administración municipal limitarse, a la mera constatación o toma de razón, mediante la correspondiente resolución, de la transmisión o cambio de titularidad de la licencia.

Si se produce la transmisión sin efectuar la referida comunicación, el anterior y el nuevo titular quedarán sujetos, de forma solidaria, a todas las responsabilidades y obligaciones derivadas del incumplimiento de dicha obligación.

Una vez producida la transmisión, el nuevo titular se subrogará en los derechos, obligaciones y responsabilidades del anterior titular. No obstante, el anterior y el nuevo titular responderán solidariamente respecto de las obligaciones y responsabilidades preexistentes en la transmisión.

4.- REGULARIZACIÓN DE ACTIVIDADES SIN AUTORIZACIÓN O LICENCIA AMBIENTAL

Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración competente tenga conocimiento de que una actividad funciona sin autorización o licencia ambiental, y sin que exista ningún plazo de prescripción al respecto, efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.

5.- ORDEN ESCALONADO DE LICENCIAS CUANDO SEAN NECESARIAS, ADEMÁS DE LA LICENCIA AMBIENTAL, OTRAS AUTORIZACIONES COMO LA LICENCIA URBANÍSTICA O LA AUTORIZACIÓN DE USO EN SUELO RÚSTICO

Resulta bastante frecuente que las instalaciones y obras estén sujetas a diferentes autorizaciones conforme a la legislación ambiental y urbanística. Cuando, además de licencia ambiental, se requiera licencia urbanística, ambas deben ser objeto de resolución única por el Ayuntamiento, sin perjuicio de tramitarse cada una de ellas de forma separada. Ahora bien, el otorgamiento de la licencia ambiental es requisito previo para la concesión de la licencia urbanística, y por tanto si se deniega la primera no se resolverá sobre la licencia urbanística.

Si además se requiere autorización de uso excepcional en suelo rústico, la misma es previa al otorgamiento de la licencia ambiental y urbanística. Dicha autorización corresponde otorgarla a los Ayuntamientos, en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la Ley de Urbanismo de Castilla y León. En el resto de los Municipios, corresponde a la Comisión Territorial de Urbanismo.

6.- INSTALACIONES DE TELEFONÍA MÓVIL

Las infraestructuras de radiocomunicación, entre las que están las instalaciones de telefonía móvil, están sujetas a licencia ambiental, licencia urbanística, y si son en suelo rústico, a autorización de uso excepcional.

Con carácter general queda prohibida su instalación en las zonas de reserva de los espacios naturales protegidos y en los bienes declarados de interés cultural y en su entorno afectado por tal declaración.

Los Ayuntamientos, a través de Ordenanzas, podrán regular las condiciones de instalación de las antenas de telefonía móvil así como el resto de infraestructuras de radiocomunicación. Otro cauce adecuado para regular dichas condiciones son los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, a través de la zonificación y determinación de los usos del suelo.

7.- RÉGIMEN DE CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN PERÍODOS FESTIVOS EN LOCALES O RECINTOS (PEÑAS)

Según la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, estarán sometidas a comunicación ambiental al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen las actividades no fijas desarrolladas en períodos festivos, tales como locales de reunión durante ese período.

Reglamentariamente se determinará la documentación que, en su caso, deba acompañarse a dicha comunicación, sin perjuicio de lo cual, y a fin de constatar la seguridad de los elementos del local, podrá exigirse documento acreditativo de ello expedido por técnico competente.