

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO 2014

ADAPTADO A LA REFORMA LOCAL DE 2013

LAURA ARANA AGUIRRE

ÁNGEL ZURITA LAGUNA

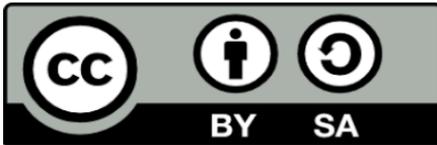


Propietario de los Derechos: Fundación Popular de Estudios Vascos

Acuerdo de Licencia:

Este libro está publicado bajo la siguiente licencia Creative Commons:

Atribución-CompartirIgual 3.0 Unported (CC BY-SA 3.0)
(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.es>)



Diseño portada: Piru Velasco

Maquetación: Mono-Logo comunicación

Colaboran:



ISBN 978-84-942480-0-9

Depósito Legal BI-1826-2013

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO 2014

Por Laura Arana Aguirre y Ángel Zurita Laguna

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	13
I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013	15
I.1. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española	17
I.2. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	18
I.3. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	19
II. LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES EN EL PAÍS VASCO	27
II.1. Las elecciones municipales	29
A. <i>Derecho de sufragio activo</i>	29
B. <i>Derecho de sufragio pasivo</i>	31
C. <i>Circunscripción electoral</i>	34
D. <i>Convocatoria de elecciones</i>	35
E. <i>Procedimiento electoral</i>	36
a) Designación de los representantes	36
b) Presentación y proclamación de los candidatos	37
c) Campaña electoral	41
d) Papeletas y sobres electorales	42
e) Constitución de las Mesas Electorales	43
f) Votación	45
g) Escrutinio de las Mesas Electorales	50
h) Atribución de escaños a los concejales	55
F. <i>Adquisición de la condición de concejal</i>	56
G. <i>Pérdida de la condición de concejal</i>	57

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

II.2. Estatuto de los concejales	58
A. Derechos de naturaleza económica	59
B. Derecho de acceso	61
C. Derechos de naturaleza política	62
D. Deberes de los concejales	63
E. Régimen de responsabilidad de los concejales	65
F. Régimen de impugnación de acuerdos	66
II.3. Elecciones a las Juntas Generales de los Territorios Históricos	67
III. EL MUNICIPIO	69
III.1. Definición y elementos	71
III.2. El territorio	72
III.3. La población	74
A. Los vecinos	75
B. Padrón de habitantes	76
C. Estatuto del vecino. En especial la participación ciudadana	77
III.4. La organización municipal	82
A. Municipios de régimen general	83
A.1 Órganos necesarios	83
a) Pleno	83
b) Alcalde	90
c) Junta de Gobierno Local	99
d) Tenientes de alcalde	100
e) Comisiones Informativas y de Control	102
f) Comisión Especial de Cuentas	103
g) Consejo asesor del planeamiento municipal	104
h) Registro general	105
i) Mesa de contratación	105

SUMARIO

A.2 Órganos complementarios.....	106
a) Junta de Portavoces	106
b) Concejales delegados	106
c) Consejos sectoriales	106
d) Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios	108
e) Representantes del alcalde en los barrios	108
f) Juntas municipales de distrito	109
g) Comisión especial de sugerencias y reclamaciones	109
h) Órgano de recursos contractuales	110
i) Junta de contratación	110
<i>B. Municipios de régimen especial</i>	<i>111</i>
B.1 Municipios de gran población	111
a) Pleno y sus comisiones	111
b) Alcalde	116
c) Junta de Gobierno Local	118
d) Tenientes de alcalde	121
e) Distritos	122
f) Órganos superiores y directivos	122
g) Consejo Social de la Ciudad	123
h) Comisión especial de sugerencias y reclamaciones	123
i) Órgano de gestión tributaria	124
j) Órgano responsable del control y fiscalización interna	124
k) Órgano para la resolución de reclamaciones económico administrativas	125
B.2 Otros regímenes municipales especiales	126
IV. RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS	129
IV.1. Municipios de régimen general	131

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

A. Pleno	131
a) Clases de sesiones	131
b) Convocatoria	132
c) Celebración de las sesiones	133
d) Desarrollo de las sesiones	134
e) Adopción de acuerdos	137
f) Ruegos y preguntas	140
g) Actas	141
B. Junta de Gobierno Local	142
C. Comisiones Informativas y de Control	144
IV.2. Especialidades en los municipios de gran población	146
V. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES	151
V.1. Competencias propias de los municipios	154
V.2. Competencias delegadas de los municipios	158
V.3. Iniciativa para el desarrollo de actividades económicas	161
V.4. Competencias impropias de los municipios	163
V.5. Competencias que la LRSAL atribuye a las Comunidades Autónomas ..	164
VI. OTRAS ENTIDADES LOCALES	169
VI.1. Provincias de régimen común	171
VI.2. Mancomunidades de municipios	174
VI.3. Comarcas	175
VI.4. Áreas metropolitanas	176
VI.5. Entidades de ámbito territorial inferior al municipio	176
VII. EL PATRIMONIO	179
VII.1. Régimen jurídico aplicable al patrimonio de los ayuntamientos	181
VII.2. Concepto de patrimonio municipal	183

SUMARIO

VII.3. Bienes de dominio público	184
<i>A. Concepto y otras notas características</i>	184
<i>B. Titularidad</i>	186
<i>C. Afectación y desafectación</i>	186
<i>D. Mutaciones demaniales</i>	190
<i>E. Utilización de los bienes de dominio público y títulos habilitantes</i>	190
VII.4. Bienes patrimoniales	196
<i>A. Concepto</i>	196
<i>B. Adquisición</i>	197
<i>C. Uso y aprovechamiento</i>	200
<i>D. Enajenación</i>	201
VII.5. Prerrogativas sobre el patrimonio municipal	203
<i>A. Investigación</i>	203
<i>B. Deslinde</i>	204
<i>C. Recuperación de Oficio</i>	206
<i>D. Desahucio administrativo</i>	206
<i>E. Potestad sancionadora</i>	207
<i>F. Otras vías de conservación y protección del patrimonio municipal</i>	208
VII.6. Defensa del patrimonio municipal por los vecinos	208
VII.7. Bienes comunales	209
VIII. LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL	211
VIII.1. Consideraciones previas	213
VIII.2. Ámbito de aplicación subjetivo y objetivo	213
VIII.3. Órganos competentes para contratar en los ayuntamientos	215
VIII.4. Órganos de asistencia al órgano de contratación municipal	217
VIII.5. Capacidad para contratar con los ayuntamientos	217
VIII.6. Expedientes de contratación	218
VIII.7. Procedimiento de contratación y selección del contratista	220

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

VIII.8. Prerrogativas de los ayuntamientos	224
VIII.9. Extinción de los contratos administrativos	225
IX. LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	227
IX.1. Clases de empleados municipales	229
IX.2. Concepto de funcionario público	230
IX.3. Clasificación de los funcionarios municipales	231
A. Funcionarios con habilitación de carácter nacional	231
B. Funcionarios propios	235
<i>a) Adquisición de la condición de funcionario municipal</i>	<i>235</i>
<i>b) Provisión de puestos de trabajo</i>	<i>236</i>
<i>c) Derechos de los funcionarios municipales</i>	<i>237</i>
<i>d) Deberes de los funcionarios municipales</i>	<i>238</i>
<i>e) Responsabilidad de los funcionarios municipales</i>	<i>239</i>
<i>f) Extinción de la condición de funcionario municipal</i>	<i>239</i>
IX.4. Otro personal	240
A. Personal laboral	240
B. Personal eventual	240
C. Directivos	242
IX.5. Instrumentos de organización de los empleados públicos	243
A. Plantillas de personal	243
B. Relaciones de puestos de trabajo	244
C. Ofertas Públicas de Empleo	245
X. LOS SERVICIOS MUNICIPALES	247
X.1. Concepto de servicio municipal	249
X.2. Servicios municipales obligatorios	250

SUMARIO

X.3. Modos de gestión de los servicios municipales	252
X.4. Los Consorcios	254
X.5. Redimensionamientos del sector público municipal	256
XI. LA HACIENDA MUNICIPAL	259
XI.1. Consideraciones previas sobre las Haciendas municipales	261
XI.2. Recursos de las haciendas municipales	261
A. Recursos de naturaleza tributaria	262
<i>a) Impuestos municipales</i>	<i>262</i>
<i>b) Tasas</i>	<i>266</i>
<i>c) Contribuciones especiales</i>	<i>268</i>
B. Recursos de naturaleza no tributaria	268
<i>a) Precios públicos</i>	<i>268</i>
<i>b) Subvenciones</i>	<i>269</i>
<i>c) Prestaciones personales y de transporte</i>	<i>269</i>
<i>d) Participación en los tributos concertados y no concertados ...</i>	<i>270</i>
C. Otros recursos	270
XI.3. El presupuesto municipal	271
A. Concepto	271
B. Principios presupuestarios	271
C. Las fases del ciclo presupuestario	272
<i>a) Elaboración y aprobación del presupuesto municipal</i>	<i>272</i>
<i>b) Modificación del presupuesto municipal</i>	<i>274</i>
<i>c) Liquidación del presupuesto municipal</i>	<i>274</i>
XI.4. El Plan económico financiero	275
XI.5. El Plan de ajuste	276

XII. EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL	281
XII.1. Controles de la actuación municipal	283
XII.2. Controles internos	283
A. El interventor	283
B. La revisión de oficio de la actuación municipal	285
C. Los recursos administrativos contra los actos del ayuntamiento	286
XII.3. Controles externos	287
A. El control judicial	287
B. Los Tribunales de Cuentas	288
C. El Ararteko	288
Abreviaturas	291
Normativa	293

INTRODUCCIÓN

El propósito de este manual es aportar a los concejales del País Vasco un instrumento ágil para desarrollar su labor. Por eso lo hemos redactado de forma descriptiva, sin notas a pie de página, con una finalidad eminentemente práctica, al mismo tiempo que se expone la normativa aplicable en cada aspecto de la vida municipal.

Con este manual lo que se pretende es explicar la organización y el funcionamiento de los ayuntamientos regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, para que los concejales puedan desarrollar su labor con mayor conocimiento de causa. Por ello, nos centramos fundamentalmente en estas Corporaciones Municipales y no tanto en el resto de entidades locales.

Además, la exposición de dicho régimen está totalmente adaptada a los múltiples aspectos que han variado como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Así, esta Ley, que entre otras, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, introduce importantes novedades en cuestiones tan relevantes como el ámbito competencial de los ayuntamientos, las formas de gestión de los servicios públicos o la hacienda municipal.

La efectividad de estas modificaciones, que en su gran mayoría persiguen garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, implica la realización de un gran esfuerzo por parte de las autoridades y del personal al servicio de los ayuntamientos dada su gran complejidad. Se trata, en definitiva, de reorientar tanto la forma como el ámbito de actuación de los municipios hacia la consecución de los citados objetivos.

Así mismo, el manual, además de explicar las cuestiones que resultan de aplicación a la totalidad de los municipios españoles, también contempla las peculiaridades que existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que cuentan con un reconocimiento expreso en la disposición adicional primera de la Constitución, en el Estatuto de Autonomía, en el sistema del Concierto Económico y, por último,

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

en la legislación de desarrollo vigente. Con ello, se trata de garantizar que este instrumento que se pone a disposición de los concejales sea lo más completo posible y aborde todas las cuestiones novedosas, en especial, las especialidades de la compleja aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en nuestra Comunidad Autónoma.

Así mismo, en relación con el País Vasco resulta importante recordar que la legislación con la que se cuenta hoy en día en esta materia está pendiente de ser desarrollada por el Parlamento Vasco mediante la promulgación de una Ley Municipal, razón por la que el presente manual se apoya en la legislación vigente.

A 31 de diciembre de 2013

Los autores.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

- I.1. La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española**
- I.2. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril,
de Estabilidad Presupuestaria de Sostenibilidad Financiera**
- I.3. La Ley 27/2013, de 27 de Diciembre,
de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

I.1. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La estabilidad presupuestaria se ha presentado como un principio fundamental de nuestro sistema jurídico. Así, en un principio constituyó un instrumento esencial a través del cual el Estado español logró la consolidación fiscal que le permitió integrarse en la Unión Económica y Monetaria. De hecho, tanto fue así que su regulación se llevó a cabo mediante normas de rango legislativo con el objetivo, entre otros, de permitir y de tratar de garantizar la adecuada financiación del sector público.

Sin embargo, la situación de crisis económica internacional que se viene viviendo desde el año 2007, y que ha tenido una gran repercusión a nivel europeo, ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina financiera que ofrecía dicha legislación dado que en el marco de la misma las Administraciones Públicas han alcanzado el mayor nivel de déficit conocido hasta el momento.

A la vista de estas circunstancias, la estabilidad presupuestaria, considerada como clave de la política económica, se ha visto reforzada tras adquirir un valor estructural y condicionante de las actuaciones tanto del Estado como del resto de las Administraciones Públicas, del desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la Constitución española y, finalmente, del bienestar de la ciudadanía.

Por todo esto, la estabilidad presupuestaria ha adquirido un valor que ha servido de justificación para su consagración constitucional con la finalidad de limitar y de orientar, con el mayor rango normativo posible, la actuación de los poderes públicos entre los que se encuentra el municipal. De hecho, así lo dispone la exposición de motivos de la reforma de su artículo 135, de fecha de 27 de septiembre

de 2011, que actualmente obliga a las Administraciones Públicas a adecuar la totalidad de sus actuaciones al principio de referencia y respecto de los ayuntamientos, en concreto, impone el deber de que presenten equilibrio presupuestario, encomendando la regulación de estos aspectos a una Ley Orgánica.

En la actualidad, dicha Ley es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), de gran relevancia y en la que, a su vez, se inspira la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) siendo ésta el pilar en el que se fundamenta el régimen de nuestros ayuntamientos.

1.2. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Tal y como ya se ha señalado, la LOEPSF ha sido promulgada en desarrollo de la nueva redacción que presenta el artículo 135 de la Constitución española. Su texto vincula íntegramente a los ayuntamientos, si bien, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) su aplicación se debe entender sin perjuicio de las especialidades que derivan de la disposición adicional primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía (EAPV) y del Concierto Económico, así como de la propia LOEPSF.

La LOEPSF es una Ley que ha introducido cambios de gran relevancia en relación con los presupuestos y la deuda pública municipal y que, en cumplimiento del nuevo mandato constitucional, basa su articulado en el refuerzo de la estabilidad presupuestaria mediante la introducción de un nuevo principio; la sostenibilidad financiera, entendiéndolo por tal la capacidad de hacer frente a compromisos de gasto presentes y futuros.

Así, a partir de la entrada en vigor de la LOEPSF los ayuntamientos, incluidos los ubicados en el País Vasco, están obligados a presentar una situación de equilibrio o de superávit sin que, bajo ningún concepto, puedan incurrir en el llamado déficit estructural. Así mismo, la Ley contiene preceptos dirigidos a la limitación del gasto y prevé que el incremento de los ingresos que hayan sido previstos únicamente se pueda destinar a la reducción de los niveles de endeudamiento, no así al incremento del gasto.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

Cabe destacar también que la LOEPSF incluye mecanismos de prevención dirigidos a evitar que éstos incurran en una situación de déficit además de regular la responsabilidad en la que pueden incurrir los ayuntamientos en el caso de que se incumplan los deberes que impone y, en concreto, el respeto al principio de estabilidad presupuestaria. En este sentido, la vulneración del mencionado principio conlleva, por un lado, que los ayuntamientos deban presentar un plan económico-financiero a efectos de corregir las desviaciones que se hayan producido y al que se hará alusión con mayor detalle al tratar la hacienda municipal, y, por otro lado, puede condicionar la emisión de deuda pública, la posibilidad de obtener subvenciones y, así mismo, la posibilidad de suscribir convenios.

No obstante, la LOEPSF también establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez de los ayuntamientos, si bien, su puesta en práctica queda condicionada a la presentación de un plan de ajuste, el cual también será tratado con mayor detalle en el Capítulo dirigido a la hacienda municipal, que garantice el cumplimiento de su mayor objetivo; la estabilidad presupuestaria y el control de la deuda pública.

En definitiva, se trata de una Ley cuyos cambios afectan a la vida municipal y dentro de ésta, a la elaboración y a la gestión del presupuesto municipal con un indudable efecto en el ámbito de las competencias y de la prestación de los servicios públicos municipales, lo que, a su vez, ha dado lugar a la modificación de la LBRL, así como del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales mediante la reforma Local de 2013, tal y como se expone a continuación.

I.3. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Según su exposición de motivos, la LRSAL persigue los siguientes objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Para la consecución del primer objetivo-la clarificación de las competencias municipales- la LRSAL procede a su delimitación exigiendo ciertos requisitos para evitar duplicidades con otras Administraciones Públicas. Por lo tanto, a la luz de esta nueva Ley los ayuntamientos solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración. Así mismo, se refuerza la delegación de competencias, con dotaciones presupuestarias y a las diputaciones.

En segundo lugar, para lograr la racionalización de la estructura organizativa se fomenta la fusión voluntaria de los municipios y se reordenan las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales. Así, la Ley trata de impedir la constitución o la participación de los ayuntamientos en entidades instrumentales cuando estén sujetos a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. También se prohíben las entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, las unidades controladas por otras que, a su vez, lo estén por las entidades locales y establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios municipales.

Por su parte, el control financiero y presupuestario requiere reforzar el papel de la función interventora en los ayuntamientos y para ello se atribuye al Estado la selección, la formación, la habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, como lo es el Interventor municipal.

Otro de los objetivos es favorecer la iniciativa privada a cuyo fin intenta evitar intervenciones administrativas desproporcionadas, limita el uso de las autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas y suprime los monopolios municipales que recaigan sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.

Por otro lado, señalar que la LRSAL también contiene varias referencias a la CAPV en relación con su aplicación en este ámbito territorial. Así, de acuerdo con su disposición adicional primera, esta Ley se aplica a la CAPV en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^ª y 18.^ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan del EAPV, de la

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

disposición final tercera de la LOEPSF y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales.

En aplicación de estas especialidades, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y de tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la LBRL corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.

La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la disposición adicional decimoquinta (educación) y en las disposiciones transitorias primera (salud), segunda (Servicios Sociales) y tercera (Inspección sanitaria) se llevará a cabo por las Instituciones competentes del País Vasco, atendiendo las directrices y los principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otra parte, la LRSAL ha modificado la disposición adicional segunda de la LBRL que se refiere al régimen foral vasco. Según esta disposición, la LBRL se aplica en los Territorios Históricos (TTHH) de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia de acuerdo con la Constitución y el EAPV, sin perjuicio de las siguientes peculiaridades:

1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del EAPV, los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia (en adelante TTHH) organizarán libremente sus propias instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las entidades locales de sus territorios, sin que les sean de aplicación las contenidas en la LBRL en materia de organización provincial. Por ello, en ejercicio de su potestad de autoorganización, los TTHH dictan las Normas Forales de organización y funcionamiento por las que se rigen.
2. Los TTHH de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercerán las competencias que les atribuyen el EAPV y la legislación interna de la CAPV que se dicte en su desarrollo y aplicación, así como las que la LBRL asigna con carácter general a las Diputaciones provinciales. Hay que tener en cuenta que los TTHH tienen competencias debido a su doble naturaleza, como entes forales, pero también como entidades provinciales.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

3. En el ejercicio de las competencias que el Estatuto y la legislación de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación les asignen, corresponde a las Instituciones Forales de los TTHH el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las materias correspondientes, cuando así se les atribuyan. Es decir, que no pueden regular las Instituciones Comunes las competencias exclusivas de los TTHH, por lo que les corresponde a éstos el desarrollo de la legislación básica.
4. Cuando las Instituciones Forales de los TTHH realicen actividades en campos cuya titularidad competencial corresponde a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma, les serán de aplicación las normas de esta Ley que disciplinen las relaciones de las Diputaciones provinciales con la Administración del Estado y la Administración Autónoma, en su caso, siempre y cuando, dichas actividades las ejerciten en calidad de Diputaciones provinciales ordinarias, y no como Instituciones Forales de acuerdo con su régimen especial privativo, en cuyo caso sólo serán de aplicación tales normas cuando desarrollen o apliquen la legislación básica del Estado o invadan las competencias de éste.
5. En materia de hacienda las relaciones de los TTHH con la Administración del Estado se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la CAPV. Las funciones que los artículos 7.4 y 26.2 atribuyen a la Administración que ejerza la tutela financiera serán ejercidas en el País Vasco por sus Instituciones competentes de conformidad con el artículo 48.5 de la mencionada Ley 12/2002, de 23 de mayo.
6. Los TTHH del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la LBRL, que se refiere al Tribunal de Cuentas, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

A dichos efectos, las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de la LBRL recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales de sus respectivos territorios.

Asimismo, en relación con el artículo 116 bis de la LBRL, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la normativa dictada al efecto por el Estado.

Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición.

7. En el ámbito de la CAPV, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de la LBRL, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con el EAPV, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios en dichos concursos.
8. El porcentaje de baremo reservado al Estado en el artículo 92.bis.6 se establece en el 65 por 100, atribuyéndose un 30 por 100 del total posible a las instituciones competentes de la CAPV para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y especialmente del Concierto Económico. Dentro del 5 por 100 restante, la Corporación Local interesada podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

9. En el convenio que se establecerá entre Instituciones que tengan encomendada la formación de este personal en el ámbito nacional y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) para la formación por este último de los funcionarios a que se refiere el artículo 92 bis de esta Ley, la CAPV podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.
10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92 bis de la LBRL, que se refiere a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.
11. En el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en virtud de las competencias y de las facultades que en materia de régimen y financiación local les confiere la disposición adicional primera de la Constitución española, el EAPV, la Ley del Concierto Económico y la disposición adicional segunda de la LBRL, los órganos forales de los TTHH vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las Corporaciones locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

Por otra parte la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) modificada por la LRSAL dispone que los TTHH vascos continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la LBRL, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA LOCAL DE 2013

Las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL. Es por ello que, tanto las Instituciones Comunes como las Forales, según la distribución de competencias, pueden atribuir otras competencias distintas de las enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL como propias a los municipios vascos.

De conformidad con la disposición final tercera de la LOEPSF y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, los TTHH recibirán los informes a que se refieren los artículos 193 bis y 218 del TRLHL. Asimismo, los órganos interventores de las administraciones locales del País Vasco remitirán también al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, los informes a que se refiere el artículo 218 del TRLHL.

De conformidad con la LOEPSF, y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, las Diputaciones Forales en sus respectivos ámbitos territoriales serán las competentes para formalizar convenios con las entidades locales para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las citadas entidades, locales. En el régimen común corresponde a la Intervención General del Estado, según la disposición adicional séptima de la LRSAL.

CAPÍTULO II

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES EN EL PAÍS VASCO

II.1. LAS ELECCIONES MUNICIPALES

- A. Derecho de sufragio activo*
- B. Derecho de sufragio pasivo*
- C. Circunscripción electoral*
- D. Convocatoria de elecciones*
- E. Procedimiento electoral*
 - a) Designación de los representantes
 - b) Presentación y proclamación de los candidatos
 - c) Campaña electoral
 - d) Papeletas y sobres electorales
 - e) Constitución de las Mesas Electorales
 - f) Votación
 - g) Escrutinio de las Mesas Electorales
 - h) Atribución de escaños a los concejales
- F. Adquisición de la condición de concejal*
- G. Pérdida de la condición de concejal*

II.2. ESTATUTO DE LOS CONCEJALES

- A. Derechos de naturaleza económica*
- B. Derecho de acceso*
- C. Derechos de naturaleza política*
- D. Deberes de los concejales*
- E. Régimen de responsabilidad de los concejales*
- F. Régimen de impugnación de acuerdos*

II.3. ELECCIONES A LAS JUNTAS GENERALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

CAPÍTULO II

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES EN EL PAÍS VASCO

II.1. LAS ELECCIONES MUNICIPALES

El artículo 140.1 de la Constitución española establece, entre otras cuestiones, que los ayuntamientos están integrados por los alcaldes y por los concejales. Respecto de la elección de los concejales, precisa que éstos serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley siendo ésta la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). No obstante, en el ámbito de la CAPV, el artículo 7 a), apartado 2, de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH) atribuye a éstos la competencia exclusiva en materia de régimen electoral municipal y de las entidades locales menores, por lo que se pueden aprobar Normas Forales por cada TH como se hizo en Araba/Álava, con la Norma Foral de 30 Julio 1984, de Elección de Regidores y vocales de los Concejos del Territorio Histórico, o con la 11/1995, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico.

A. Derecho de sufragio activo

El derecho de sufragio activo, que puede ser definido como el derecho a participar en cualesquiera elecciones mediante la emisión del voto, se reconoce, en primer término, en el artículo 23.1 de la Constitución española al disponer que *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directa -*

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

mente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". La regulación concreta de este derecho se encuentra, con carácter general, en los artículos 2 a 5 de la LOREG y, de manera específica para el caso de las elecciones municipales, en el artículo 176.

De conformidad con los preceptos generales, el ejercicio del derecho de sufragio activo se encuentra condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos como lo son el ostentar la condición de español, ser mayor de edad, lo que implica tener cumplidos los dieciocho años de edad de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución española, y no estar incurso en ninguno de los siguientes supuestos:

- Haber sido condenado por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.
- Haber sido declarado incapaz en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.
- Haber sido internado en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento, siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

Así mismo, resulta imprescindible estar inscrito tanto en el censo electoral vigente como en el Censo de Españoles Residentes en España.

No obstante, en el caso de las elecciones municipales y en cumplimiento del artículo 13.2 de la Constitución española, la LOREG también reconoce el derecho de sufragio activo a favor de los extranjeros en los siguientes términos:

- Tratándose de extranjeros que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea, se requiere que residan en España, que reúnan los requisitos que la LOREG exige a los españoles para el ejercicio del derecho de sufragio activo y que hayan manifestado su voluntad de ejercerlo.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

- Tratándose de extranjeros que no tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea y que residan igualmente en España, se requiere que posean la nacionalidad de un Estado que reconozca el derecho de sufragio activo a favor de los españoles en sus elecciones municipales en los términos que, a tal efecto, prevean los correspondientes Tratados Internacionales.

B. Derecho de sufragio pasivo

En derecho de sufragio pasivo, entendiendo por tal el derecho a ser elegido para el desempeño de determinados cargos políticos, también cuenta con un reconocimiento constitucional cuando el artículo 23.2 establece que los ciudadanos "tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Estos requisitos son determinados igualmente por la LOREG que dedica a esta cuestión, con carácter general, los artículos 6 y 7 y, de forma específica para el caso de las elecciones municipales, el artículo 177.

En virtud del artículo 6.1 de la LOREG, son tres las condiciones a las que se somete el reconocimiento del derecho que nos ocupa. El primero, tener la nacionalidad española y ser mayor de edad, el segundo de ellos, poseer la condición de elector y, por último, no incurrir en ninguna de las causas de inelegibilidad. No obstante, al igual que ocurre con el derecho de sufragio activo, en virtud del mismo artículo 13.2 de la Constitución española, el artículo 177.1 de la LOREG permite que sean elegibles, únicamente para el caso de las elecciones municipales, las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española, cumplan los siguientes requisitos:

- Tener la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, poseer la nacionalidad de Estados que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un Tratado Internacional.
- Reunir los requisitos para ser elegibles exigidos en la legislación electoral para los españoles.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- No haber sido desposeídos del derecho de sufragio pasivo en su Estado de origen.

Por otro lado, respecto de las causas del inelegibilidad, el artículo 6.2 de la LOREG prevé que éstas afectan a los siguientes sujetos:

- Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.
- Los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución.
- Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.
- El Fiscal General del Estado.
- Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular, los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.
- Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.
- Los presidentes, vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial.
- El presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran.
- Los presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- Los presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.
- El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.
- El presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear.

Así mismo, según el apartado segundo del mismo artículo, también resultan inelegibles los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad mientras ésta no sea cumplida y los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, siempre que la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta, especial o de suspensión para empleo o cargo público, en los términos previstos en la legislación penal.

Finalmente, el apartado tercero del mismo artículo, manifiesta que durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales que estén comprendidas, en todo o en parte, en el ámbito territorial de su jurisdicción quienes ocupen los siguientes cargos:

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.
- Los presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.
- Los presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- Los Secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.
- Los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral.

A estas causas, hay que añadir lo que prevé al respecto el artículo 177.2 de la LOREG al disponer que también sean inelegibles para el cargo de alcalde o de concejal los deudores, ya sean directos o subsidiarios, de la correspondiente Corporación local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

Todas las causas de inelegibilidad, que de concurrir deben hacerlo necesariamente el mismo día de la presentación de la candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones, se convertirán en causas de incompatibilidad, siempre y cuando, las mismas surjan una vez celebradas las elecciones. En otras palabras, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad son idénticas siendo la única diferencia entre ambas el momento en el que se producen.

C. Circunscripción electoral

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

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

RESIDENTES	CONCEJALES
Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250	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.

Sin embargo, esta escala no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, funcionen en régimen de Concejo Abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al alcalde por el sistema mayoritario.

D. Convocatoria de elecciones

Las elecciones municipales se convocan mediante Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios del Interior y de la Administración Territorial, según el artículo 185 de la LOREG.

El Real Decreto deberá ser adoptado entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día antes del cuarto domingo de mayo del mismo año en el que finalice el mandato, por exigencia del artículo 42.3 de la LOREG. No obstante, existen dos excepciones a esta regla.

La primera, la prevista en el artículo 181.1 de la legislación electoral que establece que en el caso de que en alguna circunscripción no se presenten candidaturas se procederá a la celebración de las elecciones parciales en el plazo de seis meses.

La segunda, la prevista en el artículo 183 de la misma norma que establece que en el caso de que se produzca la disolución de una Corporación local, por acuerdo del Consejo de Ministros conforme a la legislación de régimen local, debido a un gestión gravemente dañosa para los intereses generales y que, además, suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, se deberá proceder a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año.

E. Procedimiento electoral

El procedimiento electoral municipal está regulado, esencialmente, en los artículos 43 y siguientes de la LOREG con las especialidades previstas en los artículos 186 a 193. Para garantizar la efectividad del citado procedimiento, la LOREG ha creado la llamada Administración electoral de la que forman parte la Junta Electoral Central, la Junta Electoral Provincial, la Junta Electoral de Zona y las Mesas Electorales que intervienen en el mismo, si bien de distinta manera y con distinta intensidad, a fin de garantizar la efectividad de los principios de transparencia, objetividad e igualdad.

El procedimiento electoral municipal está compuesto por las siguientes fases:

a) Designación de representantes

El primer paso que compone el procedimiento electoral es que los partidos políticos, las federaciones y las coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones designen, por escrito, ante las Juntas Electorales Provinciales, un representante general en cada provincia que actúe en su nombre y representación. Esta designación se deberá realizar antes del noveno día posterior a la convocatoria de las elecciones. Igualmente, dentro del mismo plazo deberán designar a un representante general ante la Junta Electoral Central. En todo caso, la Ley requiere que en los mencionados escritos conste la aceptación de la persona designada.

Una vez cumplido con este trámite, los representantes generales deben designar, a su vez, por escrito y ante la Junta Electoral Provincial que corresponda, a los representantes de las candidaturas que cada partido, federación o coalición

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

vaya a presentar en cada municipio. Esta segunda designación hay que realizarla antes del undécimo día posterior a la convocatoria de las elecciones municipales.

Posteriormente, en el plazo de dos días, las Juntas Electorales Provinciales comunican a las respectivas Juntas Electorales de Zona los nombres de los representantes de las candidaturas comprendidas en su demarcación, quienes deben personarse ante aquéllas para aceptar su designación, en todo caso, antes de la presentación de la candidatura correspondiente. Por su parte, los promotores de las agrupaciones designan a los representantes de sus candidaturas en el momento de presentar las mismas ante las Juntas Electorales de Zona, debiendo ser aceptada en ese acto.

b) Presentación y proclamación de candidatos

Como segundo paso del procedimiento electoral se debe hacer alusión a la presentación y a la proclamación de las candidaturas.

Respecto de la presentación de candidaturas, señalar que la legitimación para ello recae sobre los partidos y sobre las federaciones inscritas en el registro correspondiente, sobre las coaliciones legalmente constituidas y, finalmente, sobre las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la LOREG. En cualquier caso, los partidos y las federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a las elecciones municipales tienen que comunicarlo a la Junta Electora de Zona dentro de los diez días siguientes a la convocatoria. Así mismo, en la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o de coordinación.

En cuanto a las agrupaciones de electores, señalar que éstas deben ir acompañadas de un determinado número de firmas de quienes estén inscritos en el censo electoral del propio municipio, que, además, deberán ser autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación municipal correspondiente. Dicho número se fijará conforme al siguiente baremo:

- En los municipios de menos de 5.000 habitantes, no menos del 1 por 100 de los inscritos, siempre que el número de firmantes sea más del doble que el de concejales a elegir.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- En los comprendidos entre 5.001 y 10.000 habitantes al menos 100 firmas.
- En los comprendidos entre 10.001 y 50.000 habitantes al menos 500 firmas.
- En los comprendidos entre 50.001 y 150.000 habitantes al menos 1.500 firmas.
- En los comprendidos entre 150.001 y 300.000 habitantes al menos 3.000 firmas.
- En los comprendidos entre 300.001 y 1.000.000 de habitantes al menos 5.000 firmas.
- En los demás casos al menos 8.000 firmas.

Por otro lado, la LOREG también introduce ciertas prohibiciones al indicar que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar en una circunscripción más de una lista de candidatos de cara a unas elecciones. De la misma manera, los partidos federados o coaligados no pueden presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o de las coaliciones a las que pertenecen. En esta misma línea, los partidos políticos, las federaciones o coaliciones de partidos y las agrupaciones de electores no pueden presentar candidaturas que, de hecho, vengan a suceder en la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido.

Continuando con los requisitos a los que se ve sometida la presentación de candidaturas a nivel municipal, señalar que éstas deben tener una composición equilibrada de mujeres y de hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos representen como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y de hombres tiene que ser lo más cercana posible al equilibrio numérico. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y de hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque, en cualquier caso, se deberá mantener la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. Sin embargo, existe

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

una excepción y es que esta exigencia no resulta de aplicación en aquellos municipios que posean un número de residentes igual o inferior a tres mil habitantes.

Una vez suscritas las candidaturas por los representantes de los partidos, de las federaciones y de las coaliciones y por los promotores de las agrupaciones electorales, éstas se presentan ante la Junta Electoral de Zona entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria de las elecciones municipales. En el escrito de presentación de las candidaturas hay que expresar con claridad la denominación, las siglas y el símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y los apellidos de los candidatos incluidos en ella cuyo número deberá coincidir con el número de cargos a elegir.

En cuanto a los candidatos incluidos en las listas, se podrá precisar, en su caso, su condición de independientes o en el caso de que formen parte de una coalición o federación, la denominación del partido al que pertenezcan. En el caso de que se incluyan candidatos suplentes, su número no podrá ser superior a diez, con la expresión del orden de colocación tanto de los candidatos como de los suplentes. Así mismo, el escrito de presentación debe ir acompañado de la declaración de aceptación de la candidatura y de los documentos acreditativos de sus condiciones de elegibilidad.

Otra de las prohibiciones que introduce la LOREG en relación con la presentación de candidaturas es que éstas no pueden contener símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España o denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona, además de que ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción ni formar parte de más de una candidatura. Además, respecto de las candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, se exige que vayan acompañadas de los documentos acreditativos del número de firmas legalmente exigido para su participación en las elecciones, sin que ningún elector pueda dar su firma para la presentación de varias candidaturas.

Por su parte, la Junta Electoral de Zona extiende una diligencia haciendo constar la fecha y hora de la presentación de cada candidatura y expide un recibo de la misma. Por su parte, el Secretario de la Junta otorga un número correlativo en función del orden en el que se presente cada candidatura debiendo guardar el orden en todas las publicaciones.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Las candidaturas presentadas se publicarán en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria. Dos días después, la Junta Electoral de Zona debe comunicar a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas en ellas, ya sea de oficio o ya sea debido a denuncias presentadas por otros representantes, a efectos de su subsanación y posterior proclamación. Al igual que las candidaturas presentadas, las proclamadas también se deberán publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente.

En todo caso, se debe tener en cuenta que, a salvo las actuaciones que se deban realizar en el trámite de subsanación y las que deriven del fallecimiento o de la renuncia de los candidatos, las candidaturas no pueden ser objeto de modificación alguna una vez que hayan sido presentadas. Para el supuesto de que se produzca alguna baja con posterioridad a su proclamación, éstas se entenderán cubiertas por los candidatos sucesivos y, en su caso, por los suplentes.

Finalmente, la LOREG prevé la posibilidad de que cualquier candidato excluido así como los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, pueda interponer recurso contra los acuerdos de proclamación de la Junta Electoral de Zona ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo.

Diferencias entre los Municipios en relación con las características de las listas electorales.

Con respecto a las listas de candidatos, la regla general es que éstas sean cerradas y bloqueadas, de manera, que los electores que ejercen el derecho de sufragio activo únicamente dan su voto a una de las listas y no a los candidatos que las integran.

Por el contrario, las listas de los municipios que tengan una población comprendida entre cien y doscientos cincuenta habitantes así como aquellos que teniendo una población inferior a cien habitantes no se constituyan en Concejo Abierto, son abiertas, lo que significa que los electores que ejercen su derecho de sufragio activo podrán elegir a personas que pertenezcan a diversas fuerzas políticas, siendo elegidas aquellas que obtengan mayor número de votos.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

c) Campaña electoral

La campaña electoral comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, tiene una duración de quince días y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Finalizado el periodo de campaña electoral, la LOREG prohíbe que se pueda difundir propaganda o que se puedan realizar actos de esta índole. Igualmente, desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o de propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, sin que estas actuaciones puedan encontrar su justificación en el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos, de las coaliciones o de las federaciones.

La LOREG también establece ciertas obligaciones a cargo de los ayuntamientos en materia de campaña electoral.

La primera de ellas, relativa a la reserva de locales oficiales y de lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos propios de la campaña electoral. En cumplimiento de este deber, los ayuntamientos tienen que comunicar a la Junta Electoral de Zona que corresponda, dentro de los diez días siguientes a la convocatoria de las elecciones municipales, los locales oficiales y los lugares públicos que se hayan reservado para la realización gratuita de los actos que integran la campaña electoral. Así mismo, en la comunicación se especificarán los días y las horas en que sean utilizables y deberá ser publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico que corresponda, dentro de los quince días siguientes a la convocatoria. A partir de entonces, los representantes de las candidaturas pueden solicitar ante las Juntas Electorales de Zona la utilización de los locales y de los lugares mencionados, de manera, que éstas los atribuirán en función de las solicitudes presentadas, lo que se deberá llevar a cabo el cuarto día posterior a la proclamación de candidatos comunicándolo al representante de cada candidatura.

La segunda, la reserva de lugares especiales y gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, de pancartas y de banderolas. En cumplimiento de este otro deber, los ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, deben comunicar los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles y, en su caso, de pancartas y de banderolas a la correspondiente Junta

Electoral de Zona, quien, el segundo día posterior a la proclamación de candidatos, señalará al representante de cada candidatura los lugares reservados a los fines expuestos.

Además de la posibilidad de utilizar locales y de colocar carteles, pancartas y banderolas, la LOREG también regula el derecho de las candidaturas a utilizar los medios de comunicación, tanto de titularidad pública como de titularidad privada. En concreto, para el caso de las elecciones municipales el derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública se reconoce únicamente a favor de aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en municipios que comprendan, al menos, al cincuenta por ciento de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente.

Por último, desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. Asimismo, durante el mismo período queda prohibido realizar cualquier acto de inauguración de obras o de servicios públicos o de proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que tales obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho período, según la modificación de la LOREG efectuada en 2011.

d) Papeletas y sobres electorales

Los grupos políticos que concurran a las elecciones municipales deberán confeccionar las papeletas y los sobres de votación conforme al modelo oficial que, a tal efecto, aprueben las correspondientes Juntas Electorales de Zona. En todo caso, el contenido de las papeletas electorales destinadas a la elección de concejales debe hacer alusión a extremos como la denominación, las siglas y el símbolo del partido, federación, coalición o agrupación de electores que presente la candidatura, los nombres y los apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación, así como, en su caso, su condición de independiente o, si se trata de coaliciones o de federaciones, la denominación del partido al que pertenezca.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

La confección de las papeletas se inicia inmediatamente después de la proclamación de los candidatos y en el caso de que se interponga algún recurso contra la proclamación de candidatos, la confección de las papeletas correspondientes se pospondrá, en la circunscripción electoral donde haya sido interpuesto, hasta la resolución de dicho recurso.

Dentro del plazo de los dos días siguientes al de la proclamación de las candidaturas, se remiten a las Juntas Electorales de Zona, preferentemente en formato electrónico, las suficientes papeletas de las distintas formaciones políticas que concurren a las elecciones para su entrega, preferentemente también en formato electrónico, a las mismas, los efectos de su reproducción para los envíos de publicidad y de propaganda electoral. Las primeras papeletas confeccionadas se entregan inmediatamente a los Delegados Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que viven en el extranjero. Igualmente, las Subdelegaciones del Gobierno aseguran la entrega de las papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las Mesas electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse al votación.

e) Constitución de las Mesas Electorales

Las Mesas Electorales, que están compuestas por el presidente, dos vocales y los respectivos suplentes, si los hubiera, se reúnen a las ocho horas del día fijado para la votación en el local correspondiente debiendo en todo momento con la presencia de, al menos, dos de sus miembros.

En el caso de que el presidente no acuda será sustituido por el primer suplente y en ausencia de éste, será sustituido por el segundo suplente. En caso de que también falte este último, tomará posesión como presidente el primer vocal o el segundo vocal, por este orden. Por su parte, los vocales que no acudan o que tomen posesión como presidente son sustituidos por sus suplentes.

La Mesa no puede ser constituida sin la presencia de un presidente y dos vocales. En el caso de que no se pueda cumplir este requisito, se tiene que extender y suscribir una declaración de los hechos acaecidos que se enviará por correo certificado a la Junta Electoral de Zona, a quien se comunicará también esta circunstancia de forma telegráfica o telefónica.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Llegados a este punto, la mencionada Junta designa libremente a las personas que deban constituir la Mesa Electoral pudiendo incluso ordenar que forme parte de ella alguno de los electores que se encuentre presente en el local. En todo caso, la Junta tiene que informar al Ministerio Fiscal de lo sucedido para el esclarecimiento de la posible responsabilidad penal de los miembros de la Mesa o de los suplentes que no hubiesen comparecido.

Si pese a todo lo anterior, la Mesa no se pudiera constituir antes de que transcurra una hora después de la legalmente establecida para el inicio de la votación, los miembros de la Mesa que estén presentes, los suplentes que hubieran acudido o, en su defecto, la autoridad gubernativa, deben comunicar esta circunstancia a la Junta Electoral de Zona que convocará la Mesa, dentro de los dos días siguientes, para una nueva votación. En este caso, se colocará una copia de la convocatoria en la puerta del local electoral y la Junta procederá de oficio al nombramiento de los miembros de la nueva Mesa.

Por otro lado, indicar que cada Mesa debe contar con una urna para cada una de las elecciones que se celebren y con una cabina de votación. En este sentido, no hay que olvidar que en la CAPV, las elecciones municipales, para la elección de los concejales, y las forales, para la elección de los miembros de las Juntas Generales de los TTHH, se desarrollan simultáneamente. Así mismo, la Mesa dispone de un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura situados en la cabina o cerca de ella. Las urnas, las cabinas, las papeletas y los sobres de votación deben ajustarse al modelo oficialmente establecido y si faltase cualquiera de estos elementos en el local electoral, a la hora señalada para la constitución de la Mesa o en cualquier momento posterior, el presidente de la Mesa lo comunicará inmediatamente a la Junta Electoral de Zona para que se proceda a su suministro.

Una vez que el presidente y los vocales se hayan reunido, reciben, entre las ocho y las ocho treinta horas, las credenciales de los interventores elegidos por los representantes de cada candidatura que se presente y que deberán confrontar con los talones que habrán de obrar en su poder. Si consideran que son conformes admitirán a los interventores en la Mesa.

En el caso de que el presidente no reciba los talones o tuviera alguna duda acerca de su autenticidad, acerca de la identidad de los presentados o acerca de

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

las dos cosas, les podrá dar posesión, si así lo exigen, pero consignando en el Acta su reserva para el esclarecimiento pertinente y para exigirles la responsabilidad que proceda.

Si se presentan más de dos interventores por una misma candidatura, el presidente sólo podrá dar posesión a los que presenten primero sus credenciales, numerándolas a este fin por orden cronológico de presentación.

No obstante, si el interventor se presentase en la Mesa después de las ocho y treinta horas, una vez confeccionada el acta de constitución de la misma, el presidente no podrá darle posesión de su cargo aunque podrá votar en dicha Mesa.

Por otro lado, a las ocho y treinta horas, el presidente tiene la obligación de extender el acta de constitución de la Mesa que deberá ir firmada por él mismo, por los vocales y por los interventores, y entregará una copia al representante de la candidatura, apoderado o interventor que lo reclame. En el acta deberán constar necesariamente los miembros con los que queda constituida la Mesa así como la relación nominal de los interventores, con indicación de la candidatura por la que lo sean. Si el presidente rehúsa o demora la entrega de la copia del acta de constitución de la Mesa a quien tenga derecho a reclamarla, se extenderá por duplicado la oportuna protesta, que será firmada por el reclamante o reclamantes. Un ejemplar de dicha protesta se une al expediente electoral, remitiéndose el otro por el reclamante o reclamantes a la Junta Electoral de Zona para realizar el escrutinio general, según lo previsto en las disposiciones especiales de la LOREG.

f) Votación

Extendida el acta de constitución de la Mesa, con sus correspondientes copias, la votación se inicia a las nueve horas una vez que el presidente de la Mesa así lo anuncie continuando, sin interrupción alguna, hasta las veinte horas del mismo día.

Sin embargo, la LOREG permite, aunque únicamente por causas de fuerza mayor, que la votación pueda no iniciarse o suspenderse, en el caso de que ya haya sido iniciada, mediante un escrito razonado del presidente de la Mesa y bajo su responsabilidad. Este escrito deberá ser entregado, ya sea en mano, ya sea mediante correo certificado, a la Junta Electoral de Zona para que ésta compruebe

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

la certeza y la suficiencia de los motivos y pueda declarar o exigir las responsabilidades que resulten.

En el caso de que se produzca la suspensión de la votación, no se tienen en cuenta los votos emitidos en la mesa, ni se procede a su escrutinio, ordenando el presidente, inmediatamente, la destrucción de las papeletas depositadas en la urna y consignando este extremo en el escrito a que se refiere el párrafo anterior.

En esta misma línea, el presidente deberá interrumpir la votación cuando advierta la ausencia de papeletas de alguna candidatura y no pueda suplirla mediante papeletas suministradas por los apoderados o por los interventores de la misma. Esta decisión se comunica a la Junta Electoral de Zona para que ésta proceda a su suministro sin que la interrupción pueda durar más de una hora y prorrogando la votación tanto tiempo como hubiera durado la interrupción.

Por otra parte, señalar que el derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por la certificación censal específica y, en ambos casos, mediante la identificación del elector, que se realiza mediante el documento nacional de identidad, el pasaporte o el permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular o, además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia.

Los ejemplares certificados de las listas del censo a los que se refiere el párrafo anterior contendrán exclusivamente los ciudadanos mayores de edad en la fecha de la votación.

Asimismo, pueden votar quienes acrediten su derecho a estar inscritos en el censo de la Sección mediante la exhibición de la correspondiente sentencia judicial.

Cuando la Mesa, a pesar de la exhibición de alguno de los documentos acreditativos del derecho a voto a los que se ha hecho referencia, tenga duda, por sí o a consecuencia de la reclamación que en el acto haga públicamente un interventor, un apoderado u otro elector, sobre la identidad del individuo que se presenta a votar, a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan presentar los electores presentes, deberá decidir por mayoría. Además, en el caso de que se aprecie que quien pretendía votar ha usurpado la identidad

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

de otra persona, se pasará el tanto de culpa al Tribunal competente para que exija la responsabilidad que proceda.

Así mismo, cabe señalar que el voto es secreto y que los electores sólo podrán votar en la sección y, dentro de ésta, en la Mesa Electoral que les corresponda. Los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, si así lo desearan, por la cabina que estará situada en la misma habitación, en un lugar intermedio entre la entrada y la Mesa Electoral. Dentro de la cabina el votante podrá elegir las papeletas electorales e introducirlas en los correspondientes sobres.

Cada elector manifestará su nombre y apellidos al presidente y los vocales y los interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector, así como su identidad. Inmediatamente, el elector entrega por su propia mano al presidente el sobre o sobres de votación, relativos a las elecciones municipales y forales, cerrados. A continuación, éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, debe decir en voz alta el nombre del elector y, añadiendo "vota", entregará el sobre o sobres al elector quien los depositará en la urna o urnas.

Los vocales y, en su caso, los interventores que lo deseen podrán anotar, cada cual en una lista numerada, el nombre y los apellidos de los votantes por el orden en que emitan su voto, expresando el número con el que figuran en la lista del censo electoral o, en su caso, la aportación de la certificación censal específica. Todo elector tiene derecho a examinar si han sido bien anotados su nombre y sus apellidos en la lista de votantes que forme la Mesa para cada una de las urnas.

Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o para colocarla dentro del sobre y para entregarla al presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza.

A las veinte horas, el presidente anuncia en voz alta que se va a concluir la votación. Si alguno de los electores que se hallan en el local o en el acceso al mismo no ha votado todavía, el presidente podrá admitir que lo haga aunque no permitirá que vote nadie más. Acto seguido el presidente procede a introducir en las urnas los sobres que contengan las papeletas de voto remitidas por correo y que

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

el elector se halla inscrito en las listas del Censo. Seguidamente, los vocales anotarán el nombre de estos electores en la lista numerada de votantes.

A continuación votan los miembros de la Mesa y los interventores, especificándose en la lista numerada de votantes la Sección electoral de los interventores que no figuren en el censo de la mesa.

Finalmente, los vocales y los interventores firman las listas numeradas de votantes, al margen de todos sus pliegos e inmediatamente debajo del último nombre escrito.

Voto por correspondencia

Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se encontrarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto, o que no puedan personarse, pueden emitir su voto por correo, previa solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, con los requisitos siguientes:

- El elector solicitará de la correspondiente Delegación, a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones y hasta el décimo día anterior a la votación, un certificado de inscripción en el Censo. Dicha solicitud se formulará ante cualquier oficina del servicio de correos.
- La solicitud se formulará personalmente. El funcionario de correos encargado de recibirla exigirá al interesado la exhibición de su documento nacional de identidad y comprobará la coincidencia de la firma. En ningún caso se admitirá a estos efectos fotocopia del documento nacional de identidad.
- En caso de enfermedad o de incapacidad que impida formular la solicitud personalmente y cuya existencia se deberá acreditar por medio de la certificación médica oficial, ésta podrá ser efectuada por otra persona, autorizada notarialmente o consularmente, en nombre del elector mediante un documento que se extenderá individualmente en relación con cada uno de ellos y sin que en el mismo pueda incluirse a varios electores y sin que una misma persona pueda representar a más de un elector. La Junta Electoral de Zona comprobará, en cada caso, la concurrencia de estas circunstancias.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

- Los servicios de correos remitirán en el plazo de tres días toda la documentación presentada ante los mismos a la Oficina del Censo Electoral correspondiente.

Recibida la solicitud, la Delegación Provincial comprueba la inscripción, realiza la anotación correspondiente en el censo, a fin de que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente, y extiende el certificado solicitado. Por su parte, la Oficina del Censo Electoral remitirá por correo certificado al elector, a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior al de la votación, al domicilio por él indicado o, en su defecto, al que figure en el censo, las papeletas y los sobres electorales, junto con el certificado y un sobre en el que figurará la dirección de la Mesa donde le corresponda votar. Con los anteriores documentos se adjuntará una hoja explicativa.

El aviso de recibo acreditativo de la recepción de la documentación a que alude el párrafo anterior debe ser firmado personalmente por el interesado previa acreditación de su identidad. En el caso de no se encuentre en su domicilio se le comunicará que debe personarse por sí o a través de la representación a que se refiere la letra c) en la oficina de correos correspondiente para recibir la documentación necesaria a efectos del voto por correo, cuyo contenido se hará constar expresamente en el aviso.

Una vez de que el elector haya escogido o, en su caso, rellenado la papeleta de voto, la tiene que introducir en el sobre de votación y cerrarlo, procediendo del mismo modo para el caso de las elecciones forales. Finalmente, lo remitirá por correo certificado antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones.

El servicio de correos debe conservar hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las Mesas Electorales y trasladarla a dichas Mesas a las nueve de la mañana. Asimismo, seguirá dando traslado de la que se pueda recibir a lo largo de dicho día y hasta las veinte horas. Los sobres recibidos después de las veinte horas del día fijado para la votación se remiten a la Junta Electoral de Zona.

Diferencias entre los Municipios en relación con las votaciones

En el sistema de listas cerradas y bloqueadas que se corresponde con aquellos municipios que tienen una población superior a los doscientos cincuenta habitan-

tes, el voto emitido por los electores se refiere a la totalidad de los candidatos que figuren en las mismas. Esto es, se eligen a tantos candidatos como puestos se deban cubrir y por el orden en el que figuren.

Por el contrario, en aquellos municipios de población comprendida entre cien y doscientos cincuenta habitantes y en aquellos otros que, teniendo menos de cien habitantes no se hayan constituido como Concejo Abierto, el voto es limitado, lo que significa que no se eligen a tantos candidatos como puestos a cubrir haya sino uno menos.

g) Escrutinio en las Mesas Electorales

Una vez finalizada la votación, comienza, acto seguido, el escrutinio que responde a un acto público que no puede ser suspendido, salvo causas de fuerza mayor.

Para realizar el escrutinio el presidente de la Mesa extrae, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y lee en voz alta la denominación de la candidatura. El presidente pone de manifiesto cada papeleta, una vez leída, a los vocales, a los interventores y los apoderados.

A tal efecto, es nulo el voto emitido en un sobre o en una papeleta diferente del modelo oficial, así como el emitido en una papeleta sin sobre o en un sobre que contenga más de una papeleta de candidaturas diferentes. No obstante, en el caso de que un sobre contenga más de una papeleta de la misma candidatura, se computará como un solo voto válido. Son también nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiesen modificado, añadido o tachado los nombres de los candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación, así como aquéllas en las que se hubiese introducido cualquier leyenda o expresión u otras alteraciones voluntarias o intencionadas.

De la misma forma, son nulos los votos contenidos en sobres en los que se hubiera producido cualquiera de las alteraciones señaladas. Por el contrario, se considera voto en blanco, pero válido, el sobre que no contenga papeleta.

Terminado el recuento, se confronta el total de sobres con el de votantes anotados y, a continuación, el presidente pregunta si hay alguna protesta contra el

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

escrutinio. Si no hay ninguna o, toda vez que la Mesa hubiese resuelto por mayoría las que puedan haberse formulado, el presidente anuncia en voz alta el resultado especificando el número de electores censados, el de certificaciones censales aportadas, el número de votantes, el de papeletas nulas, el de votos en blanco y el de votos obtenidos por cada candidatura.

Las papeletas extraídas de las urnas se destruyen en presencia de los concurrentes con excepción de aquellas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán al acta y se archivarán con ella, una vez rubricadas por los miembros de la Mesa.

La Mesa hará públicos de manera inmediata los resultados por medio de un acta de escrutinio y la fijará sin demora alguna en la parte exterior o en la entrada del local. Una copia de dicha acta debe ser entregada a los respectivos representantes de las diversas candidaturas que, hallándose presentes, la soliciten o, en su caso, a los Interventores, a los Apoderados o a los candidatos, sin que se pueda expedir más de una copia por cada candidatura. Se expide asimismo certificación del escrutinio a la persona designada por la Administración para recibirla, y a los solos efectos de facilitar la información provisional sobre los resultados de la elección que ha de proporcionar el Gobierno.

Concluidas todas las operaciones a las que se ha hecho alusión, el presidente, los vocales y los Interventores de la Mesa firman el acta de la sesión en la cual se expresará detalladamente el número de electores que haya en la Mesa según las listas del censo electoral o de las certificaciones censales aportadas, el de los electores que hubiesen votado, el de los interventores que hubiesen votado no figurando en la lista de la Mesa, el de las papeletas nulas, el de las papeletas en blanco y el de los votos obtenidos por cada candidatura, y se consignan sumariamente las reclamaciones y las protestas formuladas, en su caso, por los representantes de las listas, miembros de las candidaturas, sus Apoderados e Interventores y por los electores, sobre la votación y el escrutinio, así como las resoluciones motivadas que adopte la Mesa al respecto, con los votos particulares si los hubiera. Asimismo, se consigna cualquier incidente que hubiera afectado al orden en los locales de las Secciones y el nombre y los apellidos de quienes los hubiesen provocado.

Como siguiente paso a dar, la Mesa procede a la preparación de la documentación electoral, que se distribuye en tres sobres. El primer sobre contiene el ex-

pediente electoral, compuesto por los siguientes documentos: el original del Acta de constitución de la Mesa, el original del Acta de la sesión, los documentos a que esta última haga referencia y, en particular, la lista enumerada de votantes y las papeletas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, la lista del Censo electoral utilizada, y las certificaciones censales aportadas. Por su parte, el segundo y el tercer sobre contienen copias del acta de constitución de la Mesa y del acta de la sesión.

Una vez cerrados todos los sobres, el presidente, los vocales y los interventores deben plasmar sus firmas en ellos, de forma que crucen la parte por la que deban abrirse.

Cuando tengan preparada la correspondiente documentación, el presidente, los vocales y los interventores que lo deseen se podrán desplazar inmediatamente a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz, dentro de cuya demarcación esté situada la Mesa, para hacer entrega del primer y del segundo sobre. Previa identificación del presidente y, en su caso, de los vocales e interventores, el Juez recibe la documentación y expide el correspondiente recibo, en el que hará mención del día y de la hora en que se produzca la entrega. Dentro de las diez horas siguientes a la recepción de la última documentación, el Juez se desplaza personalmente a la sede de la Junta Electoral de Zona que deba realizar el escrutinio, donde hace entrega, bajo recibo detallado, de los primeros sobres. Los segundos sobres quedan archivados en el Juzgado de Primera Instancia o de Paz correspondiente, pudiendo ser reclamados por las Juntas Electorales en las operaciones de escrutinio general y por los Tribunales competentes en los procesos contencioso-electorales.

El tercer sobre se entrega al funcionario del servicio de correos que se persona en la Mesa Electoral para recogerlo y en la que estará presente, al menos, un vocal hasta que se realice la entrega. Al día siguiente al de la elección, el servicio de correos cursa todos estos sobres a la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio general.

El escrutinio general

El escrutinio general, que es un acto único y público, se realiza el tercer día siguiente al de la votación por la Junta Electoral de Zona.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

Cada Junta se reúne, con los representantes y los apoderados de las candidaturas que se presenten en la sede del local donde ejerce sus funciones el Secretario. El presidente extiende el acta de constitución de la Junta, firmada por él mismo, los vocales y el Secretario, así como por los representantes y los apoderados de las candidaturas debidamente acreditados.

La sesión se inicia a las diez horas del día fijado para el escrutinio y en el caso de que no concurran la mitad más uno de los miembros de la Junta se aplaza hasta las doce del mediodía. Si por cualquier razón tampoco se pudiera celebrar la reunión a esa hora, el presidente la convocará de nuevo para el día siguiente, anunciándolo a los presentes y al público y comunicándolo a la Junta Central. A la hora fijada en esta convocatoria, la reunión se celebrará cualquiera que sea el número de concurrentes.

Así mismo, la sesión de escrutinio general se inicia mediante la lectura por parte del Secretario de las disposiciones legales relativas al acto. A continuación, el personal al servicio de la Junta procede, bajo la supervisión de ésta, a la apertura sucesiva de los sobres a los que se ha hecho referencia. El Secretario de la Junta da cuenta de los resúmenes de votación de cada Mesa y el personal al servicio de la Junta realiza las correspondientes anotaciones, si fueran precisas, mediante un instrumento técnico que deje constancia documental de lo anotado. Cuando el número de Mesas a escutar así lo aconseje, la Junta Electoral de Zona se puede dividir en dos Secciones para efectuar las operaciones descritas.

Durante el escrutinio, la Junta Electoral de Zona no puede anular ningún acta ni ningún voto. Sus atribuciones se limitan a verificar sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas según las actas o las copias de las mismas, pudiendo tan sólo subsanar los meros errores materiales, de hecho y los aritméticos, salvo algunas excepciones.

A medida que se vayan examinando las actas, los representantes o los apoderados de las candidaturas no pueden presentar reclamación ni protesta alguna, excepto aquellas observaciones puntuales que se refieran a la exactitud de los datos leídos.

El acto del escrutinio general no se puede interrumpir, sin perjuicio de que transcurridas doce horas de sesión las Juntas suspendan el escrutinio hasta el día

siguiente, sin que se pueda dejar sin concluir el cómputo de los votos correspondientes a una Sección. El escrutinio debe concluir no más tarde del sexto día posterior al de las elecciones.

Finalizado el escrutinio, la Junta Electoral de Zona extiende por triplicado un acta de escrutinio de la circunscripción correspondiente que debe contener mención expresa del número de electores que haya en las Mesas según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, de los votantes, de los votos obtenidos por cada candidatura, de los votos en blanco y de los votos nulos. Finalizada la sesión, también se extiende un acta de la misma en la que se harán constar todas las incidencias acaecidas durante el escrutinio. El acta de la sesión y la de escrutinio son firmadas por el presidente, los vocales y el Secretario de la Junta y por los representantes y los apoderados generales de las candidaturas debidamente acreditados.

Por otro lado, los representantes y los apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y las protestas que sólo se podrán referir a las incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral de Zona. En el caso de que se presenten, la propia Junta las resolverá por escrito en el plazo de un día, comunicándolo inmediatamente a los representantes y a los apoderados de las candidaturas quienes podrán recurrirla en el plazo de otro día.

Al día siguiente de haberse interpuesto un recurso, la Junta Electoral de Zona remitirá el expediente, con su informe, a la Junta Electoral Central. La resolución que ordena la remisión se notifica, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Junta Electoral Central dentro del día siguiente. Por su parte, la Junta Electoral Central, previa audiencia de las partes por plazo no superior a dos días, resolverá el recurso dentro del día siguiente, dando traslado de dicha resolución a las Juntas Electorales de Zona competentes para que efectúen la proclamación de electos.

En el caso de que no se produzcan reclamaciones o protestas o resueltas las mismas por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales de Zona procederán, dentro del día siguiente, a la proclamación de electos, a cuyos efectos se computarán como votos válidos los obtenidos por cada candidatura más los votos en

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

blanco. Así mismo, se entregarán copias certificadas del acta de escrutinio general a los representantes de las candidaturas que lo soliciten y se expedirán a los electos las credenciales de su proclamación, a salvo la posibilidad de que la Junta pueda acordar que las certificaciones y las credenciales sean remitidas inmediatamente a los interesados a través del representante de la candidatura.

h) Atribución de los escaños a los concejales

La fórmula electoral prevista para atribución de los escaños en los municipios que superen los doscientos cincuenta habitantes en función de los resultados del escrutinio es la fórmula D´Hondt, basada en la proporcionalidad, y que se resume en los siguientes pasos:

- No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el tres por cien de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.
- Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes y de menos de cien habitantes no constituidos en Concejo Abierto.

Los concejales de los Municipios que tengan una población comprendida entre cien y doscientos cincuenta habitantes y los de menos que no se hayan constituido en Concejo Abierto son elegidos, por el contrario, mediante la fórmula electoral denominada mayoritaria, que se resume en los siguientes pasos:

- Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene hasta cien residentes o de cinco nombres si tiene entre ciento uno y doscientos cincuenta residentes.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de hasta cien residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre ciento uno y doscientos cincuenta residentes.
- Se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor a menor.
- Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el número total de concejales a elegir en función de la población.
- Los casos de empate se resolverán por sorteo.
- En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

F. Adquisición de la condición de concejal

Una vez de que se produzca la proclamación de los concejales electos, la Corporación municipal se constituye mediante una sesión plenaria de carácter público que se desarrollará 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 cuatragésimo día posterior a las elecciones.

Con anterioridad a la celebración de la sesión las personas que hayan sido proclamadas electas deben presentar en la Secretaría general del Ayuntamiento la credencial obtenida. Así mismo, con anterioridad a la toma de posesión deben formular una primera declaración sobre las posibles causas de incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos y otra segunda sobre sus bienes patrimoniales y sobre la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, sobre el Patrimonio y, en su caso, el de Sociedades. Tales declaracio-

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

nes se inscribirán en los correspondiente Registros de intereses que tendrán carácter público.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales se deben realizar en los términos previstos en el artículo 75 de la LBRL. Cuando no se fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado, que es la Ley 5/2006, de 10 de abril. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

El día de la celebración de la sesión se constituye una Mesa de Edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad, presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación. La Mesa debe comprobar las credenciales presentadas o las acreditaciones de la personalidad de los electos con base en las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona. Realizada esta comprobación, la Mesa declara constituida la Corporación si concurren la mayoría absoluta de los concejales electos. En caso contrario, se celebrará otra sesión dos días después, quedando constituida la Corporación cualquiera que fuere el número de concejales presentes.

En el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución.

El mandato de los miembros del Ayuntamiento tendrá una duración de cuatro años, sin perjuicio de que pueda ser menor en el caso de que la Corporación sea disuelta con anterioridad a la finalización del mandato electoral por las causas y en los términos previstos en la legislación de régimen local.

G. Pérdida de la condición de concejal

Los concejales perderán su condición de tal por las siguientes causas:

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

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.
- Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación.
- Por incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral.
- Por pérdida de la nacionalidad española.

Los concejales tienen la obligación observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades y de poner en conocimiento de la Corporación cualquier hecho que pudiera constituir causa de la misma.

Producida una causa de incompatibilidad y declarada la misma por el Pleno del Ayuntamiento, el afectado por tal declaración tiene que optar, en el plazo de los diez días siguientes a aquel en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.

Transcurrido el plazo señalado sin que se hubiese ejercitado la opción se entiende que el afectado ha renunciado a su puesto de concejal, por lo que el Pleno de la Corporación tendrá que declarar que se ha producido una vacante y poner el hecho en conocimiento de la Administración electoral.

Así mismo, quien ostente la condición de concejal queda suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes cuando una resolución judicial firme condenatoria lo comporte.

II.2. ESTATUTO DE LOS CONCEJALES

La legislación de régimen local regula el estatuto de los concejales en los artículos 73 a 78 de la LBRL, en los artículos 72 y 73 del Real Decreto Legislativo

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y, finalmente, en los artículos 6 a 29 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Este conjunto de artículos reconocen un conjunto de derechos y también de deberes a favor de los concejales de los que serán titulares una vez que hayan tomado posesión del cargo.

A. Derechos de naturaleza económica

Entre los derechos, se destacan, en primer término, los de naturaleza económica y los relativos a la Seguridad Social. El derecho económico por excelencia lo constituye el derecho de los miembros de la Corporación a recibir una retribución por el desempeño de sus funciones. Las retribuciones varían en función de que el cargo de concejal se desempeñe de manera exclusiva o a tiempo parcial.

En ambos casos, el Pleno de la Corporación concretará la relación de cargos que se puedan desempeñar en régimen de dedicación exclusiva, que requiere la previa aceptación de los correspondientes concejales que deberá ser comunicada al mismo Pleno, y los que se puedan desempeñar en régimen de dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones o desarrollar responsabilidades que así lo requieran. Así mismo, compete al Pleno de la Corporación determinar las cuantías a percibir al respecto. Igualmente, en ambos casos, los concejales serán dados de alta en la Seguridad Social.

No obstante, existen diferencias entre una y otra forma de ejercicio del cargo y es que aquellos que desempeñen sus funciones con exclusividad no podrán percibir otras retribuciones con cargo a fondos públicos ni desarrollar otras actividades.

Además, los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se en-

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

cuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la tabla contemplada en el artículo 75 bis de la LBRL después de la reforma operada por la LRSAL.

Asimismo, la reforma local de 2013 ha introducido un nuevo artículo 75 ter en la LBRL limitando el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva en función de su población. Los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Según la disposición transitoria décima de la LRSAL a las entidades locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no se les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en el artículo 75 bis y ter de la LBRL hasta el 30 de junio de 2015.

Por otra parte, como tercera categoría, se encuentran aquellos concejales que por no estar incluidos en ninguno de los regímenes anteriores, tienen el derecho de percibir asistencias. 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 la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma.

Al margen de las retribuciones y de las asistencias, los concejales también tienen derecho a percibir indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno corporativo.

En la CAPV los órganos forales de los TTHH vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los concejales. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal, según la nueva disposición adicional 2 de la LBRL.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

B. Derecho de acceso

Como segunda categoría de derechos, cabe hacer referencia al derecho de acceso a la documentación administrativa.

Así, todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde, previa petición, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de sus funciones, que deberá ser resuelta dentro de los cinco días naturales siguientes de manera motivada. En todo caso, si transcurre el citado plazo sin que el alcalde haya adoptado ninguna resolución, el silencio se entenderá aprobatorio de la petición.

Sin embargo, existen excepciones a esta regla general y es que la propia normativa permite que los concejales puedan acceder a la documentación administrativa sin que previamente se haya cursado solicitud alguna al respecto en los siguientes casos:

- Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.
- Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Así mismo, hay que tener en cuenta que el derecho de acceso lleva implícito el derecho a obtener copias de la documentación cuya vista haya sido permitida.

Garantías relativas al puesto de trabajo desempeñado con anterioridad.

Los concejales que vayan a desempeñar el cargo el régimen de dedicación exclusiva tendrán derecho a quedar en la situación administrativa de servicios especiales, siempre y cuando, se trate de un funcionario de carrera de la propia

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Corporación para la cual haya sido elegido o se trate de un funcionario de carrera de otra Administración Pública. Para el personal laboral rigen idénticas reglas, de acuerdo con lo previsto en su legislación específica.

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.

Por su parte, 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 de trabajo público o privado en el 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.

Así mismo, tanto el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) como el artículo 37.3 del Estatuto de los Trabajadores permiten que los funcionarios y los trabajadores puedan ausentarse de su puesto de trabajo para el desempeño de un deber de carácter público por el tiempo que resulte indispensable como podría ser, por ejemplo, la asistencia a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte.

C. Derechos de naturaleza política

El derecho político por excelencia que el ordenamiento jurídico reconoce a favor de los concejales es el derecho, y a su vez deber, de asistir a todas las sesiones que celebren los órganos colegiados de los que formen parte, salvo causa justificada que lo impida debiendo comunicarlo con la antelación necesaria al presidente de la Corporación.

Así mismo, el derecho y deber de asistencia conlleva, a su vez, el derecho a emitir el voto de cara a la adopción de los acuerdos municipales que correspondan a los órganos a los que pertenezcan.

Respecto de su actuación corporativa, señalar que la legislación básica estatal prevé que se lleve a cabo mediante la constitución de grupos políticos a los que

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

también se les reconocen ciertos derechos. En este sentido, el artículo 73 de la LBRL establece que se podrá asignar a cada grupo una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos.

La asignación económica se deberá determinar dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Por otro lado, también podría darse el caso de que algún miembro de la Corporación, por haber abandonado la formación política por la que concurrió a las elecciones, deje de formar parte del correspondiente grupo político pasando a ostentar la condición de miembro no adscrito. En este caso, la LBRL, sin excluir su derecho a la participación política, establece que, bajo ningún concepto, podrán adquirir derechos políticos o económicos superiores a aquellos que les corresponderían de formar parte de un grupo político, encomendando la regulación de todo lo relativo a esta figura al Reglamento Orgánico Municipal.

D. Deberes de los concejales

Como contrapartida a los derechos de los que gozan los concejales, también existen una serie de deberes y obligaciones inherentes al cargo dirigidas a garantizar el buen funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Entre ellos, se distinguen los siguientes:

Deber de asistir a las sesiones, de excusar su asistencia y de abstenerse

El primero de ellos, y al que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior consiste en el deber de acudir a las sesiones de todos aquellos órganos de los que formen parte. Se trata de un deber que, no obstante, se encuentra sometido a una serie de límites que, al mismo tiempo, se configuran como deberes. En este sentido, cabe hacer alusión al deber de comunicar al alcalde las ausencias a dichas sesiones con la antelación suficiente así como al deber de abstenerse de participar

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

en la deliberación y votación, decisión y ejecución de cualquier acuerdo relativo a asuntos en los que posean algún interés personal al respecto.

En este sentido, los concejales se ven sometidos al régimen de abstención y de recusación que prevé la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992) en su artículo 28 fijando como causas por las cuales deben apartarse del conocimiento de cualquier asunto las que se indican a continuación:

- Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Sin embargo, existe una excepción a este deber prevista en el artículo 96 del ROF al afirmar que en los supuestos en los que algún miembro de la Corporación deba abstenerse de participar en la deliberación y votación de algún asunto deberá abandonar el salón en el que se celebre la oportuna sesión, salvo cuando se trate de debatir su actuación como corporativo, en cuyo caso tendrá derecho a permanecer y a defenderse.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y FORALES DEL PAÍS VASCO

Respecto del órgano competente para resolver este tipo de cuestiones incidentales decir que en el mismo texto normativo se la atribuye al alcalde, y cuando se trate de éste, al Pleno del Ayuntamiento.

Deber de comunicar las ausencias

Las ausencias a las sesiones de los órganos colegiados no son las únicas que deben ser comunicadas al alcalde sino que también deberán serlo aquellas que se vayan a producir fuera del término municipal y que excedan del periodo de ocho días. Esta comunicación se deberá realizar por escrito, bien personalmente, bien a través del portavoz del grupo municipal al que pertenezca el concejal ausentado, concretando la duración previsible de la misma.

Deber de guardar reserva

Al igual que el derecho a asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, el derecho de acceso a la documentación administrativa también tiene como contrapartida la obligación de guardar reserva respecto de la información que conozcan en su virtud.

Régimen de incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades únicamente afecta a aquellos concejales que desempeñen su cargo en régimen de exclusividad, de manera, que no podrán percibir ninguna otra retribución con cargo a fondos públicos.

Con respecto a esta cuestión, el artículo 13.3 del ROF permite, no obstante, que los concejales que se encuentren en la situación descrita puedan desarrollar actividades marginales y remuneradas, siempre y cuando, el Pleno declare su compatibilidad.

E. Régimen de responsabilidad de los concejales

Los miembros de las Corporaciones locales están sometidos a responsabilidad patrimonial y penal por los actos y omisiones que realicen en el ejercicio de su cargo que será exigible sin que gocen de ningún tipo de prerrogativa en ambos casos.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial, la Corporación podrá exigirla por los daños y perjuicios que sus actos u omisiones causen tanto a los ciudadanos como al patrimonio municipal. En cuanto a la responsabilidad penal que derive de los acuerdos que se adopten en el seno de la Corporación, la legislación básica estatal determina que se considerará como responsables de los mismos a aquellos miembros que hubieran votado a favor, no así a los que hubieran votado en contra o se hubiesen abstenido. Hay que notar, además, que los concejales son autoridades equiparables a los funcionarios públicos a efectos penales, por lo que están sometidos a los mismos delitos que los propios de los funcionarios tanto contra la Administración Pública, como el cohecho, la malversación, la prevaricación o el tráfico de influencias, así como contra la ordenación del territorio y el urbanismo, el medio ambiente, o las falsedades.

Por último, existe otro tipo de responsabilidad, la disciplinaria, que también se exige por la propia Corporación, y en concreto por el alcalde, como consecuencia de la falta injustificada de asistencia a las sesiones a las que tengan el deber de acudir o, en general, por el incumplimiento de las obligaciones que les sean exigibles. No obstante, en el caso de que el incumplimiento pudiera ser constitutivo de infracción penal el alcalde deberá trasladar el tanto de culpa al órgano judicial competente con suspensión del procedimiento administrativo en tanto en cuanto no dicte la resolución judicial.

F. Régimen de impugnación de los acuerdos

El artículo 20 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prohíbe que los órganos municipales así como los miembros de las mismos puedan recurrir los actos que se dicten por el Ayuntamiento, salvo que una Ley lo autorice expresamente. Así, valiéndose de esta excepción la Ley reguladora de Bases de Régimen Local, en su artículo 63 permite que los concejales que hubiesen votado en contra de los acuerdos adoptados por los órganos colegiados de los que formen parte puedan impugnar tales acuerdos. Así mismo, aunque la normativa no lo indique, el Tribunal Constitucional, en interpretación del citado precepto también permite que puedan impugnar los acuerdos municipales aquellos miembros que, por no formar parte del órgano que los adopta, no tengan posibilidad alguna de emitir un voto en contra.

II.3. ELECCIONES A LAS JUNTAS GENERALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

En el País Vasco, a diferencia de lo que ocurre en las provincias de régimen común, de manera simultánea a la elección de los concejales, los ciudadanos también eligen a los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Así lo prevé de manera expresa el artículo 37.5 del EAPV al disponer que "para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas la zonas de cada territorio".

En desarrollo de dicho precepto se dictó la Ley del Parlamento Vasco 1/1987, de 27 de Marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa que establece que cada una de las Juntas estará compuesta por cincuenta y un miembros denominados Procuradores, Aporaderados y Procuradores Junteros en los Territorios Históricos de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, respectivamente.

Cada uno de los Territorios Históricos se dividirá en las circunscripciones electorales que se enumeran a continuación:

Territorio Histórico de Araba/Álava:

- 1) Circunscripción «Cuadrilla de Vitoria-Gasteiz».
- 2) Circunscripción «Cuadrilla de Aiara/Ayala».
- 3) Circunscripción «Cuadrillas de Zuya, Salvatierra, Añana, Campezo, y Laguardia».

Territorio Histórico de Bizkaia:

- 1) Circunscripción «Bilbo/Bilbao».
- 2) Circunscripción «Enkarterriak/Encartaciones».
- 3) Circunscripción «Durango-Arratia».
- 4) Circunscripción a «Busturia-Uribe».

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Territorio Histórico de Gipuzkoa:

- 1) Circunscripción «Donostialdea».
- 2) Circunscripción «Bidasoa-Oyarzun».
- 3) Circunscripción «Oria».
- 4) Circunscripción «Deba-Urola».

CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO

III.1. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

III.2. EL TERRITORIO

III.3. LA POBLACIÓN

A. Los vecinos

B. Padrón de habitantes

C. Estatuto del vecino. En especial la participación ciudadana

III.4. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

A. Municipios de régimen general

A.1. Órganos necesarios

- a) Pleno
- b) Alcalde
- c) Junta de Gobierno Local
- d) Tenientes de alcalde
- e) Comisiones Informativas y de Control
- f) Comisión Especial de Cuentas
- g) Consejo asesor de planeamiento municipal
- h) Registro general
- i) Mesa de contratación

A.2. Órganos complementarios

- a) Junta de Portavoces
- b) Concejales delegados
- c) Consejos sectoriales
- d) Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios
- e) Representantes del Alcalde en los barrios
- f) Juntas municipales de distrito
- g) Comisión especial de sugerencias y reclamaciones
- h) Órganos de recursos contractuales
- i) Junta de contratación

B. Municipios de régimen especial

B.1. Municipios de gran población

- a) Pleno y sus Comisiones
- b) Alcalde
- c) Junta de Gobierno Local
- d) Tenientes de alcalde
- e) Distritos
- f) Órganos superiores y directivos
- g) Consejo Social de la Ciudad
- h) Comisión especial de sugerencias y reclamaciones
- i) Órgano de gestión tributaria
- j) Órgano responsable del control y fiscalización interna
- k) Órgano para la resolución de reclamaciones económico administrativas

B.2. Otros regímenes municipales especiales

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO

III.1. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

La legislación básica sobre régimen local destina su Título II a regular el municipio. En primer lugar, comienza definiendo a los municipios como la base de la organización territorial del Estado, que constituyen el cauce inmediato para garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y que, además, institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Así mismo, añade que tienen personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Como se puede observar, la definición de municipio que ofrece la legislación de referencia destaca tres características del municipio. La primera, que se trata de una Administración Pública de base territorial ya que todo municipio debe poseer un territorio propio y, a su vez, este conjunto de territorios constituyen la base del territorio estatal. La segunda, que el municipio se presenta como la Administración más cercana al ciudadano permitiendo su participación en los asuntos municipales. La tercera y última, que el municipio es una Administración dotada de una autonomía que le permite gestionar sus propios intereses, los municipales, para lo cual está dotado de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Por otro lado, una vez definido el municipio, la legislación básica también regula cuáles son sus elementos, los cuales se desprenden de la propia definición siendo estos el territorio, la población y la organización municipal que permite la gestión de los intereses aludidos.

III.2. EL TERRITORIO

El territorio o término municipal, es uno de los elementos esenciales del municipio y se corresponde con el ámbito en el que éstos desempeñan sus competencias. Dicho territorio o término se caracteriza por una serie de notas siendo una de ellas la unidad, sin perjuicio de que internamente pueda contar con barriadas u otros núcleos de población que gocen de cierta autonomía.

No obstante, esto no significa que el territorio de los municipios resulte inmutable, ya que el ordenamiento prevé ciertos mecanismos para que éste pueda ser modificado. De hecho, la Constitución española permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir en sus Estatutos de Autonomía la competencia para alterar el término de los municipios que se encuentren ubicados en su territorio. En concreto, la CAPV ha adquirido esta competencia, de manera exclusiva, en virtud del artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía y, posteriormente, la ha atribuido a cada uno de los Territorios Históricos por medio del artículo 37.3 c) del propio Estatuto y, posteriormente, del artículo 7 a) 3 de la LTH.

En cuanto a la normativa básica, la LRSAL ha modificado el artículo 13 de la LBRL que queda, aplicado a la CAPV, así:

La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, o normativa foral, en nuestro caso, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cuando afecte a más de un Territorio Histórico, o del órgano consultivo propio de los TTHH en otro caso, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera, que en este caso entendemos que es la Diputación Foral. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

EL MUNICIPIO

Sin perjuicio de las competencias de la CAPV, y de los TTHH, 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.

Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de un mismo TH podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa foral. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 13 de la LBRL.

Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la LBRL que le corresponda por razón de su aumento poblacional. Durante, al menos, los cinco primeros años, aunque puede prorrogarse, desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

La fusión conllevará:

- La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.
- El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la LOREG.
- Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización des-

concentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LBRL, que se refiere a las nuevas entidades, locales menores que carecerán de personalidad jurídica.

- El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.

Las Diputaciones Forales coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados.

La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de la LBRL, que como regla general exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la Corporación.

III.3. LA POBLACIÓN

La población es otro de los elementos esenciales de los municipios y se entiende por tal el conjunto de personas que por residir en un determinado término municipal se encuentran inscritas en el Padrón de habitantes del mismo.

La población, en su condición de elemento fundamental, resulta decisiva en varios ámbitos legales como, por ejemplo, en la determinación de los servicios que como mínimo debe prestar cada municipio, en la determinación del número de concejales que corresponde a cada Ayuntamiento, en la determinación de la cuantía máxima a imponer en las multas por infracciones contra las ordenanzas municipales o, incluso, el porcentaje de tipo de gravamen que pueden imponer en relación con los impuestos municipales, entre otros. En otro orden de efectos, el dato de la población también resulta relevante a efectos de elaboración de estadísticas o de la formación del censo electoral.

EL MUNICIPIO

A. Los vecinos

A pesar de que, desde un punto de vista material o de hecho, se considera que es residente de un municipio quien habita en él, la condición legal de vecino queda reservada a favor de aquellas personas que, además de residir en un determinado municipio, esté inscrito en el Padrón de habitantes del mismo.

De hecho, esto es así debido a una cuestión de seguridad jurídica y es la misma Ley la que establece la obligación de empadronarse en el municipio en el que se resida habitualmente, obligación esta que se extiende a toda persona que viva en territorio español, ya sea nacional ya sea extranjero. Así mismo, la Ley resulta bastante previsora al disponer que en aquellos casos en los que una persona resida en varios municipios deberá empadronarse en el que lo haga durante más tiempo al año, sin que quepa la posibilidad de empadronarse en varios. Se trata de una disposición más que lógica dado que el admitir más de un empadronamiento daría lugar a que se duplicasen los derechos y los deberes que derivan de la condición de vecino, además de desvirtuar los datos estadísticos y otros posibles efectos adversos.

En todo caso, la inscripción en el Padrón de habitantes se puede llevar a cabo de dos maneras. La primera, a solicitud del propio ciudadano interesado cuando se produzca un cambio de residencia. La segunda, de oficio por el propio Ayuntamiento al ser el alcalde el órgano municipal competente para inscribir en el Padrón a aquellas personas (españoles o extranjeros) que lleven habitando en el municipio un periodo superior a dos años. No obstante, en este último caso resulta obligatorio, con carácter previo a la inscripción, la tramitación de un procedimiento en el que se garantice la audiencia del afectado.

Así mismo, la legislación básica del Estado sobre régimen local, contiene ciertas previsiones que únicamente son de aplicación a los extranjeros. Entre estas previsiones se puede destacar la relativa a que la inscripción en el Padrón de habitantes de un determinado municipio no constituye prueba de su residencia legal en España o que, si se trata de extranjeros nacionales de un Estado ajeno a la Unión Europea, la inscripción debe renovarse cada dos años causando baja en caso contrario sin necesidad de garantizar la audiencia previa. También procede señalar que dicha inscripción no les atribuye ningún derecho adicional a los que ya cuenten por Ley.

B. Padrón de habitantes

El Padrón de habitantes con el que debe contar cada Ayuntamiento, puede ser definido como un registro administrativo en el que deben constar todos los vecinos del municipio, de manera, que la inscripción constituye prueba de su residencia así como que su domicilio habitual se encuentra en éste.

En cuanto a su contenido, señalar que se encuentra regulado con carácter de mínimos, por lo que cada inscripción deberá reflejar, al menos, la siguiente información respecto de la persona a la que se refiera: nombre y apellidos, sexo, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número de DNI o en el caso de los extranjeros el documento que lo sustituya, domicilio habitual y certificado o título escolar o académico que se posea. En consecuencia, nada impide que cada Ayuntamiento pueda tomar la decisión de incluir información adicional, siempre y cuando, esta información sea necesaria para la elaboración del Censo electoral y, además, se garantice el respeto a los derechos fundamentales que reconoce la Constitución española. Es más, en esta línea, la normativa ofrece la posibilidad de que los ayuntamientos puedan decidir incluir en sus respectivos Padrones, si bien con carácter voluntario para los ciudadanos, la designación de las personas que puedan representarles ante la Administración a efectos únicamente de cuestiones relativas al Padrón así como el número de teléfono.

En todo caso, como los datos del Padrón son de carácter personal existe una absoluta confidencialidad sobre los mismos gozando de la protección que ofrece a tal efecto la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, sin perjuicio de las cesiones que puedan realizarse únicamente en los casos previstos por la ley.

Centrándonos ahora en las competencias municipales sobre el Padrón de habitantes, decir que la Ley les atribuye su formación, mantenimiento, revisión y custodia, sin perjuicio de que los ayuntamientos estén sometidos a las instrucciones y directrices de carácter técnico que apruebe el Instituto Nacional de Estadística. Esta última afirmación encuentra su explicación en el hecho de que el Padrón de habitantes posee el carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos, efectos que no solo inciden a nivel municipal sino también a otros supramunicipales como son el autonómico y el estatal.

EL MUNICIPIO

Adicionalmente, la normativa impone que la gestión del Padrón se lleve a cabo por cada Ayuntamiento a través de medios informáticos siendo suplidos por las respectivas Diputaciones Forales en caso de que no cuenten con los recursos necesarios a tal fin. Incluso, obliga a los ayuntamientos a realizar todas actuaciones que resulten necesarias para mantener sus datos actualizados llegando a prever la actuación sustitutoria del Instituto Nacional de Estadística en caso de incumplimiento de tal labor.

Por último, señalar que los datos que obran en el Padrón de habitantes pueden ser acreditados mediante los certificados que emita el Secretario de la Corporación, y en el caso de los municipios de gran población por el funcionario con habilitación de carácter nacional que sea titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local.

C. Estatuto del vecino. En especial la participación ciudadana

La condición legal de vecino implica ser titular de unos derechos y de unas obligaciones que constituyen el llamado Estatuto del vecino.

Tales derechos y deberes se resumen en los siguientes:

- Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- Contribuir mediante las prestaciones económicas, como los tributos y personales, como la prestación personal y de transportes, legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.
- Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, es decir los servicios enumerados en el artículo 26 de la LBRL, modificado por la LRSAL.
- Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis de la LBRL, es decir, los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.
- Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes, como ejercicio del derecho de petición que puede ejercer cualquier persona, al que se refiere el artículo 29 de la Constitución desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.

Como se puede observar, la legislación básica reconoce a favor de los vecinos una serie de derechos y de deberes de diversa índole, si bien, pasamos a destacar y a exponer con mayor profundidad el derecho a participar en la Administración municipal al ser este uno de los derechos más desarrollados por la propia normativa además de una de las formas en las que se manifiesta la democracia directa que es una de las formas en las que se manifiesta la democracia a nivel municipal.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que a pesar de que la LBRL reconoce este derecho de participación, la determinación concreta de las formas, medios y procedimientos para articularlos lo deja en manos de cada Ayuntamiento por tratarse de una cuestión íntimamente ligada a su propia autoorganización y, por ende, a la autonomía local constitucionalmente garantizada. De hecho, los artículos que dedica el Estado a regular esta cuestión por medio de sus reglamentos ostentan un claro carácter dispositivo para los municipios. La única obligación que la LBRL impone al respecto es que todo lo relativo a la participación ciudadana debe quedar regulado en el Reglamento Orgánico Municipal donde se incluirán los procedimientos y se crearán los órganos que sean convenientes para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública municipal,

EL MUNICIPIO

tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

Así mismo, la LBRL también contiene otras previsiones que constituyen el mínimo observable en la materia que nos ocupa. En este sentido, prevé, por ejemplo, que las sesiones del Pleno son públicas, lo que significa que podrá asistir cualquier ciudadano que así lo desee. Además, esta asistencia queda completada con la facultad que reconoce al alcalde de poder establecer un turno de ruegos y preguntas por dicho público asistente limitado a temas concretos de interés municipal. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, que trata de los derechos fundamentales al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local, excepto en aquellas sesiones que aborden competencias delegadas por el Pleno, según ha declarado el Tribunal Constitucional.

Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. 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 publicarán en el Boletín Oficial del Territorio Histórico y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente a su publicación, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la legislación reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas, que en el País Vasco son básicamente los ayuntamientos y las Diputaciones Forales, deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico, es decir, en sus Reglamentos Orgánicos, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública municipal, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas formulas de democracia directa deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

- Hasta 5.000 habitantes, el 20 por 100.
- De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por 100.
- A partir de 20.001 habitantes, el 10 por 100.

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

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71 de la LBRL. Según este precepto, de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de ca-

EL MUNICIPIO

rácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local.

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

En la CAPV las Diputaciones Forales colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.

Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio.

Asimismo, las entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las entidades locales impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio.

Otra de las vías en las que la LBRL manifiesta el derecho a la participación ciudadana es en el reconocimiento del derecho de los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo a ejercer la iniciativa popular mediante la presentación de propuestas de acuerdos o de actuaciones o de proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. En todo caso, se requiere que las iniciativas vayan suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: hasta 5.000 habitantes por el veinte por ciento, de 5.001 a 20.000 habitante por el quince por ciento y a partir de los 20.001 habitantes por el diez por ciento.

Por otra parte, no cabe olvidar que el alcalde, previo acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del Pleno y autorización del Consejo de Ministros, podrá someter a consulta popular los asuntos de competencia municipal que sean especialmente trascendentes para los intereses de los vecinos, a excepción de las cuestiones relativas a la hacienda. Así mismo, los vecinos podrán dirigir solicitudes a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o de la realización de actuaciones municipales.

Finalmente, la LBRL trata de que los ayuntamientos favorezcan el desarrollo de las asociaciones que actúan en defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, disponiendo que aquéllos les deberán facilitar la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades.

III.4. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

El artículo 140 de la Constitución española garantiza la autonomía de los municipios y a tal fin encomienda su gobierno y su administración a los ayuntamientos que se presentan como Corporaciones de carácter representativo integrados por los alcaldes y por los concejales. Así, sin perjuicio de la existencia otros regímenes especiales previstos en la propia Constitución como el Concejo Abierto, se desprende que los ayuntamientos constituyen la forma normal en la que se organizan los municipios.

Sin embargo, no todos los ayuntamientos se organizan de misma manera sino que la LBRL contempla dos modelos que nos lleva a diferenciar entre los municipios de régimen general y los municipios sometidos a un régimen especial entre los que destacan los municipios de gran población.

Para cada tipo de régimen la LBRL regula con carácter básico ciertos órganos diferenciando entre aquellos cuya existencia resulta obligatoria y aquellos otros cuya existencia resulta potestativa dejando la decisión de su constitución en manos de cada Corporación.

En todo caso, antes de adentrarnos en el estudio de los órganos más relevantes a nivel municipal, cabe destacar que las previsiones de la LBRL resultan de aplica-

EL MUNICIPIO

ción plena en la CAPV en tanto no se apruebe la Ley Municipal por parte del Parlamento Vasco, a salvo las especialidades que derivan del Estatuto de Autonomía, de la Ley de Territorios Históricos y de la Ley de Concierto Económico, así como de su legislación de desarrollo. Así mismo, en Araba/Álava hay un régimen especial de Concejos, Hermandades y Cuadrillas regulado mediante Normas Forales.

A. Municipios de régimen general

Partiendo de lo establecido en el epígrafe anterior, todo Ayuntamiento debe contar con una serie de órganos por así disponerlo la Ley. Otros, sin embargo, a pesar de contar con una referencia legal, existirán en función de lo que a tal efecto decida el Ayuntamiento en cuestión. Ello permite diferenciar entre los órganos necesarios y los órganos complementarios o facultativos.

No obstante, no todos los municipios de régimen general cuentan con los mismos órganos necesarios ya que esto, a su vez, es un aspecto que puede variar en función de la población con la que cuentan. Así, todos los ayuntamientos de régimen general deben contar con un Pleno, con un alcalde, con los tenientes de alcalde y con la Comisión Especial de Cuentas. Además, los ayuntamientos de aquellos municipios que posean una población superior a cinco mil habitantes deberán contar obligatoriamente con una Junta de Gobierno Local y con Comisiones Informativas y de Control. Por el contrario, en aquellos ayuntamientos que no alcancen la citada población estos dos últimos órganos serán facultativos por lo que solo existirán si así lo prevé el Reglamento Orgánico Municipal o si así lo acuerda el Pleno mediante el correspondiente acuerdo. De la misma forma, cualquier Ayuntamiento que pertenezca al régimen general con independencia de su población, podrá crear a través de esas dos vías otros órganos complementarios o facultativos pudiendo ser estos los Consejos Sectoriales, las Juntas Municipales de Distrito y las Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones, entre otros que se verán a continuación.

A.1. Órganos necesarios

a) Pleno

El Pleno del Ayuntamiento es un órgano colegiado compuesto por todos los miembros de la Corporación siendo estos los concejales y el alcalde como presi-

dente del mismo, necesariamente en el régimen común. El Pleno es la Asamblea o Consejo que cita el artículo 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que están integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, y que ejercen el derecho a la autonomía local, entendida como la capacidad efectiva de las entidades, locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Constitución del Pleno

El mandato de los miembros de los ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección y dado que las elecciones municipales se celebraron el cuarto domingo de mayo de 2011 las siguientes se celebrarán en mayo de 2015.

Una vez celebradas las elecciones, las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a dicha fecha, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo caso se constituyen el cuadragésimo día posterior.

En dicha sesión se formará una Mesa de Edad integrada por los concejales elegidos de mayor y menor edad presentes en el acto y actuará como Secretario el que lo sea de la Corporación no siendo éste un miembro de la Corporación sino un funcionario público. La función que la Ley encomienda a la citada Mesa se resume en la comprobación de las credenciales presentadas o de las acreditaciones de la personalidad de los electos con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona. Realizada esta operación la Mesa declarará constituida la Corporación, siempre y cuando, concurren la mayoría absoluta de sus miembros. En caso contrario, se celebrará otra sesión dos días después y la Corporación quedará automáticamente constituida con independencia de cuál sea el número de concejales presentes.

A partir de este momento, los concejales deberán desempeñar las funciones inherentes a sus cargos y aquellas otras que les sean delegadas incluso una vez finalizado el mandato, si bien, en este último caso dicho ejercicio se limitará únicamente a la administración ordinaria culminando una vez que se produzca la toma de posesión por quienes resulten electos en las siguientes elecciones.

EL MUNICIPIO

Atribuciones del Pleno

La LBRL reconoce a favor del Pleno una serie de competencias que constituyen el núcleo esencial de la actividad municipal y que se encuentran enumeradas en el artículo 22.

Al Pleno, por su condición de órgano colegiado, le corresponden ciertas funciones de naturaleza política como lo son el control y la fiscalización de los órganos de gobierno. Los instrumentos que el ordenamiento pone a su disposición para el ejercicio de dicho control son la moción de censura, las comparencias, las interpelaciones y las preguntas, todos ellos de origen parlamentario. Por su parte, las Comisiones Informativas, como órganos que se conciben como reproducciones del Pleno, si bien, con una composición más reducida, también pueden asumir el seguimiento de la gestión del alcalde, de la Junta de Gobierno Local y de los concejales que ostenten delegaciones.

Además de esta función, el artículo 22 de LBRL atribuye al Pleno una serie de competencias propias que pasamos a enumerar a continuación:

- La adopción de los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, como las mancomunidades de municipios o las Hermandades de Araba/Álava, la alteración del término municipal, la creación o la supresión de municipios y de las entidades locales menores, la creación de órganos desconcentrados, como los distritos, la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

En el País Vasco, asimismo, hay que tener en cuenta la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU) que en su artículo 91.1 dispone que la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales corresponde a los ayuntamientos en los municipios con población superior a 7.000 habitantes y a

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

las Diputaciones Forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. Por su parte, la aprobación de los convenios urbanísticos corresponde al Ayuntamiento previa apertura de un periodo de información pública por plazo mínimo de veinte días en el que se expondrá su contenido íntegro en el boletín oficial del territorio histórico y en el que se podrán presentar alegaciones.

- La aprobación del Reglamento Orgánico y de las ordenanzas municipales.

El reglamento orgánico tiene por misión regular la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento y las ordenanzas municipales, por su parte, otras materias como, por ejemplo, el patrimonio o los servicios públicos, entre otras. Además, todos los ayuntamientos de la CAPV deben aprobar, conforme a la legislación de régimen local, ordenanzas municipales complementarias de la ordenación urbanística según se establece en el artículo 75 de la LSU.

El procedimiento para la aprobación de las ordenanzas municipales también se encuentra regulado en la LBRL y está formado por los siguientes trámites: a) Aprobación inicial por el Pleno. b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. c) 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, el acuerdo inicialmente aprobado adquirirá automáticamente la condición de definitivo. Así mismo, y aunque la Ley no lo diga expresamente, se deberá seguir idéntico procedimiento para la aprobación del Reglamento Orgánico Municipal con la única diferencia de que las ordenanzas basta con que sean aprobadas por la mayoría simple del Pleno mientras que la aprobación de aquél requiere mayoría absoluta.

Al margen de tales trámites, la normativa municipal, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los ayuntamientos, se deben publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico que proceda y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido un plazo de quince días hábiles.

EL MUNICIPIO

Como cuestión específica, las ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos locales, comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente, salvo que en las mismas se señale otra fecha.

Las ordenanzas fiscales obligan en el territorio de la respectiva Entidad local y se aplican conforme a los principios de residencia efectiva y de territorialidad, según los casos.

- 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.
- La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.
- El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.
- La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- La posibilidad de ejercer acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
- La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.
- La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público que requiere la apertura de un expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.
- La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del diez por ciento de los re-

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

cursos ordinarios del Presupuesto, salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el quince por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

- Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor 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 sea superior a la cuantía señalada.
- La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.
- La adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al alcalde.
- Todas las demás materias, cuestiones o actuaciones municipales cuya aprobación requiera una mayoría especial. En este sentido corresponde al Pleno, por mayoría absoluta, acordar la iniciativa para iniciar el procedimiento para que el municipio pueda ser incluido en el régimen especial de gran población, adoptar el acuerdo para iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local y elegir a los Jueces de paz y sus sustitutos en aquellos municipios donde no existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

Finalmente, la LBRL hace referencia a aquellas otras que expresamente le confieran las leyes. Por ejemplo, corresponde al Pleno aprobar el convenio de fusión de municipios por mayoría simple de cada uno de los municipios fusionados, las tarifas de los servicios públicos municipales, así como acordar la constitución de las Juntas de Contratación y determinar su composición, debiendo formar parte

EL MUNICIPIO

de las mismas necesariamente el Secretario o el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y el Interventor de la misma.

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

De todas las competencias mencionadas hasta el momento, la gran mayoría son indelegables en otros órganos municipales, sin embargo, la LBRL permite que pueda delegar en el alcalde o en la Junta de Gobierno Local, de existir este último, la interposición de recursos y la personación del Ayuntamiento en los procesos judiciales, la declaración de lesividad de los actos dictados por los diversos órganos, la concertación de operaciones de crédito y la aprobación de proyectos de obras y de servicios.

Como novedades, destacar que, en la actualidad, el Pleno de la Corporación también resulta competente para la aprobación de los planes económico-financieros que deba adoptar el Ayuntamiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.4 de la LOEPSF. En esta misma línea, el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros dispone que cuando siendo competencia del Pleno del Ayuntamiento éste no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para aprobar el plan de ajuste o aprobar alguna de las medidas incluidas en dicho plan y a las que se refiere la citada normativa, la Junta de Gobierno Local asumirá esta competencia. En el caso de que se produzca esta circunstancia, la Junta de Gobierno Local está obligada a dar cuenta al Pleno en la siguiente sesión que se celebre del contenido de lo aprobado.

No obstante, como ya se ha indicado anteriormente, la organización de los municipios que conforman el régimen general varía en función de la población con la que cuenten, de modo, que puede haber municipios que no estén obligados a contar, entre sus órganos necesarios, con una Junta de Gobierno Local. En estos casos, las actuaciones relativas al plan de ajuste o a las medidas que contenga corresponderán al alcalde.

Hay que tener en cuenta que la LRSAL ha introducido una disposición adicional decimosexta sobre la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Excepcionalmente, cuando el Pleno no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la aprobación de una serie de materias, serán competencia de la Junta de Gobierno Local.

b) Alcalde

El término alcalde procede del árabe al-cadí y en su origen era la autoridad que impartía la justicia. Con el tiempo, el alcalde fue abandonando esas funciones judiciales para pasar a desempeñar tareas de gobierno, administración municipal y de presidencia de la Corporación Municipal.

La LBRL regula con carácter básico la figura como órgano necesario de todos los ayuntamientos. Así mismo, también regula la figura del presidente relativa a otras entidades locales distintas del Ayuntamiento, de modo, que cuando dicha norma y el resto que componen el régimen local español se refieren al alcalde o presidente, hacen alusión al alcalde del Ayuntamiento y al presidente de otras entidades locales.

Elección del alcalde

Hasta la Constitución española de 1978, el alcalde era designado unilateralmente bien por el Ministro del Interior, en el caso de municipios capitales de provincia, bien por el Gobernador Civil, en el resto de los casos.

Actualmente, por el contrario, el artículo 140 de la Constitución dispone que los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. Como se puede observar, la Constitución lejos de imponer la forma en la que se debe elegir al alcalde deja en manos del legislador ordinario la toma de esta decisión y que ha sido plasmada en la LOREG optando por la elección indirecta, esto es, la que se produce por medio de los concejales. Aunque se ha especulado mucho respecto a una posible implantación de la elección directa de los alcaldes por los vecinos, de momento no hay ninguna previsión al respecto.

En la actualidad y conforme a lo dispuesto en la citada Ley, son dos los momentos en los que se puede elegir al alcalde, primero y lo más común, en la misma

EL MUNICIPIO

sesión en la que se constituye el Ayuntamiento, segundo y extraordinario, en una sesión posterior en el caso de que la Alcaldía quede vacante.

Centrándonos ahora en la forma ordinaria de designación del alcalde, y a salvo lo que prevé la normativa para los municipios que tengan una población comprendida entre cien y doscientos cincuenta habitantes en los que puede ser candidato cualquier concejal, únicamente pueden aspirar a ser nombrados como alcalde aquellos concejales que encabezen las correspondientes listas electorales. Dicho nombramiento debe ir precedido de la correspondiente votación siendo nombrado como tal el candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos. En el caso de que esta situación no se produzca, la Ley obliga a que el nombramiento recaiga sobre el concejal que encabece la lista que más votos hubiese obtenido en las elecciones municipales y en caso de empate éste se resuelve por sorteo.

Acto seguido, quien resulte proclamado alcalde deberá tomar posesión ante el mismo Pleno y si no estuviese presente en este acto deberá hacerlo igualmente ante el Pleno en el plazo de cuarenta y ocho horas con advertencia de que, en caso de nueva incomparecencia sin causa que lo justifique, se procederá a poner en marcha lo previsto en la normativa para los casos de vacante en la Alcaldía.

Así, la vacante en la Alcaldía responde al segundo supuesto por el que se procede a la elección de un nuevo alcalde. La vacante puede tener su causa en la renuncia o en el fallecimiento de su titular así como por sentencia firme. En estos casos, dentro de los diez días siguientes a la aceptación por parte del Pleno de la renuncia, del fallecimiento o de la notificación de la sentencia se deberá celebrar una sesión plenaria de carácter extraordinario para proceder a la designación del nuevo alcalde pudiendo aspirar a ostentar esta condición, igualmente, los concejales que encabezen las correspondientes listas electorales. En el caso de la lista a la que pertenecía el alcalde, se entenderá que esta condición se cumple en quien figure como siguiente en la misma.

Cese del alcalde

Son varias las causas por las que se produce el cese del alcalde, sin embargo, se podría decir que las más características son la moción de censura y la cuestión de confianza.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Como se ha dicho anteriormente, la moción de censura, regulada en el artículo 197 de la LOREG se presenta como uno de los instrumentos con los que cuenta el Pleno para el desarrollo de su función de control y de fiscalización de los órganos de gobierno. De hecho, resulta lógico que si el alcalde es elegido por el Pleno del Ayuntamiento también pueda ser cesado por éste.

La moción de censura debe ser propuesta, al menos y como regla general, por la mayoría absoluta de los miembros que componen el Pleno. Decimos que esto es así como regla general ya que en el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el alcalde cuya censura se propone, la mayoría absoluta se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias. Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

Otros de los requisitos formales que impone la LOREG es que el escrito por el que se plantee la moción de censura debe incluir un nuevo candidato a la Alcaldía, que puede ser cualquier concejal y, además, las firmas deben ser autenticadas, bien por el Notario bien el Secretario de la Corporación, y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. Acto seguido, el Secretario general comprueba que la moción de censura reúne todos los requisitos exigidos extendiendo la correspondiente diligencia acreditativa.

El documento así diligenciado se presentará en el Registro general del Ayuntamiento por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir una notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión especificando la fecha y hora de la misma.

En todo caso, el Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y de menor edad de los que estén presentes y con exclusión y del candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia. La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura y dar la palabra al candidato a la Alcaldía y al alcalde contra el que

EL MUNICIPIO

se ha presentado la moción, si es que están presentes en el acto, así como a los Portavoces de los grupos municipales procediendo, posteriormente, a su votación.

La moción se entenderá que prospera si es que obtiene los votos favorables de la mayoría absoluta del número de concejales o, en su caso, la mayoría absoluta con el incremento anteriormente aludido, supuesto en el que, además, el candidato propuesto como alcalde se verá automáticamente investido de la confianza del Pleno.

Como limitaciones, la LOREG prevé que ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura, aunque a estos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos formales exigidos. Así mismo, la dimisión sobrevenida del alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

Otro de los mecanismos que pueden dar lugar al cese del alcalde es la cuestión de confianza que regula el artículo 197 bis de la LOREG. La cuestión de confianza a nivel municipal persigue el objetivo de permitir que proyectos que han sido votados en el Pleno y que no han obtenido la mayoría suficiente para poder ser aprobados puedan serlo.

Así, el alcalde puede someter al Pleno una cuestión de confianza vinculada solamente a la aprobación o a la modificación de cualquier de los siguientes asuntos: a) Los presupuestos anuales. b) El reglamento orgánico. c) Las ordenanzas fiscales. d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

Debido precisamente a que la cuestión de confianza tiene por único objetivo permitir la aprobación de las citadas materias una vez que ya hayan sido rechazadas por el Pleno, es necesario que previamente se haya producido esta situación. Como segundo requisito, la cuestión de confianza deberá constar de forma expresa en el correspondiente punto del orden del día del Pleno y su aprobación requiere el mismo quórum de votación que la Ley exige para cada uno de los asuntos sobre los que puede versar, lo que, además, se llevará a cabo por el sistema nominal de llamamiento público. Por ejemplo, dado que el Reglamento Orgánico Municipal se debe aprobar por mayoría absoluta del Pleno, si el alcalde presente una cuestión de confianza sobre esta materia ésta se entenderá que ha prosperado siempre y cuando en el Pleno se obtenga dicha mayoría.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Si la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. En este caso, la elección del nuevo alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 de la LOREG, con las siguientes especialidades:

- En los municipios de más de doscientos cincuenta habitantes, el alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática del alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales.
- En los municipios comprendidos entre cien y doscientos cincuenta habitantes, el alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el alcalde cesante.

Sin embargo, existe una excepción y es que el cese no se producirá cuando la cuestión de confianza haya sido vinculada a la aprobación o a la modificación de los presupuestos anuales. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde o si presentada ésta no prospera.

Por otra parte, al igual que ocurre con la moción de censura, la LOREG también contiene una serie de limitaciones en relación con la presentación de este instrumento. En este sentido, prohíbe al alcalde presentar más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. Tampoco podrá ser planteada en el último año de mandato de cada Corporación y, en el caso de que previamente el Pleno esté co-

EL MUNICIPIO

nociendo de una moción de censura contra el alcalde, éste tampoco podrá plantearla hasta la votación de la misma.

Respecto de los concejales, señalar que aquellos que voten a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo. Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

Atribuciones del alcalde

El alcalde se configura como el presidente de la Corporación y representa al Ayuntamiento. El artículo 21 de la LBRL le atribuye una serie de competencias y, además, culmina con una cláusula residual según la cual también le corresponden todas aquellas facultades que las leyes del Estado, de la CAPV y las Normas Forales de los respectivos Territorios Históricos atribuyan a los ayuntamientos sin especificar el órgano concreto que debe ejercerlas.

Dentro de esta amplitud se puede distinguir, por un lado, las competencias que se refieren a cuestiones internas del Ayuntamiento como lo relativo a los aspectos organizativos y de medios personales, materiales y financieros y, por otro lado, las competencias con efectos ad extra, esto es, hacia el exterior de la organización.

Como parte de las primeras se pueden citar las siguientes:

- Dirigir el gobierno y la administración municipal.

- Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en LBRL, como el artículo 46, apartado 2, letra a), último párrafo cuando al hablar de la convocatoria de una sesión extraordinaria a petición de $\frac{1}{4}$ de los concejales dice que si el alcalde no lo convoca se entenderá automáticamente convocado y que, además, en caso de ausencia del alcalde

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

el pleno será presidido por el concejal de mayor edad presente en el acto, y en la legislación electoral general, como la sesión plenaria que se debe celebrar cuando se va a tratar una Moción de censura contra el alcalde, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, como las Comisiones Informativas, y decidir los empates con voto de calidad.

- El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con determinadas excepciones.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

Como parte de las segundas se destacan estas:

- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Dictar bandos. Es una atribución tradicional que tiene como finalidad comunicar a los vecinos las obligaciones y deberes establecidos en las ordenanzas, recordarles el contenido preciso de dichas obligaciones y los plazos establecidos para su cumplimiento.
- Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas, como el complemento de productividad.

EL MUNICIPIO

- Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, como es el planeamiento de ordenación pormenorizada, como el plan parcial, así como la de los instrumentos de gestión urbanística, como las expropiaciones, y de los proyectos de urbanización.
- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o de grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno. Según el artículo 7.3 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias de la CAPV el alcalde es la máxima autoridad municipal de protección civil. Cuando acontezca una emergencia de las tipificadas en el artículo 3 dentro del término municipal, la autoridad municipal asumirá la dirección y coordinación de los servicios de socorro y asistencia, e informará inmediata y puntualmente de la situación a los órganos competentes del Departamento de Interior del Gobierno Vasco a través de los centros de coordinación de emergencias. Estas atribuciones permiten al alcalde dictar normas o celebrar contratos en situación de emergencia.
- 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.
- La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.
- Asimismo corresponde a los alcaldes la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres mi-

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

liones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

- El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes propias de cada materia lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.
- Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
- Las demás que expresamente le atribuyan las leyes, como celebrar matrimonios civiles, y aquellas que sean del alcalde por la cláusula residual.

En cuanto a esa competencia, la celebración de los matrimonios civiles que como se ha indicado corresponde al alcalde o al concejal en quien delegue. En cualquier caso, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil y cuya entrada en vigor está prevista para el día 22 de julio de 2014, la tramitación del expediente corresponde al Secretario del Ayuntamiento que podrá solicitar los informes que sean necesarios y practicar las diligencias pertinentes para apreciar la legalidad y la veracidad del matrimonio a celebrar. El expediente finalizará con una resolución del Secretario del Ayuntamiento por la que se autorizará o se denegará la celebración del mismo.

En el caso de que se deniegue, esta denegación deberá ser motivada y expresar, en su caso, la falta de capacidad o el impedimento en el que funda la denegación. Por el contrario, resuelto favorablemente el expediente, el alcalde o el concejal delegado celebrará el matrimonio en la forma prevista en el Código Civil y, a continuación, extenderá el acta con su firma, la de los contrayentes y la de los testigos remitiéndola, preferentemente por vía telemática, al Registro Civil.

Finalmente, el apartado último del artículo 21 de la LBRL deja en manos del alcalde el libre nombramiento y cese de los tenientes de alcalde así como la convocatoria de las consultas populares municipales en los términos que prevea la normativa.

Al igual que sucede con las competencias plenarias, las del alcalde también pueden ser delegadas en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los tenientes de alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera

EL MUNICIPIO

concejales, aunque no pertenecieran a aquélla, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, dirigir el gobierno y la administración municipal, dictar bandos, las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización que sólo se podrá delegar a la Junta de Gobierno Local, el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación, la iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía y, por último, la de adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

c) Junta de Gobierno Local

La Junta de Gobierno Local se puede definir como el órgano colegiado que, en los municipios de régimen común, sirve de apoyo político al alcalde y que coordina el gobierno municipal y que, como ya se ha indicado, debe existir obligatoriamente en los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes.

Este órgano se integra en todo caso por el alcalde y por un número de concejales que no podrá superar el tercio del número total con el que cuente el Ayuntamiento. Estos miembros serán nombrados y separados libremente por el alcalde dando cuenta al Pleno con posterioridad. Además, como consecuencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los miembros de la Junta de Gobierno Local son considerados como altos cargos a quedando sometidos al régimen que ofrece al respecto.

Respecto de las competencias de la Junta de Gobierno Local, en los municipios de régimen general carece de funciones específicas que se puedan materializar en la adopción de acuerdos, a diferencia del alcalde y del Pleno. Es más, sus

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

competencias quedan reducidas a la asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, sin perjuicio de aquellas otras facultades que le puedan ser delegadas por aquéllos.

Sin embargo la LRSAL ha introducido una nueva atribución en la disposición adicional decimosexta en la LBRL, en su virtud, excepcionalmente, cuando el Pleno del Ayuntamiento no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en la Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

- El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.
- Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la LOEPSF.
- Los planes de saneamiento de la Corporación local o los planes de reducción de deudas.

La entrada de la Corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la LOEPSF, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

d) Los tenientes de alcalde

Los tenientes de alcalde, al igual que los miembros de la Junta de Gobierno Local, son libremente designados y removidos por el alcalde de entre los miembros de aquélla y, donde ésta no exista, de entre los concejales. Los nombramientos y los ceses se harán mediante resolución del alcalde de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose personalmente, además,

EL MUNICIPIO

a los designados, y procediendo a su publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el alcalde, si en dicha resolución no se dispusiera otra cosa.

Además, en los Ayuntamientos que cuenten con Junta de Gobierno Local el número de tenientes de alcalde no podrá exceder del número de miembros de aquélla. Por el contrario, en aquellos otros en los que no exista tal Junta, el número de tenientes de alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Añadir, que la condición de Teniente de alcalde se pierde, además de por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

Respecto de sus funciones, decir que los tenientes de alcalde sustituyen al alcalde, en todas sus funciones y por el orden de su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o impedimento por el que sea vea imposibilitado para el ejercicio de sus funciones.

En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones del alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente de alcalde a quien corresponda sin que previamente se haya dictado el correspondiente acto por el que se produzca la delegación. No obstante, 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, en la totalidad de sus funciones y de manera automática, el Teniente de alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.

Igualmente, cuando durante la celebración de una sesión el alcalde se deba abstener de intervenir en relación con algún punto concreto de la misma, le sustituirá automáticamente en la presidencia de la misma el Teniente de alcalde a quien corresponda.

En los supuestos de sustitución del alcalde, por razones de ausencia o enfermedad, el Teniente de alcalde que asuma sus funciones no podrá revocar los actos de delegación que previamente hubiese adoptado a favor de otros órganos el propio alcalde.

e) Comisiones Informativas y de Control

La obligatoriedad o no de que un Ayuntamiento deba contar con Comisiones Informativas y de Control depende de la población con la que cuente. Así, será obligatorio y, por ende, tendrá la consideración de órgano necesario en aquellos municipios que tengan una población superior a los 5.000 habitantes mientras que, en caso contrario, tendrá la consideración de órgano potestativo o complementario y su existencia dependerá de que así lo disponga el Reglamento Orgánico municipal o lo acuerde el Pleno mediante un mero acuerdo.

Con independencia de esta matización, las Comisiones Informativas y de Control son órganos colegiados que actúan como órganos internos de la Corporación, sin facultades resolutorias en los municipios de régimen común. El número de Comisiones que deben existir y su denominación al igual que cualquier variación que se produzca sobre las mismas a lo largo del mandato corporativo, se decide mediante un acuerdo adoptado por el Pleno a propuesta del alcalde, procurando, en lo posible, que el número y la denominación se corresponda con el de las grandes áreas o concejalías que existan en el Ayuntamiento.

Las Comisiones Informativas y de Control están integradas exclusivamente por miembros de la Corporación que representen a la totalidad de los Grupos Políticos que existan en el Ayuntamiento, si bien, el número concreto de miembros que represente a cada Grupo se determinará de forma proporcional a la importancia numérica de cada uno de ellos. Esto significa que los Grupos con mayor representación en el Pleno también gozarán de una mayor representación en las Comisiones y viceversa. Los concejales no adscritos a ningún grupo político participaran en el forma que disponga cada Corporación en su reglamento orgánico, teniendo en cuenta su derecho fundamental a la participación política. La presidencia corresponde al alcalde, sin perjuicio de la posibilidad de que pueda delegarla en cualquier otro miembro.

A diferencia de otros órganos, las Comisiones Informativas y de Control carecen de facultades resolutorias, es decir, no tienen competencia para adoptar ningún acuerdo y sus funciones se reducen al estudio, al informe y a la consulta de aquellas materias que, con posterioridad, deben ser elevadas al Pleno siendo este el órgano competente para acordar lo que proceda. Por otro lado, también le co-

EL MUNICIPIO

responde el seguimiento de la gestión del alcalde, de la Junta de Gobierno Local y de los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

A tal fin, el ordenamiento permite que las Comisiones puedan ser de dos clases, permanente o especiales. Las primeras son aquellas que se constituyen con carácter general distribuyéndose entre ellas todas aquellas cuestiones que debe conocer el Pleno. Las segundas, sin embargo, son aquellas que se crean ad hoc para ejercer las funciones ya mencionadas sobre un asunto concreto extinguiéndose automáticamente una vez que sean desempeñadas.

f) Comisión Especial de Cuentas

La Comisión Especial de Cuentas es una especie de Comisión Informativa obligatoria, por lo que existe en todos los municipios desde la primitiva redacción de la LBRL de 1985.

Su constitución, composición e integración y funcionamiento se ajusta a lo establecido para las demás Comisiones Informativas, por lo que formarán parte de la misma los miembros de todos los Grupos Políticos con los que cuente el Ayuntamiento de forma proporcional a su importancia numérica así como los concejales no adscritos, esto es, aquellos que ya no formen parte de ningún Grupo por haber abandonado o por haber sido expulsados de la formación política por la que concurrieron a las elecciones.

Sin embargo, esta Comisión difiera de las Comisiones Informativas ordinarias en sus funciones y es que su objetivo principal no es el estudio e informe de aquellos asuntos que deben ser resueltos por el Pleno. Su competencia es mucho más específica y se centra en el estudio e informe de todas las cuentas, tanto las presupuestarias como las extrapresupuestarias, que anualmente debe aprobar la Corporación. A tal fin, dichas cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas y, acto seguido, serán objeto de un periodo de información pública para que puedan formularse contra las mismas reclamaciones, reparos u observaciones. Una vez cumplidos estos trámites, se elevarán al Pleno para su aprobación, sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

La última previsión que la normativa contiene respecto de esta Comisión es que, siempre y cuando, así lo contemple el Reglamento Orgánico o, en su defecto, en un acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, la Comisión Especial de Cuentas podrá actuar como una Comisión informativa permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

g) Consejo Asesor de Planeamiento Municipal

El Consejo Asesor del Planeamiento Municipal es un órgano de existencia obligatoria en aquellos municipios que tengan la competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos generales, según dispone la LSU.

Se trata de un órgano municipal de carácter consultivo y deliberante para el cumplimiento de las funciones de concertación social en relación con el procedimiento de formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos. De esta forma, el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal conocerá de cuantos estudios, programas, directrices y líneas de actuación elaboren o establezcan las Administraciones responsables de la formulación del planeamiento general del municipio para coadyuvar a su elaboración, e informará, en todo caso, una vez iniciada, la redacción técnica del plan general. El Consejo podrá asimismo recabar, conocer y emitir informes sobre cualquier otro plan o instrumento de ordenación urbanística.

En todo caso, la intervención del Consejo Asesor de Planeamiento Municipal se manifiesta en documentos de análisis de las cuestiones que tome en consideración, que podrán contener propuestas o alternativas de carácter no vinculante para las Administraciones Públicas. De no ser atendidas en la resolución de aprobación definitiva del mismo deberán ser contestadas motivadamente.

Por otro lado, al tratarse de un órgano municipal, todo lo relativo a su constitución, su composición, su funcionamiento y su disolución se deberá llevar a cabo mediante el Reglamento Orgánico Municipal. Respecto de la composición, sin embargo, el ordenamiento contiene una serie de previsiones y es que la presidencia del órgano debe ser asumida por el alcalde y, además, debe contar con la presencia del concejal que sea responsable del área de urbanismo. Igualmente, se garantizará la presencia de los movimientos asociativos vecinales y de los representantes de las entidades u organizaciones dedicadas a la protección y a la defensa medioambiental que intervengan en el término municipal en cuestión.

EL MUNICIPIO

h) Registro general

Todos los ayuntamientos tienen que tener un registro general para que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente, por lo que es un órgano preceptivo y cuya actuación, además, produce efectos jurídicos frente a terceros.

El registro general debe permanecer abierto al público los días y el horario que establezca cada Ayuntamiento procurando que sea el más amplio posible.

La existencia de un único registro general se entenderá sin perjuicio de su organización desconcentrada, adaptándolo a las características de la organización de los servicios, pudiéndose crear en los distritos.

En cada Ayuntamiento existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicho Ayuntamiento, en los términos establecidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, y en la correspondiente ordenanza municipal reguladora de la Administración Electrónica. De hecho, la LRSAL ha introducido como competencia de las Diputaciones, la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

i) Mesa de contratación

La Mesa de contratación, regulada en la normativa de contratación pública, carece, del mismo modo que ocurre con otros órganos, de facultades resolutorias y se configura más bien como un órgano de asistencia al órgano competente para adjudicar los contratos que celebre el Ayuntamiento para el ejercicio de sus competencias y para la prestación de los servicios públicos municipales. Esta asistencia consiste, en términos generales, en calificar y en valorar toda la documentación y las ofertas que presentan los licitadores seleccionando la oferta que resulte más ventajosa al interés municipal y elevando al órgano de contratación una propuesta de adjudicación a favor de la persona o empresa que la haya presentado.

En cuanto a su composición, la normativa de contratación pública establece una serie de reglas de observancia obligatoria pero, al mismo, tiempo atribuye un cierto margen de discrecionalidad al órgano de contratación. Así, la Mesa de Con-

tratación está compuesta por un presidente, que puede ser un concejal o un funcionario, y una serie de vocales que serán designados libremente por el órgano de contratación y entre los que deberán figurar obligatoriamente el Secretario municipal o, en su caso, por el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, como es el Director de la Asesoría Jurídica en los municipios de gran población, y el Interventor. El resto de los vocales pueden ser bien funcionarios de carrera, bien personal laboral al servicio del Ayuntamiento o incluso concejales. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

No obstante, los ayuntamientos podrán prescindir de la Mesa de contratación cuando quien actúe en calidad de órgano de contratación sea la Junta de Contratación que, a tal efecto puede crear el Pleno, y no éste, el alcalde o la Junta de Gobierno Local, según el sistema de distribución de la competencia para contratar.

A. 2. Órganos complementarios

a) Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces es un órgano que no consta en ninguna de las normas que el Estado ha dictado a la hora de regular el régimen local pero que, sin embargo, se ha creado en numerosos ayuntamientos a través del Reglamento Orgánico Municipal, donde se regulan sus funciones que suelen adoptar la forma de declaraciones institucionales, o mediante un acuerdo del Pleno.

Este órgano tiene un claro origen parlamentario como otros instrumentos que se están incorporando en la esfera municipal y está integrada por los portavoces de todos los grupos municipales, por lo que recuerda, en cuanto a su composición, a la Comisión Municipal Permanente de la legislación anterior a la LBRL de 1985, pero carente de atribuciones concretas.

b) Concejales delegados

El alcalde, además de en los tenientes de alcalde, también puede delegar el ejercicio de las competencias que le sean propias a favor de otros concejales que no tengan tal consideración, que tampoco tienen porqué pertenecer a la Junta de Gobierno Local y que pasarán a ser concejales delegados. En consecuencia,

EL MUNICIPIO

cuando el alcalde decida delegar el ejercicio de sus competencias en uno o varios concejales éstos tendrán las atribuciones que se especifiquen por aquél en la respectiva resolución de delegación, y las ejercerán de acuerdo con lo que en ella se prevea. Así, el concejal delegado se presenta no solo como un órgano complementario sino también unipersonal.

Si la resolución de delegación se refiere genéricamente a una materia o sector de actividad sin especificación de potestades, se entiende que comprende todas aquellas facultades, derechos y deberes referidos a la materia delegada que corresponden al órgano que tiene asignadas originariamente las atribuciones con la sola excepción de las que no sean delegables.

La condición de concejal delegado se puede perder por renuncia expresa, que habrá de ser formalizada por escrito ante la Alcaldía, por revocación de la delegación adoptada por el alcalde con las mismas formalidades que las previstas para otorgarla y, por último, por la pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno o en aquellos Municipios donde ésta no exista, de la de Teniente de alcalde.

c) Consejos Sectoriales

El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales con la finalidad de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, por lo que podrán establecerse en aquellos ayuntamientos que lo requieran.

Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, de propuesta en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda a cada Consejo.

La composición, la organización y el ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario o en el Reglamento Orgánico Municipal por el que sean creados. En cualquier caso, no hay que olvidar que todos los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento tienen derecho a participar en dichos órganos mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno. Los concejales no adscritos a ningún grupo político participaran en la forma que disponga cada Corporación en su Reglamento

Orgánico en aras a garantizar el pleno respeto a su derecho fundamental a la participación política.

Así mismo, cada Consejo estará presidido por un concejal, nombrado y separado libremente por el alcalde, que actuará como enlace entre aquélla y el Consejo.

El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma.

d) Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios

El Pleno podrá establecer órganos desconcentrados, como órganos administrativos sin personalidad jurídica, o crear entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia para la gestión de los servicios públicos municipales cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios. Ejemplo de esto último son los Organismos Autónomos

El establecimiento de este tipo de órganos y de entes a se rige, en su caso, por lo dispuesto en la legislación de Régimen Local relativa a las formas de gestión de los servicios públicos locales, y se inspirará en el principio de economía organizativa, de manera que su número sea el menos posible en atención a la correcta prestación de los mismos.

e) Representantes del alcalde en los barrios

En cada uno de los poblados y barriadas separados del casco urbano y que no constituyan una entidad local, el alcalde podrá nombrar un representante personal de entre los vecinos residentes en los mismos. El alcalde también los podrá nombrar en aquellas ciudades en las que así lo aconseje desenvolvimiento de los servicios.

EL MUNICIPIO

El representante habrá de estar avecindado en el propio núcleo en el que ejerza sus funciones y la duración del cargo estará sujeta a la del mandato del alcalde que lo nombró, quien podrá removerlo cuando lo juzgue oportuno.

Finalmente, señalar que los representantes tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales en su calidad de representantes.

f) Las Juntas Municipales de Distrito

Para facilitar y mejorar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión descentrada, con la organización, las funciones y las competencias que cada Ayuntamiento les confiera en su respectivo Reglamento Orgánico Municipal en atención a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

g) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

La Comisión Especial de Sugerencias y de Reclamaciones, como todos los órganos complementarios de carácter colegiado, se puede crear por parte de cada Ayuntamiento mediante el Reglamento Orgánico Municipal o cuando así lo acuerde el Pleno por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Se trata de un órgano que, en el caso de que exista, tiene por objetivo defender los derechos de los vecinos ante la Administración municipal y está formada por los representantes de todos los grupos que integren el Pleno de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

Para el efectivo ejercicio de sus funciones la Comisión podrá supervisar la actividad del Ayuntamiento y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen. Así mismo, en pro de la efectividad de tales funciones, todos los órganos municipales están obligados a colaborar con la presente Comisión.

h) Órgano de recursos contractuales

En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, los municipios de más de 50.000 habitantes integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán crear su propio órgano competente para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación de su ámbito respectivo.

En los demás municipios vascos, se deberá acudir al Órgano unipersonal independiente creado en el ámbito de la CAPV que se encarga de resolver los recursos especiales en materia de contratación, del Gobierno Vasco y los ayuntamientos. Por su parte, cabe destacar que los Territorios Históricos tienen sus órganos de recursos contractuales propios.

i) Junta de Contratación

En los ayuntamientos será potestativa la constitución de Juntas de Contratación pero en el caso de que sean creadas actuarán como órganos de contratación en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su importe no supere el diez por ciento de los recursos ordinarios de la Entidad, o cuando superen este importe las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de ejecución de éste.

Corresponde al Pleno acordar la constitución de las Juntas de Contratación y determinar su composición, debiendo formar parte de las mismas necesariamente el Secretario o el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y el Interventor de la misma. Los límites cuantitativos, que podrán ser inferiores a los señalados en el párrafo anterior, o los referentes a las características de los contratos en los que intervendrá la Junta de Contratación como órgano de contratación, se determinarán, en las entidades locales de régimen común, por el Pleno, a propuesta del alcalde cuando sean el órgano que tenga atribuida la competencia sobre dichos contratos, y por la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población.

EL MUNICIPIO

B. Municipios de régimen especial

El régimen municipal especial más destacado es el de gran población, creado por la reforma de la LBRL operada en 2003, la LMMGL.

En 2014 en la CAPV son municipios de gran población Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, y también podrían incorporarse Barakaldo y Getxo. Lo que caracteriza a estos municipios es la parlamentarización de su organización y la obligatoriedad de sus órganos, lo que ha sido corroborado por el Tribunal Constitucional en sentencias dictadas en 2013.

B.1. Municipios de gran población

Los órganos necesarios en los municipios de gran población son los siguientes:

a) Pleno y sus Comisiones

Organización

El Pleno de los municipios de gran población está regulado siguiendo los parámetros del sistema parlamentario, por lo que el alcalde puede delegar su presidencia en un concejal, para posibilitar una cierta separación de ambos órganos.

El Pleno se puede dotar de su propio Reglamento específico, al uso de los reglamentos parlamentarios, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en un Reglamento Orgánico General del Ayuntamiento, dado que su personalidad jurídica es única.

Atribuciones del Pleno

Corresponden al Pleno de los ayuntamientos de gran población las siguientes atribuciones:

- El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- La votación de la moción de censura al alcalde y de la cuestión de confianza planteada por éste, que será pública y se realizará mediante llamamiento nominal en todo caso y se regirá en todos sus aspectos por lo dispuesto en la legislación electoral general.

- La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica, por lo que se podrán aprobar uno o varios reglamentos orgánicos. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica:
 - La regulación del Pleno.

 - La regulación del Consejo 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 determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones del alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.

 - La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.

EL MUNICIPIO

- La regulación del órgano para la 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 las entidades, de ámbito territorial inferior al Municipio; la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de éste o de aquellas entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, como son las mancomunidades o las hermandades en Araba/Álava.
- La determinación de los recursos propios de carácter tributario.
- La aprobación de los presupuestos, de la plantilla de personal, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia. Asimismo, aprobará la cuenta general del ejercicio correspondiente.
- 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. En la CAPV la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana corresponde a los ayuntamientos en los municipios con población superior a 7.000 habitantes previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco según dispone la LSU.
- La transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones Públicas.
- La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades, públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- 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 otras Administraciones públicas.
- Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1 de la LBRL, para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del título X de la LBRL, es decir, en el régimen especial de los municipios de gran población.
- Las demás que expresamente le confieran las leyes, como el nombramiento y cese, con el voto favorable de la mayoría absoluta, de entre personas de reconocida competencia técnica, como miembros del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

En todo caso, el Pleno contará con un Secretario general y dispondrá de Comisiones, que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno, y no son meramente informativas, porque, a diferencia de las Comisiones del régimen común, pueden tener atribuciones delegadas por el Pleno.

Corresponderán a las Comisiones las siguientes funciones:

- El estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno.
- El seguimiento de la gestión del alcalde y de su equipo de gobierno, sin perjuicio del superior control y fiscalización que, con carácter general, le corresponde al Pleno.

EL MUNICIPIO

- Aquéllas que el Pleno les delegue de acuerdo con lo dispuesto en la LBRL. Son delegables en estas Comisiones, la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales, la determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades, públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia y el planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades, locales y otras Administraciones públicas.

En todo caso, serán de aplicación a estas Comisiones las previsiones contenidas para el Pleno en el artículo 46.2, párrafos b), c) y d) de la LBRL relativo al funcionamiento del Pleno.

Corresponderá al Secretario general del Pleno, que lo será también de las Comisiones, las siguientes funciones:

- La redacción y custodia de las actas, así como la supervisión y autorización de las mismas, con el visto bueno del presidente del Pleno.
- La expedición, con el visto bueno del presidente del Pleno, de las certificaciones de los actos y acuerdos que se adopten.
- La asistencia al presidente del Pleno para asegurar la convocatoria de las sesiones, el orden en los debates y la correcta celebración de las votaciones, así como la colaboración en el normal desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones.
- La comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios.
- El asesoramiento legal al Pleno y a las Comisiones, que será preceptivo en los siguientes supuestos:
 - Cuando así lo ordene el presidente o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que el asunto hubiere de tratarse.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.
- Cuando una ley así lo exija en las materias de la competencia plenaria.
- Cuando, en el ejercicio de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno, lo solicite el presidente o la cuarta parte, al menos, de los concejales.

Dichas funciones quedan reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá al presidente del Pleno en los términos previstos en la disposición adicional octava de la LBRL, que se refiere a las especialidades de las funciones correspondientes a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios de gran población teniendo la misma equiparación que los órganos directivos previstos en el artículo 130 de LBRL, sin perjuicio de lo que determinen a este respecto las normas orgánicas que regulen el Pleno.

b) Alcalde

Las funciones del alcalde, según el artículo 124 de la LBRL: El alcalde ostenta la máxima representación del municipio, es responsable de su gestión política ante el Pleno y tendrá 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, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por la LBRL, realice la Junta de Gobierno Local.
- Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad.

EL MUNICIPIO

- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y las 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 alcaldes 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 atribuidas al Pleno en materia de organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo c) del apartado 1 del artículo 123 de la LBRL.
- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- 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 las de la cláusula residual, es decir, aquellas atribuciones que la legislación del Estado y de las Instituciones Comunes de la CAPV, así como las Normas Forales de los TTHH, según la distribución de competencias, asignen al municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales.

Delegaciones del alcalde

El alcalde podrá delegar mediante decreto sus competencias 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, con excepción de la de dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, la de nombrar y cesar a los tenientes de alcalde y a los Presidentes de los Distritos, la de adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad y la de la jefatura de la Policía Municipal, así como la de convocar y presidir la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con voto de calidad y la de dictar bandos. La atribución relativa a establecer las directrices generales de la acción de gobierno municipal y de asegurar su continuidad y la de establecer la organización y la estructura de la Administración municipal ejecutiva, únicamente podrán ser delegadas a favor de la Junta de Gobierno Local.

c) Junta de Gobierno Local

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 a éste corresponde y ejerce las funciones propias, tanto ejecutivas como administrativas que se señalan en el artículo 127 de la LBRL, con una clara inspiración del gobierno en un sistema parlamentario.

Corresponde al alcalde nombrar y separar libremente 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.

En la LMMGL de 2003 se dispuso que el alcalde podría nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostentaran la condición de concejales, siempre que su número no superase un tercio de sus miembros, excluido el alcalde, siendo sus derechos económicos y prestaciones sociales serán los de los miembros electivos. Sin embargo, esta previsión ha sido declarada anticonstitucional por la STC de 25 de abril de 2013, en virtud de la cual todos los miembros de la Junta de Gobierno Local deben ser concejales. En todo caso, continuaba diciendo este precepto, para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere que el número de miembros de la Junta de Gobierno Local que ostentan la condición de concejales presentes sea superior al número

EL MUNICIPIO

de aquellos miembros presentes que no ostentan dicha condición, que ya no tiene sentido, dado que todos los miembros deben ser concejales.

Los miembros de la Junta de Gobierno Local podrán asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates, sin perjuicio de las facultades que corresponden a su alcalde.

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

La Secretaría de la Junta de Gobierno Local corresponderá a uno de sus miembros que reúna la condición de concejal, designado por el alcalde, quien redactará las actas de las sesiones y certificará sobre sus acuerdos., en vez de un funcionario público, por aplicación de la estructura del gobierno en un sistema parlamentario. Existirá un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Sus funciones serán las siguientes:

- La asistencia al concejal-secretario de la Junta de Gobierno Local.
- La remisión de las convocatorias a los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- Velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos.

A sus sesiones podrán asistir los concejales no pertenecientes a la Junta y los titulares de los órganos directivos, en ambos supuestos cuando sean convocados expresamente por el alcalde.

Atribuciones

Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

- La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- La aprobación del proyecto de presupuesto.
- La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno.
- Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
- La concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano.
- Todas las competencias en materia de contratación, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.
- El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal.
- Aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, 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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de las peculiaridades de los funcionarios de habilitación nacional, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano del Ayuntamiento.

La composición de los tribunales de oposiciones será predominantemente técnica, debiendo poseer todos sus miembros un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en las plazas convocadas. Su presidente podrá ser nombrado entre el personal al servicio de las Administraciones públicas, pero los concejales, el personal de elección o de designación política no podrán formar parte de los órganos de selección por lo dispuesto en el artículo 60.2 del EBEP.

EL MUNICIPIO

- El nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- 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 por ley esté atribuida a otro órgano.
- Designar a los representantes municipales en los órganos colegiados de gobierno o administración de los entes, fundaciones o sociedades, sea cual sea su naturaleza, en los que el Ayuntamiento sea partícipe.
- Las demás que le correspondan, 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 de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, las funciones enumeradas en los párrafos e), f), g), h) con excepción de la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación del servicio de los funcionarios, y l) del apartado anterior.

d) Tenientes de alcalde

El alcalde podrá nombrar entre los concejales que formen 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 y ejercerán las funciones que le delegue el alcalde o la Junta de Gobierno Local.

e) Distritos

Según el artículo 128 de la LBRL los ayuntamientos de gran población deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas 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 de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal, es decir que no puede ser un vecino, ni un miembro de la Junta no electo.

f) Órganos superiores y directivos

Siguiendo a la LOFAGE, la LMMGL aplicó a los municipios de gran población la distinción entre órganos superiores y directivos. Efectivamente ahora el artículo 130.1 de la LBRL dispone que son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

- Órganos superiores:

- El alcalde.
- Los miembros de la Junta de Gobierno Local.

- Órganos directivos:

- Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.

EL MUNICIPIO

- El titular de la asesoría jurídica.
- El Secretario general del Pleno. Puesto reservado a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá al presidente del Pleno, teniendo la misma equiparación que el resto de los órganos directivos, sin perjuicio de lo que determinen a este respecto las normas orgánicas que regulen el Pleno.
- El Interventor general municipal.
- En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

El artículo 130.1.B, sobre órganos directivos, ha sido declarado conforme a la Constitución en los términos establecidos por la STC 103/2013, de 25 de abril de 2013.

g) Consejo Social de la Ciudad

Es un órgano inspirado en el Consejo Económico y Social. Según el artículo 131 de la LBRL en los municipios de gran población, existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

h) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones

Órgano creado por la LMMGL de 2003, inspirado en las funciones del Defensor del Pueblo y el Ararteko, pero de carácter colegiado, para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico, es decir, en un Reglamento Orgánico.

La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional

al número de miembros que tengan en el mismo, así como por los concejales no adscritos.

La citada Comisión podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o la urgencia de los hechos lo aconsejen.

Para el desarrollo de sus funciones, todos los órganos de Gobierno y de la Administración municipal están obligados a colaborar con la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

i) Órgano de gestión tributaria

Para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión, se habilita al Pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria, responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración Tributaria local le atribuye la legislación tributaria.

j) Órgano responsable del control y fiscalización interna

La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponderá a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal.

La Intervención general municipal ejercerá sus funciones con plena autonomía respecto de los órganos y entidades, municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Su titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

EL MUNICIPIO

k) Órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas

En los municipios de gran población se ha implantado de nuevo la reclamación económico-administrativa preceptiva, suprimida por la primera redacción de la LBRL de 1985. La LMMGL, la impone como sistema obligatorio en los municipios de gran población, pero mediante la creación de un órgano administrativo en el seno de los propios ayuntamientos, aunque dotado de cierta independencia respecto a los órganos gestores.

El artículo 137 de la LBRL dice que existirá un órgano especializado en las siguientes funciones:

- El conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal.
- El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales.
- En el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria, la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.

La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado correspondiente.

No obstante, los interesados podrán, con carácter potestativo, presentar previamente contra los actos previstos en el apartado 1 a) el recurso de reposición regulado en el artículo 14 del TRLHL.

Contra la resolución, en su caso, del citado recurso de reposición, podrá interponerse reclamación económico-administrativa ante el órgano previsto en el artículo 137 de la LBRL.

Estará constituido por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente lo integren, de entre personas de reconocida competencia técnica, y cesarán por alguna de las siguientes causas:

- A petición propia.
- Cuando lo acuerde el Pleno con la misma mayoría que para su nombramiento.
- Cuando sean condenados mediante sentencia firme por delito doloso.
- Cuando sean sancionados mediante resolución firme por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave.

Solamente el Pleno podrá acordar la incoación y la resolución del correspondiente expediente disciplinario, que se regirá, en todos sus aspectos, por la normativa aplicable en materia de régimen disciplinario a los funcionarios del Ayuntamiento.

Su funcionamiento se basará en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Su composición, competencias, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones se regulará por Reglamento Orgánico aprobado por el Pleno, de acuerdo en todo caso con lo establecido en la Ley General Tributaria y en la normativa estatal reguladora de las reclamaciones económico-administrativas, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en consideración al ámbito de actuación y funcionamiento del órgano.

La reclamación regulada en el artículo 137 de la LBRL se entiende sin perjuicio de los supuestos en los que, como contra actos de la gestión censal del IAE o catastral del IBI, en el régimen común, la Ley prevé la reclamación económico administrativa, ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado, o, en la CAPV, ante los Tribunales Económicos-Administrativos Forales existentes en cada TH.

B.2. Otros regímenes municipales especiales

En territorio común, además del régimen de gran población, son municipios de régimen especial Madrid y Barcelona, que tienen leyes específicas, Ceuta y Melilla que son ciudades autónomas, y el Concejo abierto.

EL MUNICIPIO

Según el artículo 29 de la LBRL funcionan en Concejo Abierto:

- Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.
- Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b), requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en la LBRL y a las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio.

Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

También se pueden establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

En el TH de Araba/Álava existe un régimen especial mediante normativa foral de Concejos, Cuadrillas y Hermandades. La peculiar estructura municipal alavesa se refleja en la LSU que otorga una participación a las Juntas Administrativas, que es un órgano de los Concejos, en la tramitación de los planes urbanísticos de los ayuntamientos alaveses.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

IV.1. MUNICIPIOS DE RÉGIMEN GENERAL

A. Pleno

- a) Clases de sesiones
- b) Convocatoria
- c) Celebración de las sesiones
- d) Desarrollo de las sesiones
- e) Adopción de acuerdos
- f) Ruegos y preguntas
- g) Actas

B. Junta de Gobierno Local

C. Comisiones Informativas y de Control

IV.2. ESPECIALIDADES EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

IV.1. MUNICIPIOS DE RÉGIMEN GENERAL

Todos los órganos colegiados de los municipios están sometidos a una serie de normas que regulan su funcionamiento y que son las que contiene la LBRL en sus artículos 46 y siguientes. Estos artículos, en su condición de legislación básica, deben ser respetados por todos los ayuntamientos y completados con lo que pueda establecer, en el caso de los municipios del País Vasco, sus Reglamentos Orgánicos al carecer actualmente de una Ley Municipal aprobada por el Parlamento Vasco y, en su defecto, por lo dispuesto en el ROF. Así, dichos preceptos regulan esencialmente las sesiones de los diversos órganos colegiados y se entiende por sesión el acto formal y solemne a través del cual éstos forman su voluntad y ejercen las funciones que les son propias. A lo largo de este capítulo, se va a exponer el funcionamiento del órgano colegiado por excelencia a nivel municipal siendo este el Pleno, que existe en todos los ayuntamientos, y la Junta de Gobierno Local y las Comisiones Informativas que también son órganos muy característicos y que existen en la mayoría de ellos.

A. Pleno

a) Clases de sesiones

Además de la sesión constitutiva del Pleno, de la que ya se ha hablado en el capítulo anterior al exponer cómo y cuando se constituye el Ayuntamiento, también existen otros tres tipos de sesiones que puede celebrar este órgano. Estas son la ordinaria, la extraordinaria y la extraordinaria urgente.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Las sesiones ordinarias son aquellas que el Pleno celebra con la periodicidad preestablecida en la LBRL y varía en función de la población de cada municipio. De esta forma, el Pleno debe celebrar este tipo de sesiones cada mes, como mínimo, en los municipios que tengan una población superior a 20.000 habitantes, cada dos meses en los ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes y cada tres en los municipios de hasta 5.000 habitantes.

Por su parte, se entiende que son sesiones extraordinarias aquellas que se celebran con una periodicidad distinta a las ordinarias y que son convocadas por el alcalde, con tal carácter, a iniciativa propia o a solicitud de, al menos, la cuarta parte de los concejales del Ayuntamiento. Además, las sesiones extraordinarias también pueden ser urgentes y solo podrán ser convocadas por el alcalde, a su propia iniciativa, cuando el apremio de los asuntos a tratar no permita ajustarse a las normas generales sobre convocatorias y celebración de sesiones que se exponen a continuación.

b) Convocatoria

Como ya se ha indicado al enumerar las competencias que corresponden al alcalde, la convocatoria del Pleno corresponde a éste siendo, además, indelegable. Esta facultad se extiende a todo tipo de sesiones, ya sean ordinarias, extraordinarias o extraordinarias urgentes.

La convocatoria de las sesiones debe ir acompañada del orden del día y del borrador del acta de la sesión inmediatamente anterior que deba ser aprobada, en su caso, en aquella a la que se refiere la convocatoria.

La elaboración del orden del día también corresponde al alcalde que será asistido por el Secretario municipal, sin perjuicio de que pueda solicitar la asistencia de los miembros de la Junta de Gobierno Local y, en aquellos municipios en los que no exista, de los tenientes de alcalde, e incluso efectuar consultas a los portavoces de los grupos municipales que existan en el Ayuntamiento.

El orden del día comprende la relación de asuntos a tratar a lo largo de la sesión y no se puede adoptar ningún acuerdo sobre cuestiones que no estén comprendidas en el mismo, salvo especial y previa declaración de urgencia realizada

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

por el propio Pleno. Así mismo, cada punto del orden del día debe ir acompañado del dictamen previamente emitido por la correspondiente Comisión Informativa, siempre y cuando se trate de ayuntamientos en los que exista este órgano, bien por imperativo legal, bien por decisión de la Corporación. Sin embargo, el alcalde, por razones de urgencia debidamente motivadas, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o propuesta de alguno de los portavoces de los grupos municipales, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, si bien, es necesario que esta inclusión sea ratificada por el propio Pleno. Además, el orden del día de las sesiones ordinarias incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas.

La convocatoria, orden del día y borradores de actas deberán ser notificados a los concejales en su domicilio y en el caso de las sesiones extraordinarias dicha convocatoria debe ser motivada. La documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, a la votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. En consecuencia, cualquier miembro podrá examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre aunque los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren.

Finalmente, en cuanto a la convocatoria, señalar que entre ésta y la celebración de la sesión no podrá transcurrir menos de dos días hábiles, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes donde este periodo puede ser menor debido, precisamente, a la urgencia de los asuntos a tratar.

c) Celebración de las sesiones

El Pleno celebra sus sesiones en la Casa Consistorial y aunque la Ley nada diga al respecto existe jurisprudencia que considera que dicha celebración puede tener lugar incluso los domingos y demás días festivos.

En virtud del principio de unidad de acto las sesiones se deben desarrollar en un mismo acto, a salvo la facultad del alcalde, en su condición de presidente, de acordar interrupciones ya sea para permitir que los grupos municipales deliberen por separado sobre un determinado asunto, ya sea para descansar tras los debates. En esta misma línea y como regla general, las sesiones se deben terminar el mismo día en que comenzaron aunque existen excepciones en las que el alcalde

puede levantar la sesión como, por ejemplo, que haya terminado el día sin que hayan podido ser tratados todos los asuntos que figuran en el orden del día, en cuyo caso serán incluidos en el de la siguiente sesión o que se haya producido una falta sobrevenida de quórum.

En cuanto al quórum de constitución, decir que para que el Pleno se entienda válidamente constituido será necesaria la presencia de, al menos, un tercio del número total de concejales con los que cuente el Ayuntamiento y que nunca podrá ser inferior a tres. Igualmente, es necesario que asistan el alcalde o la persona que legalmente le sustituya como presidente y el Secretario de la Corporación. Además, el quórum no se refiere a un requisito que se deba cumplir únicamente el inicio de la sesión sino que se deberá mantener hasta su finalización.

En el caso de que no se logre este quórum en la primera convocatoria, la segunda se entenderá automáticamente convocada dos días después a la misma hora siendo necesario en esta última idéntico quórum y en el caso de que tampoco se logre se deberá proceder a una nueva.

Por lo demás, añadir que cada grupo municipal se colocará en el salón de sesiones en el lugar que señale el alcalde, previa audiencia de sus portavoces, teniendo preferencia el grupo que esté formado por los miembros de las listas electorales que hubiesen obtenido mayor número de votos. En todo caso, la colocación de los grupos se hará de tal forma que se facilite la emisión y el recuento de los votos.

d) Desarrollo de las sesiones

En primer lugar, como nota característica de las sesiones plenarias decir que éstas son públicas, lo que implica que cualquier ciudadano puede asistir a las mismas aunque no intervenir ni realizar manifestaciones de agrado ni de desagrado ya que en estos casos el alcalde podrá llamarles a la orden e, incluso, expulsarles. Las posibilidades de intervenir se reducen al turno de ruegos y preguntas en los términos que se expondrán en el correspondiente apartado. Sin embargo, existe una excepción y es que el Pleno, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta, podrá decidir que sea secreto el debate y la votación de aquellos asuntos susceptibles de afectar al derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

Las sesiones plenarias comienzan siempre con la aprobación, si procede, del acta que el Secretario de la Corporación ha levantado de la sesión inmediatamente anterior. A este fin, el alcalde preguntará, en primer lugar, si algún miembro de los presentes desea realizar alguna observación respecto de su contenido. En el caso de que nadie quiera decir nada al respecto, el acta se entenderá aprobada y, en caso contrario, las cuestiones que se planteen al respecto serán debatidas y se procederá a decidir las rectificaciones que se deban efectuar. No obstante, esto en ningún caso podrá dar lugar a que se modifique el fondo de los acuerdos adoptados ya que sólo cabrá subsanar los meros errores materiales o de hecho dejando constancia de esto en el acta de que se trate.

Una vez aprobada el acta de la sesión anterior se procederá al debate y a la votación de todos y cada uno de los asuntos que conformen el orden del día. Cada asunto será debatido y votado por el orden en el que aparezca en el orden del día aunque el alcalde puede alterar dicho orden o retirarlo cuando su aprobación requiera una mayoría especial que no pueda ser obtenida en ese momento.

El debate de cada uno de los puntos del orden del día comienza con la lectura, por parte del Secretario de la Corporación, del dictamen que, a tal efecto, haya elaborado previamente la correspondiente Comisión Informativa o, en el caso de que se trate de un asunto cuya urgencia haya impedido contar con el referido dictamen, con la lectura de la propuesta de acuerdo que se eleva al Pleno. Si tras dichas lecturas ningún miembro presente solicita la palabra se procederá directamente a la votación del asunto. En caso contrario, el debate se iniciará con una exposición de la propuesta que deberá correr a cargo de cualquier miembro de la Comisión Informativa que hubiera emitido el dictamen y, en aquellos casos en los que no exista este dictamen, por cualquier miembro que suscriba la propuesta en cuestión. Acto seguido, todos los grupos municipales tiene derecho a participar en un primer turno de debate con una duración similar que deberá ser garantizada por el alcalde. Si en este primer turno hubiese algún concejal que se de por aludido con alguna de las intervenciones, podrá solicitar al alcalde un turno por alusiones que será breve y conciso. Así mismo, en el caso de que algún grupo municipal lo solicite se podrá abrir un segundo turno y cuando éste finalice el alcalde dará por terminado el debate que se cerrará con una intervención del ponente en la que ratificará o modificará la propuesta.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Además, a lo largo del debate y a fin de asegurar el orden en su desarrollo, los concejales únicamente podrán hacer uso de la palabra, previa solicitud, cuando el alcalde se la conceda. En esta misma línea, únicamente se podrán producir las interrupciones que realice el alcalde para llamar al orden a cualquier miembro presente y que se podrá producir en cualquier de las siguientes circunstancias:

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

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

En lo que respecta a los funcionarios responsables de la Secretaría y de la Intervención, estos podrán intervenir cuando fueren requeridos por el alcalde por razones de asesoramiento técnico o aclaración de conceptos. Igualmente, cuando estos funcionarios entiendan que en el debate se ha planteado alguna cuestión respecto de la que haya dudas en cuanto a su legalidad o sobre las repercusiones presupuestarias que pueda tener, podrán solicitar el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

Por otro lado, añadir que durante el debate los concejales también podrán intervenir para solicitar la retirada de algún expediente que se refiera a alguno de los puntos incluidos en el orden del día con el objetivo de que al mismo se puedan incorporar informes o documentación adicional y también que el expediente quede sobre la mesa, de forma, que su discusión quede aplazada para la siguiente sesión que se celebre. En ambos casos se requiere que la petición sea votada, lo que se producirá una vez culminado el debate y antes de proceder a la votación, siendo suficiente con que se logre la mayoría simple para que dicha petición sea efectiva.

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

Del mismo modo, el ordenamiento también permite que en las sesiones ordinarias, una vez que haya concluido el examen de todos los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el alcalde pregunte si algún grupo municipal desea someter a la consideración del Pleno algún asunto que, por razones de urgencia, no haya podido ser incluido en el orden del día y que no sea susceptible de ser tratado en dicho turno. Tales asuntos cobran la denominación de mociones y en caso afirmativo, el portavoz del grupo que formule la propuesta justificará su urgencia y será el Pleno quien decida tratarlo o no mediante un acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

Sin embargo, en el caso de que estos asuntos deban ser informados preceptivamente por el Secretario o por el Interventor, cuando así lo exija la ley, si no pueden ser emitidos en el acto, estos funcionarios deberán solicitar al alcalde que su examen sea aplazado quedando sobre la mesa hasta la siguiente sesión. Cuando esta petición no sea atendida, el Secretario lo hará constar expresamente en el acta.

Finalmente, cabe hacer alusión, como parte del desarrollo de las sesiones plenarias, a la función de control y de fiscalización que el Pleno debe desempeñar en las mismas respecto de la actuación de los demás órganos de gobierno. Los mecanismos que el ordenamiento pone a disposición del Pleno para llevar a cabo esta función, que además se identifica con una de las competencias indelegables, son los siguientes:

- Requerimiento de presencia e información de los miembros corporativos que ostenten delegación.
- Debate sobre la actuación de la Junta de Gobierno Local.
- Moción de censura al alcalde.

En todo caso, estos medios se deben entender sin perjuicio de los que, en su caso, pueda establecer el propio Ayuntamiento en su Reglamento Orgánico.

e) Adopción de acuerdos

Finalizado el debate de cada asunto del orden del día se procederá a su votación.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Las votaciones pueden ser de tres clases. Las ordinarias, en las que el voto se emite mediante signos convencionales como alzar la mano. Las nominales, en las que se llama a cada miembro por orden alfabético de apellidos, siendo el último el alcalde, y en las que el voto se emite en voz alta. Y finalmente, las secretas, en las que el voto se emite por cada miembro mediante papeletas que se depositan en una urna o en una bolsa.

Como regla general, las votaciones son ordinarias dado que las votaciones secretas únicamente se pueden utilizar para la elección o para la destitución de personas mientras que las nominales requiere que así lo acuerde previamente el Pleno, a solicitud de un grupo municipal y para un caso concreto.

Como características del voto señalar que este es personal e indelegable y se puede emitir en sentido afirmativo, en sentido negativo o, simplemente, abstenerse, entendiéndose que también se produce esta última situación cuando, una vez iniciado el debate de un asunto, cualquier miembro se ausente del salón de sesiones sin que se incorpore para la votación.

Antes de comenzar la votación el alcalde tiene la obligación de exponer los términos en los que se va a desarrollar así como la forma en la que se debe emitir el voto. Así, una vez de que se inicie la votación ésta no podrá ser interrumpida por ninguna causa, de modo, que durante la misma el alcalde no podrá conceder la palabra a nadie y ningún concejal podrá entrar o salir del lugar en el que se esté celebrando.

Cuando la votación sea ordinaria y haya finalizado, el alcalde declarará el acuerdo que se haya tomado y cuando sea nominal el Secretario deberá computar los votos emitidos y, acto seguido, anunciar su resultado a la vista de lo cual el alcalde proclamará el acuerdo adoptado. Además, el ordenamiento también prevé que aquellos concejales que se hubiesen abstenido de votar o aquellos que, tras el debate, hubiesen cambiado el sentido de su voto, tienen derecho a solicitar al alcalde un turno en el que puedan dar las explicaciones que consideren oportunas a fin de justificar su actuación.

En cuanto al quórum de votación, señalar que la regla general para la adopción de cualquier acuerdo es la mayoría simple, esto es, que haya más votos en sentido positivo que en sentido negativo, y en caso de empate este se rompe mediante el voto de calidad del alcalde.

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

Sin embargo, existen una serie de supuestos legalmente previstos en los que la mayoría que se exige es la absoluta, lo que significa que el acuerdo será adoptado siempre y cuando voten a favor más de la mitad de los concejales presentes. Estos supuestos son los siguientes:

- Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
- Creación, modificación y supresión de las entidades locales menores.
- Aprobación de la delimitación del término municipal.
- Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la Corporación.
- Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, como las hermandades de Araba/Araba, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
- Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
- Municipalización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
- Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística. Es decir, requiere el voto favorable de la mayoría absoluta la aprobación tanto del Plan General, como el Plan de Compatibilización y el Plan de Sectorialización en los términos de la LSU.
- Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- Las restantes determinadas por la ley, como acordar la iniciativa para que el municipio pueda ser incluido en el régimen especial de gran población. Asimismo es necesaria la mayoría absoluta del pleno adoptar el acuerdo para iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local. También se eligen los Jueces de paz y sus sustitutos por la mayoría absoluta del pleno del Ayuntamiento en aquellos municipios donde no existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

No obstante, a raíz de la modificación que ha sufrido la LBRL como consecuencia de la entrada en vigor la LSRAL, cabe matizar que para la adopción de acuerdos que se refieran a la creación de municipios mediante la fórmula de la fusión bastará con la mayoría simple.

f) Ruegos y preguntas

Todas las sesiones se cerrarán con el turno de ruegos y preguntas.

El ruego hace alusión a una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos de gobierno municipal. Su planteamiento compete a cualquier concejal de la Corporación y también a los grupos municipales a través de sus portavoces y pueden ser formulados tanto de forma verbal como escrita. Los ruegos, generalmente, suelen ser debatidos en la siguiente sesión salvo que el alcalde estime conveniente tratarlo en la misma, aunque nunca pueden ser sometidos a votación.

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

Las preguntas, por su parte, se definen como cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno municipal y su formulación es idéntica a la de los ruegos, tanto en lo relativo a la legitimación como en lo relativo a la forma oral u escrita. En ambos casos, éstas serán contestadas por su destinatario en la siguiente sesión que se celebre, a salvo la posibilidad de que el preguntado opte por ofrecer una respuesta inmediata. Así mismo, también se contestarán en la misma sesión aquellas que hubiesen sido redactadas por escrito con veinticuatro horas de antelación, a no ser que por razones debidamente motivadas se atrase a la siguiente.

Finalmente, como ya se ha indicado, una vez culminada la sesión, el alcalde también podrá establecer un turno de ruegos y preguntas para el público que asista sobre temas concretos de interés municipal.

g) Actas

La ley obliga a que de cada sesión el Secretario de la Corporación deba extender un acta, que se aprobará, en su caso, en la siguiente sesión que se celebre. El acta será suscrita por el Secretario y por el alcalde y su contenido es el siguiente:

- Lugar de reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra así como la fecha.
- Hora en que comienza.
- Nombre y apellidos del presidente, de los concejales 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.
- Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o concejales que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada concejal 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 que el presidente levante la sesión.

Una vez aprobada el acta ésta será transcrita en el Libro de Actas, autorizándose con las firmas del Secretario y del alcalde. Esta transcripción resulta fundamental ya que carecerán de validez aquellos acuerdos que no estén reflejados en el Libro.

Así mismo, la Corporación debe dar publicidad, de forma resumida, del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos que adopte el Pleno. A tal fin, se podrán utilizar medios como la exposición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en la sede electrónica, un Boletín informativo propio de cada Corporación o, incluso, la publicación en los medios de comunicación social que desempeñen su actividad en el ámbito del municipio. Además, las asociaciones de vecinos que estén inscritas en el registro municipal tienen derecho, siempre que lo soliciten, a recibir los acuerdos plenarios en todo lo que esté relacionado con su objeto y actividad.

B. Junta de Gobierno Local

Al igual que ocurre con el Pleno, en relación con las sesiones de la Junta de Gobierno Local también se diferencia entre diversos tipos. Así, por un lado, se encuentra la sesión constitutiva que se deberá celebrar, previa convocatoria por el alcalde, dentro de los diez días siguientes a aquel en que éste haya designado los miembros que la integran. Por otro lado, se encuentran las sesiones ordinarias que, salvo previsión expresa en el Reglamento Orgánico Municipal, se celebrarán con una periodicidad de quince días y en el día y en la hora que determine el alcalde en la correspondiente resolución previa convocatoria efectuada por éste al respecto. Finalmente, están las sesiones extraordinarias y las extraordinarias urgentes, que se podrán celebrar en los mismos supuestos que los previstos para el caso de las sesiones plenarias, si bien, en ambos casos su convocatoria corresponde al alcalde de oficio sin posibilidad de que lo solicite una parte de sus miem-

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

bros. Todas estas sesiones están sometidas al mismo régimen que las del Pleno, sin perjuicio de la existencia de ciertas especialidades que ahora comentaremos.

No obstante, estas sesiones se celebran, esencialmente, cuando la Junta de Gobierno Local actúa en el ejercicio de las competencias que le hayan sido delegadas, bien por el alcalde, bien por el Pleno, ya que cuando se trate simplemente de asistir al alcalde en el ejercicio de sus funciones éste, como presidente, podrá reunir a la Junta de Gobierno Local en cualquier momento cuando estime necesario conocer su parecer o pedir su asistencia con anterioridad a dictar resoluciones en ejercicio de las atribuciones que le correspondan. Esta distinción, nos permite diferenciar entre las sesiones propiamente dichas y las reuniones.

En cuanto las sesiones decir que estas se celebrarán en la Casa Consistorial con las siguientes particularidades respecto de las sesiones del Pleno:

- Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de veinticuatro horas, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias y urgentes en las que, antes de entrar a conocer los asuntos incluidos en el orden del día, deberá ser declarada la urgencia por acuerdo favorable de la mayoría de los miembros.
- Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas, sin perjuicio de la publicidad y comunicación a las Administraciones Estatal y Autonómica de los acuerdos adoptados. Además, en el plazo de diez días deberá enviarse a todos los miembros de la Corporación copia del acta. No obstante, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 26 de septiembre de 2013, ha declarado que se deberá dar publicidad a las sesiones en las que la Junta de Gobierno Local ejerza competencias que le hayan sido delegadas por el Pleno.
- Para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. Si no existiera quórum, se constituirá en segunda convocatoria, una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y en todo caso, un número no inferior a tres.
- El alcalde dirige y ordena a su prudente arbitrio los debates en el seno de la Junta de Gobierno Local.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- En los casos en que la Junta de Gobierno Local ejerza competencias delegadas por el Pleno, será preceptivo el previo informe de la Comisión Informativa correspondiente.
- Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se transcribirán en libro distinto del de las sesiones del Pleno.

En cuanto a las reuniones, señalar que la Junta de Gobierno Local no podrá adoptar ningún acuerdo, formalizándose el resultado de las deliberaciones, en su caso, en forma de dictámenes. Aunque cuando ejerza competencias delegadas por el Pleno o que le hayan sido asignadas por las leyes, adoptará sus acuerdos mediante votación formal.

Como cuestión común tanto a las sesiones como a las reuniones de este órgano, se presenta la posibilidad del alcalde de requerir la presencia de miembros de la Corporación no pertenecientes a la Junta o de personal al servicio de la entidad, al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades.

C. Comisiones Informativas y de Control

El funcionamiento de las Comisiones Informativas, como divisiones internas del Pleno, es muy similar al de éste. Así, las Comisiones, como órganos que deben ser creados por el Pleno, celebran sesiones ordinarias, extraordinarias y extraordinarias urgentes.

Las ordinarias se celebran con la periodicidad que acuerde el propio Pleno en el momento de constituir las y en los días y en las horas que determine el alcalde mediante la oportuna resolución o, en su caso, el concejal en quien hubiera delegado la presidencia de estas Comisiones. Los supuestos que justifican la convocatoria de las sesiones extraordinarias y de las extraordinarias urgentes son los mismos que para el caso del Pleno y con arreglo, igualmente, al cumplimiento de los mismos requisitos, de manera, que el alcalde o el concejal en quien se delegue la presidencia de la Comisión, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de sus miembros.

Las convocatorias, acompañadas del orden del día, deben ser efectuadas por el alcalde, o por el concejal en quien se hubiese delegado la presidencia, y deberán

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

ser notificadas a los miembros de la Comisión o, en su caso, a los grupos municipales con una antelación de dos días hábiles, salvo las urgentes.

La válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Comisión, ya sea en calidad de titulares o de suplentes, en primera convocatoria. En caso de que no se logre este quórum en la primera convocatoria, la segunda se celebrará el mismo día, una hora más tarde, bastando con la presencia de tres miembros.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las sesiones plenarias, las de las Comisiones no son públicas aunque el ordenamiento permite que quien ostente la condición de presidente pueda requerir la presencia de personal o de otros miembros de la Corporación a efectos puramente informativos. En esta misma línea, y en aras a garantizar y a hacer efectiva la participación ciudadana, también se podrá convocar a los representantes de las asociaciones o de las entidades vecinales a fin de escuchar su parecer o de recibir su informe respecto de un tema concreto. Así mismo, a las Comisiones Informativas de Hacienda debe asistir obligatoriamente el funcionario responsable de la Intervención municipal.

En cuanto a la finalidad de estas sesiones, decir que las mismas no culminan con la adopción de ningún acuerdo ya que, como se ha indicado en el capítulo relativo al Municipio, las Comisiones Informativas y de Control carecen de facultades para ello. Estos órganos, en el ejercicio de su función de estudio, informe y consulta de todos aquellos asuntos que deben ser debatidos y votados en el Pleno, adoptan dictámenes por mayoría simple de los presentes y los empates que se produzcan se resolverán mediante el voto de calidad del presidente. Con carácter previo a su adopción se desarrollará el oportuno debate que es dirigido y ordenado por el presidente a su prudente arbitrio.

En definitiva, en los ayuntamientos, cada área, concejalía o departamento cuyo ámbito de actuación se extienda a materias que coincidan con las competencias del Pleno redactarán la oportuna propuesta que, en primer lugar, debe ser elevada a la Comisión Informativa que corresponda para que ésta emita el dictamen que proceda. Este dictamen, podrá asumir la propuesta de dicha área, concejalía o departamento, de forma que lo eleve al Pleno en sus términos o apartarse del mismo proponiendo a Pleno la adopción de un acuerdo diferente.

Como se puede observar, los dictámenes son de emisión preceptiva pero su contenido no resulta vinculante por lo que el Pleno podrá acordar lo que estime oportuno.

Respecto de los dictámenes indicar, asimismo, que los miembros de la Comisión que disientan de su contenido podrán solicitar que conste su voto en contra o, incluso, formular un voto particular que lo podrán defender en el Pleno.

Por último, como limitación, ninguna Comisión podrá deliberar sobre asuntos de la competencia de otra, a menos que se trate de problemas comunes en cuyo caso el alcalde podrá convocar una sesión conjunta a propuesta de los presidentes de ambas Comisiones.

IV.2. ESPECIALIDADES EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

En los municipios de gran población el Pleno, la Junta de Gobierno Local y las Comisiones del Pleno forman su voluntad y ejercen las competencias y las funciones que les atribuyen las leyes mediante las sesiones.

Estas sesiones funcionan y se rigen por normas similares a las que resultan de aplicación en los municipios de régimen general aunque existen ciertas especialidades.

Comenzando por el Pleno, la primera variación que podemos encontrar en estos municipios es que su presidencia, que en principio corresponde al alcalde, puede ser delegada en cualquier concejal, de modo, que será este quien convoque, presida y dirija las sesiones plenarias.

Su composición, hasta hace poco, también presentaba una peculiaridad y es que la LBRL permitía que los miembros de la Junta de Gobierno Local que no tuvieran la condición de concejal pudieran asistir a las sesiones plenarias e, incluso, participar en los debates, pero no así votar. Sin embargo, a raíz de la Sentencia que dictó el Tribunal Constitucional, con fecha de 25 de abril de 2013, declarando inconstitucional y anulando el artículo que permitía que la Junta pudiera estar compuesta por personas no concejales, ha dejado de existir esta posibilidad y,

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

por ende, la eficacia de la previsión que daba lugar a esta particularidad.

Otra de las diferencias que existen entre los Plenos de ambos tipos de municipios son las competencias que les atribuye la LBRL. En los municipios de gran población el Pleno ha visto reducidas sus atribuciones, especialmente las de naturaleza ejecutiva y administrativa, al haber sido encomendada a la Junta de Gobierno Local. Es más, se podría decir que la única competencia relacionada con la gestión local que conserva el Pleno es la relativa a la determinación de las formas de gestión de los servicios públicos y a la aprobación de los procedimientos de municipalización. Así mismo, en relación con las competencias, otra de las especialidades de Pleno de los municipios de gran población es que éstas solamente pueden ser delegadas, en los términos y con los límites que prevé la LBRL, a favor de sus Comisiones y nunca a favor del alcalde o de la Junta de Gobierno Local como ocurre en el resto de los municipios.

Así mismo, también varía el número de los asuntos cuya aprobación requiere el quórum especial de la mayoría absoluta que en los municipios de gran población los siguientes:

- Los Reglamentos de naturaleza orgánica.
- Los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal, la creación o supresión de las entidades locales menores, la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de éste o de aquellas entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
- La transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1 de la LBRL para que el municipio pueda pasar a tener la condición de municipio de gran población.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- La aprobación del Plan General, del Plan de Compatibilización y del Plan de Sectorización.

El resto de los acuerdos se adoptan por mayoría simple.

Por su parte, la Junta de Gobierno Local también presenta ciertas especialidades. Así, dejando a un lado la antigua especialidad de que pudiera estar compuesta por personas que no fuera concejales hasta un máximo de un tercio de su número total, lo que también repercutía en su válida constitución al ser necesario que el número de miembros electos, esto es, de concejales, fuera superior, la Junta de Gobierno Local posee competencias propias y, en consecuencia, responde políticamente ante el Pleno.

Como parte de sus competencias, y que ya han sido expuestas en el capítulo anterior, cabe destacar la iniciativa normativa, es decir, la facultad de aprobar los proyectos de ordenanzas y de reglamentos municipales, incluidos los orgánicos, con excepción de los que regulan al Pleno y a sus Comisiones, al igual que los instrumentos de ordenación urbanística que deban ser aprobados por el Pleno con carácter provisional o definitivo y el proyecto de presupuesto, sin perjuicio de que pueda aprobar el presupuesto en si cuando éste sea rechazado por el Pleno.

En cuanto al funcionamiento, la LBRL se manifiesta de forma más tajante al afirmar que sus sesiones son secretas respecto de la expresión que utiliza para la Junta de los municipios de régimen general y que es que no son públicas. Además, a estas sesiones podrán asistir concejales que no pertenezcan a la misma al igual que los titulares de los órganos directivos, si bien, se requiere que el alcalde los convoque previamente.

Otra de las características diferenciadoras es que la Junta de Gobierno Local cuenta con su propio Secretario, que no es un funcionario, sino un concejal elegido por el alcalde y en esta condición de Secretario es el concejal quien redacta las actas de las sesiones de la Junta y quien emite certificados respecto de lo acordado. En cualquier caso, y como especialidad también, este secretario-concejal y toda la Junta de Gobierno en su conjunto estarán asistidos por un órgano de apoyo cuyo titular tiene que ser un funcionario con habilitación de carácter nacional.

RÉGIMEN DE SESIONES Y ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES COLEGIADOS

Para finalizar, nos centramos brevemente en las Comisiones del Pleno cuya mayor particularidad respecto de las de régimen general es que éstas, además de las funciones que les son propias, pueden ejercer ciertas competencias delegadas por el Pleno, al igual que las Comisiones Parlamentarias, lo que implica que, en lo que se refiere a tales materias, tienen la capacidad de adoptar acuerdos.

CAPÍTULO V

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

V.1. COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

V.2. COMPETENCIAS DELEGADAS DE LOS MUNICIPIOS

**V.3. INICIATIVA PARA EL DESARROLLO
DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

V.4. COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

**V.5. COMPETENCIAS QUE LA LRSAL ATRIBUYE
A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

CAPÍTULO V

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

El artículo 137 de la Constitución española reconoce la autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses. La efectividad de esta autonomía se asienta sobre diversos pilares siendo uno de ellos el ámbito competencial que hasta ahora no ha sido claramente definido. En este sentido, la redacción inicial de la LBRL, a lo largo de los artículos 25 a 28 se limitó a configurar dicho ámbito de la siguiente manera.

Primero, enumeró un conjunto de materias sobre las que, por entender que afectaban a los intereses municipales, permitió la actuación de los ayuntamientos sobre las mismas, si bien, en los términos previstos por el Estado o por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en nuestro caso, mediante una ley en función de a cuál de estas dos entidades correspondiese la competencia sobre dicha materia. Segundo, enumeró una serie de servicios de prestación obligatoria por parte de los ayuntamientos en función de la población, de modo, que a mayor población mayor era el número de estos servicios obligatorios. Tercero, permitía que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pudieran delegar el ejercicio de sus competencias en los ayuntamientos. Cuarto y último, permitía igualmente que los municipios pudieran realizar actividades complementarias sobre materias que eran competencia de otras Administraciones y, en particular, en educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad, y la protección del medio ambiente.

Como se puede observar, a salvo la determinación de los llamados servicios mínimos y obligatorios, la LBRL no delimitó con precisión el ámbito competencial municipal. Esto ha conllevado a la consecuencia de que en muchos casos no se haya reconocido la intervención municipal o que aún reconociéndola ésta haya

quedado reducida a competencias meramente ejecutivas que para nada consideraban la satisfacción de los intereses municipales en su plenitud, con la consiguiente merma de la autonomía municipal.

Además, esta imprecisión, junto con la posibilidad de intervenir en el ejercicio de competencias de otras Administraciones, ha llevado a que en la práctica se produzcan situaciones de concurrencia competenciales, esto es, que sobre una misma materia actúe más de una Administración Pública como ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito de los Servicios Sociales, o que, incluso, los municipios realicen actuaciones en materias para las que ni siquiera cuentan con un título competencial reconocido como, por ejemplo, en materia de empleo. Todo ello, con el consiguiente impacto en las arcas municipales en una época de crisis que se caracteriza, entre otras cuestiones, por el gran déficit que presentan la mayoría de las Administraciones Públicas.

Así, se podría decir que esta es la situación que se ha tomado en consideración por parte del legislador estatal a la hora de modificar los artículos 25 y siguientes de la LBRL mediante la promulgación de la LRSAL. De hecho, la exposición de motivos de esta última Ley destaca la necesidad de clarificar las competencias municipales a fin de evitar las duplicidades con otras Administraciones Públicas sobre la base del principio "una Administración, una competencia", así como el ejercicio de competencias sin un título que lo ampare. En definitiva, la reforma de la LBRL de 2013 tiene por objetivo impedir que la actuación de los ayuntamientos ponga en riesgo los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera que debe perseguir toda Hacienda Municipal. En esta misma línea y con idéntica finalidad, la LRSAL refuerza la delegación de competencias por otras Administraciones que deberán ir acompañadas de las correspondientes dotaciones presupuestarias. Finalmente, cabe destacar que también se refuerza el papel que hasta ahora han desempeñado las Diputaciones de régimen común y, por ende, también el de las Forales.

V.1. COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

El artículo 25 de la LBRL, modificado por la LRSAL, es el primero que la legislación básica estatal sobre régimen local destina a la regulación de las competen-

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

cias municipales. Actualmente, este artículo se divide en cinco apartados. El primero de ellos incluye una cláusula de capacitación general a favor de los ayuntamientos en virtud de la cual éstos pueden promover todo tipo de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad vecinal. En todo caso, tales actividades y servicios se deberán prestar para la gestión de los intereses municipales y siempre en el ámbito de las competencias que tenga reconocido cada Ayuntamiento.

A la hora de regular las competencias de los municipios la Ley distingue, fundamentalmente, entre dos clases, las propias y las delegadas. En cuanto a las propias, que son objeto de este epígrafe, decir que se definen como aquellas que directamente les atribuyen las leyes, de manera, que su titularidad y su ejercicio corresponde a los ayuntamientos. De esta cuestión se encarga el artículo 25.2 de la LBRL al enumerar como propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas las siguientes materias:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De todas formas, la LBRL únicamente se limita a enumerar las materias sobre las que deben tener competencias los ayuntamientos y deja en manos del Estado y de las Comunidades Autónomas, la concreción de la actuación municipal sobre las mismas. En relación con esta cuestión, hay que tener en cuenta que no existen materias que afecten únicamente a los intereses municipales sino que las materias que afectan a éstos también son de interés para otras Administraciones como la estatal o la autonómica. En caso contrario, la LBRL podría atribuir a los ayuntamientos competencias sobre esas materias de manera exclusiva sin necesidad de encomendar su concreción a las leyes estatales y autonómicas que regulen las mismas.

Por esta razón, el objetivo de la LBRL es garantizar la participación de los municipios en aquellos ámbitos en los que, además de verse implicados intereses de naturaleza supramunicipal, también lo están los municipales.

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Sin embargo, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco se debe tener en cuenta que las competencias municipales deben ser ejercitadas sobre las materias citadas y en los términos, no sólo de la legislación estatal o autonómica vasca, sino también de lo que a tal efecto puedan disponer las Normas Forales de los Territorios Históricos. En otras palabras, en el País Vasco, las competencias propias de los municipios también pueden ser determinadas por Norma Foral. Además, según la disposición adicional octava del TRLHL modificado por la LRSAL, las instituciones vascas, tanto Comunes como Forales, podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir otras competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL.

En cualquier caso, esta concreción o delimitación, y con independencia de la figura normativa que proceda utilizar (ley estatal, autonómica o Norma Foral), se debe llevar a cabo de forma que los ayuntamientos no vean menoscabado su derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten a sus intereses y de la manera en que éstos se puedan ver plenamente satisfechos. Así, las competencias municipales deberán ser especificadas en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Lo contrario, supondría una vulneración de la autonomía constitucionalmente reconocida.

La obligatoriedad de que el Estado, la Comunidad Autónoma del País Vasco o, en su caso, los Territorios Históricos, deban observar la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además del resto de los principios, a la hora de concretar las competencias propias de los ayuntamientos, conlleva, según el apartado tercero del artículo 25 de la LBRL, a que previamente deban evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales. A tal efecto, la Ley o la Norma Foral por la que se efectúe esta operación deberán ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los citados principios. Además, la ley o Norma Foral correspondiente deberá prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los ayuntamientos sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas en su conjunto. Otro de los aspectos por los que también

deberán velar es porque no se produzca una atribución simultánea de las mismas facultades por otra Administración Pública.

Por lo que respecta a los ayuntamientos en cuestión y a fin de garantizar su autonomía, cabe añadir que éstos deben ejercer sus competencias propias en régimen de autonomía y bajo su exclusiva responsabilidad, lo que implica que ni el Estado, ni la Comunidad Autónoma del País Vasco ni los Territorios Históricos poseen facultades de dirección políticas ni administrativas sobre tales competencias ya que éstas corresponden a los órganos de gobierno municipales.

V.2. COMPETENCIAS DELEGADAS DE LOS MUNICIPIOS

A diferencia de las competencias propias, que como se ha dicho son aquellas que la ley o, en el caso de los municipios vascos, las Normas Forales atribuyen a éstos, las delegadas se definen como aquellas que su titularidad corresponde a una determinada Administración pero cuyo ejercicio decide encomendarlo a los ayuntamientos. Estas competencias están reguladas en el artículo 27 de la LBRL.

Así, tras las modificaciones que introduce la LRSAL, actualmente la LBRL solo reconoce al Estado y a las Comunidades Autónomas la facultad de delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias propias. La redacción anterior de la LBRL también permitía que otras entidades locales pudieran efectuar delegaciones, como por ejemplo las Provincias, sin embargo, actualmente, su papel se ve reducido a funciones de asistencia para garantizar la coordinación y seguimiento de las delegaciones cuando éstas se efectúen a favor de dos o más municipios de su ámbito territorial. No obstante esta previsión, en el caso del País Vasco y dada la existencia de un régimen distinto, se podría interpretar que los Territorios Históricos también están legitimados, junto con el Estado y las Comunidades Autónomas, para delegar el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de que también se les pueda solicitar la mencionada asistencia. En esta línea, en el País Vasco las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la normativa del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Territorios Históricos.

En todo caso, la delegación de competencias debe tener como objetivo mejorar la eficiencia de la gestión pública, la transparencia de los servicios públicos

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

y el servicio a la ciudadanía, contribuir a eliminar las duplicidades administrativas además de tener que respetar fielmente la normativa que regula la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, es decir, la LOEPSF.

Las disposiciones o acuerdos por los que se deleguen competencias deberán determinar el alcance, el contenido, las condiciones, la duración que, tras la modificación de la LBRL por parte de la LRSAL, no podrá ser inferior a cinco años, las técnicas de dirección y control de oportunidad y de eficiencia que se reserve la Administración delegante, las causas de revocación o de renuncia de la delegación y los medios personales, materiales y económicos que se adscriban a su ejercicio sin que pueda suponer un mayor gasto para las Administraciones Públicas. Es más, tras la reforma de 2013, es obligatorio que la delegación vaya acompañada de financiación adecuada, lo que obliga a que la Administración delegante deba contar con la correspondiente partida presupuestaria en cada ejercicio económico. El incumplimiento de esta obligación se sanciona con la nulidad de la disposición o acuerdo de delegación.

Por otro lado, las técnicas de dirección y de control que también puede incluir la disposición o acuerdo de delegación, se traduce en la potestad de la Administración que delega la competencia para tutelar la prestación 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. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante. En caso de que el municipio que desarrolle la competencia delegada incumpla cualquiera de las directrices o requerimientos que le sean efectuados, el ente titular de la competencia podrá revocar la delegación o ejecutar por sí mismo la competencia delegada en sustitución de aquél.

Otra de las novedades que presenta el artículo 27 de la LBRL es que enumera las materias que pueden ser objeto de delegación por parte del Estado, de las Comunidades y de los Territorios Históricos, entre otras, haciendo alusión a las siguientes:

- Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Protección del medio natural.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

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

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

No obstante, hay que tener en cuenta que para que la disposición o el acuerdo por el que se deleguen competencias sea eficaz se requiere que el municipio a favor del cual se produce acepte dicha delegación. Del mismo modo, el municipio podrá renunciar a la delegación, entre otros motivos, cuando la Administración delegante incumpla sus obligaciones financieras o cuando, por causas sobrevenidas, justifique suficientemente la imposibilidad de su ejercicio. A este fin, el acuerdo de renuncia debe ser adoptado por el Pleno del Ayuntamiento.

Por último, cabe destacar el contenido de la disposición adicional novena de la LRSAL que obliga a adaptar a esta Ley antes del 31 de diciembre de 2014 todos aquellos convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos por el Estado y por las Comunidades Autónomas, con anterioridad a su entrada en vigor, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas dos Administraciones de competencias delegadas. En caso de incumplimiento tales convenios, acuerdos y demás instrumentos quedarán sin efecto.

V.3. INICIATIVA PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Otro de los objetivos de la LRSAL y que así consta en su exposición de motivos es favorecer la iniciativa económica privada a fin de evitar intervenciones desproporcionadas de las Administraciones. Para ello, se limita el uso de las autorizaciones administrativas para iniciar actividades de tal índole a casos en los que su necesidad y su proporcionalidad queden claramente justificadas.

Asimismo, se suprimen los monopolios municipales que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad. De hecho, con anterioridad ya se han adoptado medidas tendentes a la consecución de este objetivo mediante figuras normativas como el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, que suprimió la mención de los "servicios mortuorios" a los que aludía la primera redacción del artículo 86 de la LBRL como susceptible de ser prestado en régimen de monopolio, así como la referencia al suministro de gas que fue derogado por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Ahora la LRSAL también elimina la posibilidad de que los ayuntamientos monopolicen otros servicios como el suministro de calefacción, los mataderos, los mercados y las lonjas centrales.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

En consecuencia, en la actualidad, el artículo 86 de la LBRL prevé que los ayuntamientos podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre y cuando, ello no comprometa el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. El ejercicio de dicha iniciativa requiere la apertura de un expediente en el que se acredite su conveniencia y su oportunidad y en el que, además, se justifique que no existe riesgo alguno para la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. El cumplimiento de esta obligación exige que el Ayuntamiento lleve a un análisis del mercado relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Finalmente, el citado expediente culminará con un acuerdo del Pleno que se pronunciará sobre la forma concreta en la que debe ser gestionado el servicio sobre el que ha recaído la iniciativa económica.

Además, los ayuntamientos podrán ejercer la iniciativa pública en régimen de monopolio en relación con los siguientes servicios: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación por la que quede regulado cada uno de ellos, sin perjuicio de que el Estado y las Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. En estos casos, además del acuerdo adoptado por el Pleno, también se requiere la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Así mismo, la Administración del Estado y la autonómica vasca podrán impugnar los actos y acuerdos previstos en esta materia cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Al margen de las previsiones que, con carácter básico, establece el artículo 86 de la LBRL en su nueva redacción, el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) y que también ha sido modificado por la LRSAL, en su apartado 2, regula los pasos a seguir en el ejercicio de la iniciativa sobre actividades económicas por parte de los ayuntamientos. Estos pasos son los siguientes:

- Acuerdo inicial del Pleno, previa designación de una comisión de estudio compuesta por concejales y por personal técnico.

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

- Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales del Ayuntamiento como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.
- Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y entidades.
- Finalmente, aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.

Además, en su nueva redacción, para la efectiva ejecución en régimen de monopolio de los servicios a los que se refiere el artículo 86 de la LBRL, el apartado segundo del artículo 97 del TRRL, exige la obtención de un informe de la autoridad de la competencia correspondiente y, además, el Pleno deberá aprobar el proyecto por mayoría absoluta. Una vez adoptado este acuerdo, el Ayuntamiento tiene la obligación de elevar el expediente completo a la Comunidad Autónoma para que el Gobierno Vasco resuelva sobre su aprobación dentro del plazo de tres meses. En el supuesto de que se solicite dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el tiempo invertido en evacuar la consulta no se tendrá en cuenta a efectos de computar el transcurso de plazo de tres meses.

V.4. COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

La LRSAL ha derogado el artículo 28 de la LBRL que permitía a los municipios 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.

A partir de esta reforma local de 2013, los ayuntamientos sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, es decir,

las competencias impropias, aunque no se denominen así en el texto vigente de la LRSAL, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes, por un lado, los informes previos de la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades y, por otro lado, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, que en la CAPV son los TTHH.

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

Así mismo, la disposición adicional novena de la LRSAL a la que se ha hecho alusión al hablar de las competencias delegadas, también se aplica en idénticos términos en relación con todos aquellos convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación que los municipios hubiesen celebrado bien con el Estado bien con la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el ejercicio de este tipo de competencias.

V.5. COMPETENCIAS QUE LA LRSAL ATRIBUYE A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En las diversas disposiciones adicionales y transitorias que incluye la LRSAL se prevé la asunción por parte de las Comunidades Autónomas en su conjunto de la titularidad de las competencias en materia de educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria.

La educación

Según la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL, las normas que regulen el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales deben fijar los términos en los que las Comunidades asumirán las competencias que se prevén como propias de los municipios, incluso cuando hayan sido ejercidas por

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

éstos, por las Diputaciones o por otras entidades locales, relativas a la participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, en la cooperación con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como en la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, primaria y especial. A tal efecto, se contemplará el oportuno traspaso de medios económicos, materiales y personales.

En nuestra Comunidad Autónoma la metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en la materia de referencia se llevará a cabo por las Instituciones competentes del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La salud

La disposición transitoria primera de la LRSAL regula la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud al disponer que éstas, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Esta asunción se debe producir con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local y dentro de un plazo máximo de cinco años.

La misma disposición establece que las Comunidades deberán asumir de forma progresiva la gestión de estos servicios, en concreto, un veinte por ciento anual, para lo que deberán elaborar un plan para la evaluación y la reestructuración de los servicios. Sin embargo, la disposición transitoria primera de la LRSAL permite que las Comunidades Autónomas puedan delegar estas competencias en los municipios, en las Diputaciones Provinciales o en las entidades equivalentes en los términos ya expuestos en el presente capítulo. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de estos servicios no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

En el supuesto de que cada año, dentro del plazo máximo de cinco años, no se produzca la asunción del veinte por cientos de estos servicios ni tampoco se

haya acordado la delegación de estas competencias, los municipios, las Diputaciones Provinciales o las entidades equivalentes podrán seguir prestándolos, si bien, a cargo de la Comunidad Autónoma.

Al igual que ocurre en materia de educación, en el ámbito del País Vasco, la metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la disposición transitoria primera se llevará a cabo por las Instituciones competentes a este fin atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Servicios Sociales

Las competencias relativas a los Servicios Sociales también son objeto de asunción por parte de las Comunidades Autónomas de conformidad con la disposición transitoria segunda de la LRSAL.

Al amparo de esta disposición, con fecha de 31 de diciembre de 2015 y en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias de los municipios relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por municipios, las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

Tomando como fecha límite la del 31 de diciembre de 2015 y previa elaboración de un plan para la evaluación, la reestructuración e implantación de los servicios sociales, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

Así mismo, al igual que ocurre con la sanidad, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

De la misma manera, se contempla la posibilidad de delegar su ejercicio en los municipios, en las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Por otra parte, añadir que si a fecha de 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de estos servicios o no hubiesen acordado su delegación, éstos se seguirán prestando por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma.

La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la disposición transitoria segunda se llevará a cabo por las Instituciones competentes del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Inspección sanitaria

La disposición transitoria tercera de la LRSAL cumple la misma función que las anteriores en lo relativo a los servicios de inspección sanitaria. Así, según su texto, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta LRSAL las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la disposición transitoria tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

CAPÍTULO VI

OTRAS ENTIDADES LOCALES

VI. 1. PROVINCIAS DE RÉGIMEN COMÚN

VI. 2. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

VI. 3. COMARCAS

VI. 4. ÁREAS METROPOLITANAS

**VI. 5. ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL
INFERIOR AL MUNICIPIO**

CAPÍTULO VI

OTRAS ENTIDADES LOCALES

VI.1. PROVINCIAS DE RÉGIMEN COMÚN

Aunque la LRSAL tiende a centrarse fundamentalmente en las competencias municipales, también afecta a las competencias de otras entidades locales y, de hecho, en este sentido trata de potenciar las Diputaciones Provinciales, lo que tiene su repercusión en la CAPV.

Hasta ahora, la LBRL reconocía como parte del ámbito de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales la coordinación de los servicios municipales entre sí a fin de asegurar que los servicios de competencia municipal son prestados en todo su territorio, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente en los de menor capacidad económica y de gestión, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, finalmente, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia. Estas competencias se entendían, en todo caso, sin perjuicio de aquellas otras que con el mismo carácter les pudieran ser atribuidas por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Sin embargo, ahora, tras la reforma que introduce la LRSAL estas competencias son ampliadas y matizadas, de modo, que las competencias de las Diputaciones Provinciales son las siguientes:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios públicos municipales.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos legalmente previstos.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Como se puede observar, no se alude después de la reforma operada por la LRSAL al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que tuvo su peso específico en el pasado reciente.

OTRAS ENTIDADES LOCALES

Así mismo, para la efectiva realización de las tres primeras competencias que se han citado, las Diputaciones Provinciales debe llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.

El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

- Asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el manteni-

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

miento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

- Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.
- Dar soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

Es preciso tener en cuenta que los Territorios Históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia ejercen, además de todas estas competencias en virtud de la disposición adicional segunda, apartado 2, de la LBRL las competencias que les atribuyen el Estatuto de Autonomía Vasco y la legislación interna de la Comunidad Autónoma que se dicte en su desarrollo y aplicación.

VI.2. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

El artículo 44 de la LBRL reconoce a los municipios, como una de las manifestaciones de la autonomía local, el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Este derecho puede ser ejercitado por municipios pertenecientes a diversas Comunidades Autónomas siempre y cuando así lo permitan sus respectivas legislaciones.

Las mancomunidades también son entidades locales, aunque no territoriales, que tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus propios estatutos. De esta forma, los estatutos deben regular el ámbito territorial de la entidad, esto es, los municipios que lo conforman, su objeto y competencia, los órganos de gobierno con los que va a contar y que deben ser representativos de todos los ayuntamientos, los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, el plazo para el que se crea la Mancomunidad y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

OTRAS ENTIDADES LOCALES

La actual LRSAL, en un intento de garantizar que las Mancomunidades únicamente sean creadas para la ejecución de obras y para la prestación de servicios públicos municipales y que el contenido de sus Estatutos se ajuste a lo ya dicho, establece en su disposición transitoria undécima que de no ajustarse a tales previsiones en el plazo de seis meses, a contar desde su entrada en vigor, incurrirán en causa de disolución.

El expediente para la disolución de las Mancomunidades de municipios será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en la CAPV por los TTHH en virtud de lo dispuesto en el artículo 37.3 c) del EAPV. La disolución, según la citada disposición transitoria, conlleva, en primer lugar, que el personal que estuviera al servicio de la Mancomunidad disuelta quede incorporado a los ayuntamientos que formen parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y, en segundo lugar, que los mismos ayuntamientos queden sufragadas en todos sus derechos y obligaciones.

En el Territorio Histórico de Araba/Álava la Norma Foral 62/89, de 20 noviembre, regula el procedimiento de constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las Hermandades de Servicios de Municipios y Concejos. Los Municipios y Concejos del Territorio Histórico de Araba/Álava, podrán mancomunarse entre sí en Hermandades, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia que requieran de una organización estable, si bien los Concejos solo podrán integrarse cuando vengán prestando los servicios objeto de la Hermandad de que se trate.

Las Hermandades que se constituyan tendrán la naturaleza de entidades locales con plena personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos.

En ningún caso asumirán la totalidad de las competencias legalmente atribuidas a los entes asociados en las mismas.

VI.3. COMARCAS

La LRSAL no afecta a las Comarcas, por lo que subsiste su condición de entidades locales, por el artículo 3.2 y 42 de la LBRL.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Según la disposición adicional sexta de la LRSAL, las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales, como es el caso de Aragón y Cataluña.

En el Territorio Histórico de Araba/Álava la Norma Foral 63/1989, de 20 noviembre, regula las Cuadrillas como entidad territorial foral integrada por los municipios al objeto de participar en los asuntos y promover y gestionar cuestiones de interés general que afecten a su ámbito territorial. Se compone de las siguientes cuadrillas:

- Cuadrilla de Vitoria-Gasteiz/Vitoria-Gasteizko Eskualdea.
- Cuadrilla de Ayala/Aiarako Eskualdea.
- Cuadrilla de Salvatierra/Aguraingo Eskualdea.
- Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa/Biasteri Arabako Errioxako Eskualdea.
- Cuadrilla de Zuia/Zuiako Eskualdea.
- Cuadrilla de Añana/Añanako Eskualdea.
- Cuadrilla de Campezo-Montaña Alavesa/Kanpezuko-Arabako Mendialdeko Eskualdea.

VI.4. ÁREAS METROPOLITANAS

La LRSAL tampoco afecta a las Áreas Metropolitanas, por lo que subsiste su condición de entidades locales, en los artículos 3.2 y 43 de la LBRL

VI.5. ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO

La LRSAL ha modificado el artículo 3.2 de la LBRL y ya no incluye a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio entre las entidades locales

OTRAS ENTIDADES LOCALES

al mismo tiempo que deroga el artículo 45 de la LBRL que posibilitaba su creación con personalidad jurídica propia.

Sin embargo, la LRSAL se pronuncia sobre las entidades de este tipo existentes en el momento de su entrada en vigor y aquellas otras cuya constitución se hubiese iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2013.

En relación con las primeras, la disposición transitoria cuarta de la LRSAL contempla las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de de la LRSAL disponiendo que mantendrán su personalidad jurídica. Así mismo, esta disposición les impone la obligación de presentar, con anterioridad al 31 de diciembre de 2014, sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su disolución, lo que se llevará a cabo por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva.

La disolución, al igual que ocurre con las Mancomunidades, implica que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada y que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

Por lo que respecta a la CAPV, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio comunicarán a las Instituciones Forales sus cuentas y serán estas Instituciones Forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición, según la nueva disposición adicional segunda de la LBRL.

En relación con las segundas, la disposición transitoria quinta de la LRSAL prevé que el núcleo de población que antes del 1 de enero de 2013 hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, una vez que se constituya, lo hará con personalidad jurídica propia y se registrará por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente, o normativa foral, en su caso.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

A partir de ahora, es aplicable el nuevo artículo 24 bis de la LBRL, introducido por la LRSAL, que dice que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración 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.

La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

Solo podrán crearse este tipo de entes, o de órganos desconcentrados, más bien, si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la LOEPSF.

En Araba/Álava la Norma Foral 11/1995, de 20 marzo, regula los Concejos como un cauce tradicional inmediato de participación ciudadana y que gozan de plena autonomía para la gestión de sus intereses y los de las correspondientes colectividades que les sirven de base a través del desarrollo de sus competencias propias.

El Concejo es una entidad local de carácter territorial que, con propia personalidad jurídica y capacidad de obrar, ejerce su jurisdicción en una demarcación territorial de menor extensión que la constituida por el término municipal. Todos los Concejos del Territorio Histórico de Araba/Álava se encuentran incardinados dentro de alguno de los municipios oficialmente reconocidos.

CAPÍTULO VII

EL PATRIMONIO

VII. 1. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO DE LOS AYUNTAMIENTOS

VII. 2. CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL

VII.3. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

- A. Concepto y otras notas características*
- B. Titularidad*
- C. Afectación y desafectación.*
- D. Mutaciones demaniales*
- E. Utilización de los bienes de dominio público y títulos habilitantes*

VII.4. BIENES PATRIMONIALES

- A. Concepto*
- B. Adquisición*
- C. Uso y aprovechamiento*
- D. Enajenación*

VII.5. PRERROGATIVAS SOBRE EL PATRIMONIO MUNICIPAL

- A. Investigación*
- B. Deslinde*
- C. Recuperación de Oficio*
- D. Desahucio administrativo*
- E. Potestad sancionadora*
- F. Otras vías de conservación y protección del patrimonio municipal*

VII.6. DEFENSA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL POR LOS VECINOS

VII.7. BIENES COMUNALES

CAPÍTULO VII

EL PATRIMONIO

VII.1. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO DE LOS AYUNTAMIENTOS

El artículo 1.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL) enumera las fuentes normativas a las que se ven sometidos los bienes y los derechos que integran el patrimonio de los ayuntamientos al disponer que el régimen de bienes de las entidades locales se rige por las siguientes normas:

- Por la legislación básica del Estado en materia de Régimen Local.
- Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas.
- Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas.
- En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de Régimen Local y bienes públicos.
- Por las ordenanzas propias de cada entidad.
- Supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

Las dos primeras fuentes a las que se refiere el artículo 1.2 del RBEL derivan de la facultad que tiene el Estado para determinar el régimen jurídico del patri-

monio municipal sobre la base de las competencias exclusivas que le reconoce la Constitución española en materia de legislación civil (artículo 149.1.8 de la Constitución española) y en materia de bases del régimen de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 de la Constitución española).

En el ejercicio de estas dos competencias el Estado ha dictado, por un lado la LBRL, así como el TRRL y, por otro lado, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP).

La LBRL dedica los artículos 79 a 83 a regular, de manera muy breve, el patrimonio de los ayuntamientos haciendo alusión al tipo de bienes que lo integran, a los principios por los que se rigen, a las prerrogativas de las que disponen los municipios a fin de proteger y de defender tales bien y, finalmente, a la forma de alterar su naturaleza, cuestiones que se analizarán con mayor detalle en apartados posteriores. Así mismo, se deben tener en cuenta los preceptos del TRRL, si bien, únicamente aquellos que tengan carácter básico.

Por su parte, la LPAP se presenta como una Ley que únicamente se aplica en su totalidad al Estado quedando limitados en la propia Ley los preceptos que resultan vinculantes para los municipios. En este sentido, el artículo 2.2 de esta norma establece literalmente que "serán de aplicación a las comunidades autónomas, entidades, que integran la Administración local y entidades, de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda", donde, a su vez, se diferencian los preceptos de naturaleza básica, dictados al amparo de la competencia del artículo 149.1.18ª de la Constitución española, y los preceptos de aplicación general, dictados al amparo de la competencia del artículo 149.1.7 de la misma Norma Fundamental.

Cabe añadir que todos estos títulos competenciales actúan como límites a la competencia autonómica para regular, mediante Ley, el régimen jurídico tanto de su propio patrimonio como del que sea propio de todas aquellas entidades, locales que se encuentren ubicadas dentro de su territorio, siendo esta la tercera fuente a la que se refiere el artículo 1.2 del RBEL. No obstante, en el caso de la CAPV, tanto el artículo 37.3. d del EAPV como el artículo 7 a) 7 de la LTH atribuyen a los TTHH la competencia exclusiva dentro de sus respectivos territorios en el régimen de los bienes municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

EL PATRIMONIO

La cuarta fuente se refiere a la legislación estatal no básica en materia de régimen local y patrimonial dentro de la cual se incluyen, por una parte, los artículos del TRRL que carezcan de naturaleza básica y, por otra parte, el propio RBEL siendo este reglamento, de hecho, el mayor exponente de la legislación patrimonial a nivel municipal.

Finalmente, dentro de las fuentes propias del ordenamiento jurídico administrativo, se deben destacar las ordenanzas municipales que puedan existir al respecto. Este tipo de normas pueden ser dictadas por los ayuntamientos en el ejercicio de la potestad reglamentaria que les reconoce el artículo 4.1 de la LBRL con Pleno sometimiento, en todo caso, al principio de jerarquía normativa, lo que significa que las ordenanzas no pueden contradecir el articulado de las fuentes hasta ahora expuestas.

Para todo aquello que no esté previsto en la legislación a la que nos acabamos de referir, el RBEL permite que se pueda aplicar, de manera supletoria, el resto de las normas que integren el ordenamiento público así como la normativa propia del ordenamiento civil.

VII.2. CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL

Tanto el artículo 79.1 de la LBRL como el artículo 1.1 del RBEL ofrecen la misma definición de patrimonio de los ayuntamientos cuando establecen que éste está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.

Dentro de esta genérica definición que incluye prácticamente cualquier activo cuya titularidad pertenezca al Ayuntamiento, el artículo 79.2 de la LBRL y el artículo 2 del RBEL distinguen dos categorías de bienes, los de dominio público o demaniales y los bienes patrimoniales.

No obstante, los mismos preceptos hacen alusión a un tercer tipo de bienes, denominados comunales y que, a pesar de que se configuran como una clase independiente que posee su propia definición así como su propio régimen jurídico, se incluyen dentro de la categoría de los demaniales.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Finalmente, el artículo 16 del RBEL se limita, a citar la tercera y última categoría de bienes al hacer alusión al patrimonio municipal del suelo y que se rige, no por la normativa patrimonial, sino por la normativa urbanística que en el caso de la CAPV viene dada por la LSU. El patrimonio público del suelo es un patrimonio separado destinado a regular el mercado del suelo, a la construcción de viviendas protegidas y a la obtención de reservas de suelo de futura utilización. La LRSAL, al modificar el Texto Refundido de la Ley de Suelo, lo altera al contemplar la posibilidad de que los ayuntamientos dediquen el patrimonio público de suelo a reducir su deuda comercial o financiera, de forma excepcional, debiendo reponer el importe en un plazo máximo de diez años.

Los requisitos son:

- Haber aprobado el presupuesto del Ayuntamiento del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- Que exista un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios de del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda del Ayuntamiento, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- Que se haya obtenido la autorización previa de la Diputación Foral.

VII. 3. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

A. Concepto y notas características

Los bienes de dominio público o demaniales son definidos, tanto por el artículo 79.3 de la LBRL como por el artículo 2.2 del RBEL, como aquellos que, siendo

EL PATRIMONIO

de titularidad municipal, están destinados al uso o al servicio público. Por su parte, el artículo 5.1 de la LPAP, que ofrece la definición más reciente, añade que también son bienes de dominio público aquellos a los que una ley les otorgue directamente tal carácter. De hecho, ejemplo de ello son los bienes a los que se refiere el artículo 132.2 de la Constitución española al disponer que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

En esta misma línea, el artículo 3.1 del RBEL precisa que son bienes destinados al uso público los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. Respecto de los bienes destinados al servicio público el artículo 4 del mismo texto legal cita a las Casas Consistoriales, y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Al margen de los distintos tipos de bienes que, en concreto, ostentan la condición de demaniales, todos ellos se caracterizan por ser de titularidad pública, por estar afectados al uso o al servicio público y, finalmente, aunque no se desprenda de su definición, por estar sometidos a un régimen jurídico de uso, de protección y de conservación específico. Es más, todas estas notas justifican la existencia de ciertas potestades o prerrogativas como con la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de los bienes de dominio público.

En cuanto a la inalienabilidad decir que el ordenamiento jurídico administrativo impide que los bienes de dominio público o demaniales puedan ser enajenados a favor de terceros. Así, en el caso de que los ayuntamientos quieran enajenar esta clase de bienes, previamente, deberán desafectarlos del uso o del servicio público al que estén destinados, cuestión de la que nos ocuparemos posteriormente.

Por su parte, la imprescriptibilidad, característica íntimamente ligada a la anterior, impide que los bienes de este tipo puedan ser adquiridos por terceros mediante el instituto de la prescripción adquisitiva o usucapión, esto es, por poseer

un determinado bien durante un periodo de tiempo concreto, todo ello con arreglo a la legislación civil.

Por último, la nota de la inembargabilidad, como su propio nombre indica, excluye a los bienes de dominio público o demaniales de cualquier operación de embargo.

B. Titularidad

Como ya se ha mencionado, para que un bien o un derecho pueda ser considerado como de dominio público o demanial, el primer requisito que se debe cumplir es que éstos sean de titularidad pública y, en el caso de los ayuntamientos, más concretamente, de titularidad local.

La titularidad puede ser adquirida a través de varias vías, todas ellas previstas por la Ley. Así, el artículo 15 de la LPAP, de aplicación general según su disposición final segunda, establece, para todas las Administraciones Públicas, incluida la municipal, que éstas podrán adquirir bienes y derechos en virtud de cualquiera de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico y entre los que se destacan, esencialmente, los siguientes: por atribución de la ley, a título oneroso (con o sin ejercicio de la potestad de expropiación forzosa), por herencia, legado o donación, por prescripción y, finalmente, por ocupación.

El artículo 10 del RBEL contempla las mismas vías de adquisición de la titularidad de un determinado bien o derecho, si bien, añade una cláusula genérica al disponer que también se podrá adquirir la propiedad por cualquier otro modo que resulte legítimo en derecho y en el artículo 15 hace alusión a la obtención de bienes por medio de procedimientos judiciales o administrativos.

C. Afectación y desafectación

Continuando con los requisitos para que un bien de titularidad municipal pueda ser considerado como de dominio público se debe hacer alusión a uno de carácter formal y a otro de carácter material que se deben cumplir de forma sucesiva.

EL PATRIMONIO

El requisito formal viene dado por la figura de la afectación que se define en el artículo 65 de la LPAP como el hecho de vincular un determinado bien o derecho de titularidad administrativa a la satisfacción de una finalidad pública. El requisito material, por su parte requiere que el destino o la vinculación a dichas finalidades derivadas de la afectación sea inmediata, real y efectiva. Así, debido precisamente a que estos dos condicionantes deben ser cumplidos de manera sucesiva, nos lleva a considerar que para que un bien o derecho forme parte del dominio público no es suficiente con que, de hecho, el bien en cuestión esté dirigido a satisfacer una finalidad pública. Es más, la vinculación de un determinado bien al uso o al servicio público no implica su afectación y, por ende, su carácter demanial. Así ocurre con aquellos bienes que siendo de titularidad pública y estando destinados a fines públicos ostentan, sin embargo, el carácter de patrimoniales.

En cualquier caso, este tipo de bienes, aun no siendo de dominio público, constituyen un patrimonio separado que, precisamente por servir a un fin público, gozan de ciertos privilegios propios del régimen jurídico aplicable a aquéllos como es, por ejemplo, el principio de inembargabilidad. Este podría ser el caso de los bienes que integran el llamado Patrimonio Municipal del Suelo.

Por otro lado, señalar que la afectación puede ser natural o artificial. La afectación natural es aquella que deriva de una ley, esto es, cuando el propio ordenamiento jurídico atribuye a un bien o a un derecho la calificación de demanial en atención a las características naturales que presenta. Así ocurre, por ejemplo, con los bienes a los que se refiere el ya citado artículo 132 cuando alude a la zona marítimo terrestre, entre otros. La afectación artificial, por el contrario, es aquella que requiere de una actuación administrativa y en función del tipo de actuación que se lleve a cabo se puede diferenciar, a su vez, entre afectación artificial expresa, afectación artificial implícita o automática y afectación artificial presunta. En este sentido, hay que tener en cuenta que, a salvo el supuesto de afectación natural, cuando un Ayuntamiento, al igual que el resto de las Administraciones, adquiere la titularidad de un bien por cualquiera de las vías expuestas, dicho bien se considera patrimonial en tanto en cuanto no se produzca su afectación, de ahí su relevancia. Así lo indica el artículo 16 de la LPAP.

La afectación artificial expresa está regulada en el artículo 8 del RBEL que requiere la tramitación de un procedimiento ad hoc sometido a una serie de requi-

sitos. El primero de ellos es que se acredite la oportunidad así como la legalidad de alterar la calificación jurídica del bien adquirido para que pueda pasar de patrimonial a demanial o de dominio público. La oportunidad requiere acreditar que concurre un interés o utilidad pública que justifique tal alteración, aspecto respecto del que los ayuntamientos gozan de un amplio margen de discrecionalidad, no así en relación con la legalidad que deberá quedar plasmada en los correspondientes informes técnicos y jurídicos.

Una vez hecho esto, el expediente administrativo, junto con toda la documentación que lo integre, deberá ser sometido a un periodo de información pública por plazo de un mes. En relación con este segundo requisito, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30/92, al regular específicamente este trámite. Así, este precepto exige que el periodo de información pública sea anunciado en el correspondiente Boletín Oficial, lo que en el caso de los municipios vascos se debe producir en el Boletín Oficial del Territorio Histórico al que pertenezcan. No obstante, al margen de esta publicación, si la alteración de la calificación jurídica recae sobre un bien respecto del que el propio Ayuntamiento ha constituido algún derecho personal o real, deberá, asimismo, notificarlo individualmente a todos los interesados. Ambos requisitos son esenciales, ya que su omisión podría determinar la nulidad de las actuaciones administrativas.

Finalmente, el procedimiento deberá ser terminado mediante una resolución expresa adoptada al efecto por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, de lo que se deduce que la competencia recae en el Pleno.

El artículo 81 de la LBRL y el artículo 8 del RBEL también regulan la afectación artificial implícita o automática que se produce en los siguientes supuestos:

Con la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y de servicios.

Cuando un bien patrimonial se haya destinado por un plazo superior a veinticinco años al uso o al servicio público.

Cuanto el Ayuntamiento adquiera por prescripción adquisitiva o usucapión, conforme a las normas de Derecho Civil, la propiedad de un bien que estuviese siendo destinado al uso o al servicio público.

EL PATRIMONIO

La redacción del primer supuesto, a pesar de que resulta aparentemente clara, requiere de alguna matización y es que el hecho de que se apruebe definitivamente un plan de ordenación urbana o un proyecto de obras o de servicios no supone que se produzca la afectación en ese mismo instante.

En esta línea, hay que tener en cuenta que cuando se aprueban tales planes y proyectos, de hecho, los bienes a los que se refieren pueden resultar inexistentes como ocurre, por ejemplo, con la construcción de viales públicos. Así, la afectación se producirá de manera efectiva cuando los terrenos hayan sido debidamente urbanizados y el Ayuntamiento haya procedido a su recepción formal, momento en el que pasarán a formar parte del dominio municipal para su destino al fin público que proceda.

En cuanto al segundo supuesto de afectación artificial implícita o automática cabe añadir que el uso al que se refiere se debe haber realizado de forma pública, pacífica, ininterrumpida y sin limitación alguna por parte del Ayuntamiento. Estas notas también son exigibles respecto del tercer y último supuesto de afectación artificial implícita o automática, si bien, cabe añadir que para que la Administración pueda adquirir la propiedad de un bien mediante el instituto de la prescripción adquisitiva o, lo que es lo mismo, mediante la usucapión, es necesario que la posesión se produzca en "concepto de dueño", dado que así lo exige la legislación civil.

Finalmente, aunque ninguno de los preceptos señalados digan nada al respecto, la afectación artificial presunta se produce cuando la Administración adquiere bienes y derechos mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria. Éstos pasarán a ostentar la condición jurídica de demaniales una vez que se adopte el acuerdo de necesidad de ocupación previsto en el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa debiendo ser destinados al fin de utilidad pública que motivó la expropiación.

Por su parte, como contrapartida a la figura de la afectación, se encuentra la desafectación cuyo objetivo no es sino dejar de destinar los bienes y los derechos demaniales al uso o al servicio público, de manera, que adquieran la condición de patrimoniales.

La desafectación, al igual que ocurre con la afectación, puede ser tanto natural como artificial, si bien, esta última debe ser expresa en todo caso. La desafectación natural es aquella que se produce cuando la ley que atribuye a un determinado

bien o derecho la calificación de demanial deja de hacerlo, ya sea porque se modifique la propia ley, ya sea porque el bien deje de poseer las características que justificaban el reconocimiento de esta condición. Por el contrario, la desafectación artificial requiere la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 8 del RBEL que también deberá culminar con un acto expreso adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, sin perjuicio de que también se pueda producir mediante la aprobación definitiva de un plan de ordenación urbana cuando el mismo no sea recogido como tal pasando a ser patrimonial.

D. Mutaciones demaniales

Una de las figuras íntimamente ligadas con las afecciones y las desafecciones es el de las mutaciones demaniales.

El artículo 71.1 de la LPAP define la mutación demanial como el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien de titularidad pública y la simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público. Es decir, por medio de la mutación demanial lo que se modifica es el destino o la vinculación del bien o del derecho, no así su carácter demanial.

En principio, las mutaciones demaniales se producen dentro de una misma Administración Pública a fin de poder ejercer sus diversas competencias. No obstante, la LPAP también permite que un bien cuya titularidad pertenezca a una determinada Administración se pueda destinar a satisfacer las competencias de otra distinta a través de la figura que nos ocupa sin que, por ello, varíe ni su titularidad ni su condición de bien de dominio público.

E. Utilización de los bienes de dominio público y títulos habilitantes

El RBEL dedica los artículos 74 a 91 a regular la utilización de los bienes y los derechos de dominio público. Tal y como ya se ha indicado, tienen esta consideración aquellos que estén vinculados al uso o al servicio público, de modo, que la propia normativa contiene preceptos diferenciados en relación con estos dos destinos.

EL PATRIMONIO

En cuanto a los usos, el artículo 75 del RBEL diferencia dos tipos. Por un lado, el uso común, dentro del cual, a su vez, diferencia el uso común general del uso común especial y, por otro lado, el uso privativo.

El uso común general es aquel que se ejerce por igual y de forma indistinta por todos los ciudadanos, de manera, que el uso realizado por unos no limita ni mucho menos excluye la posibilidad de uso por parte de otros. Tanto es así que esta modalidad no requiere la previa obtención de ningún título habilitante (licencias y concesiones administrativas) por parte del Ayuntamiento sino que el mismo es libre, sin perjuicio de que las actuaciones que deriven del citado uso deban ser compatibles con la naturaleza del propio bien así como ajustarse a lo que disponga, en su caso, el acto de afectación al igual que la normativa aplicable. Como ejemplos de este tipo de uso se podría citar la utilización por parte de la ciudadanía de un camino público o el acceso a un mercado de abastos, entre otros muchos.

Por el contrario, el uso común especial se identifica con aquel que, sin impedir el uso común general, supone la concurrencia de determinadas circunstancias como la peligrosidad o la intensidad del mismo, la preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes que generan un exceso de utilización sobre el que corresponde a todos los ciudadanos, esto es, un menoscabo o limitación de uso común general. Dentro de esta categoría, constituyen ejemplos el derecho de acceder a la vía pública mediante un vado, la instalación de terrazas por parte de los establecimientos hosteleros o el tránsito de camiones de gran tonelaje por caminos públicos rurales.

A diferencia de lo que ocurre con el uso común general, el especial requiere, en todo caso, la previa obtención del correspondiente título habilitante siendo éste la licencia administrativa de conformidad con el artículo 77 del RBEL sin excepción alguna.

Por su parte, el uso privativo implica la ocupación de una parte del dominio público que si que limita y excluye su utilización por parte del resto de la ciudadanía y también requiere, al igual que el supuesto anterior, la previa obtención del correspondiente título habilitante siendo éste la concesión administrativa de conformidad con el artículo 78 del RBEL, también sin excepción alguna. Dentro del uso privativo, cabe destacar la utilización de un nicho en un cementerio municipal, la instalación de un quiosco en la vía pública o la instalación de postes de publicidad.

Igualmente, la LPAP regula la misma cuestión en el artículo 86 de forma un tanto diferente en relación con ambos usos al reservar la licencia para los usos comunes especiales que no excedan de cuatro años y para los usos privativos, siempre y cuando, se lleven a cabo con instalaciones desmontables o bienes muebles y su duración no supere, asimismo, los cuatro años. En el caso de que el uso especial se reconozca por un periodo superior a cuatro años y en el caso, también, de que el uso privativo se lleve a cabo simplemente con instalaciones fijas o bienes inmuebles o con instalaciones desmontables o bienes muebles y por una duración superior a los cuatro años el título a obtener será el de la concesión administrativa. Como se puede observar, la LPAP no se limita a distinguir entre el uso común especial y el uso privativo a efectos de determinar si los mismos deben estar legitimados en virtud de una licencia o de una concesión administrativa sino que introduce ciertos matices. Sin embargo, cabe destacar que dicho precepto no resulta de aplicación a los ayuntamientos en virtud de lo dispuesto en su artículo 2 en relación con la disposición final segunda, por lo que, en todo caso, se deberá estar a lo dispuesto en el RBEL.

Las licencias y las concesiones administrativas se diferencian en diversos aspectos de gran relevancia como, por ejemplo, la forma en que deben ser adjudicadas. El artículo 77 del RBEL establece, como regla general, que las licencias se otorgan directamente salvo en aquellos casos en los que, por cualquier circunstancia, se limite su número, en cuyo caso se requiere la previa licitación mediante la convocatoria del correspondiente concurso y en el caso de que esto no sea posible, mediante sorteo. Idéntica previsión contiene el artículo 92.1 de la LPAP siendo éste uno de los preceptos de aplicación directa a nivel municipal. Por el contrario, respecto de las concesiones administrativas, el artículo 78 del RBEL prevé como sistema de adjudicación el concurso sin excepción alguna, precepto que, sin embargo, se ve flexibilizado por lo dispuesto en el artículo 93.1 de la LPAP, que también resulta de aplicación directa a nivel municipal, y que permite que éstas puedan ser adjudicadas de forma directa en los supuestos previstos en el artículo 137.4 del mismo texto legal para el caso de las enajenaciones previa justificación de su concurrencia. Estos supuestos son los siguientes:

- Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.

EL PATRIMONIO

- Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.
- Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los puntos anteriores.
- Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.
- Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.
- Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.
- Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.
- Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.
- Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

En cualquier caso, el otorgamiento de las licencias administrativas debe ir precedido de la presentación de la oportuna solicitud sin que puedan ser adjudicadas de oficio, a diferencia de lo que ocurre con las concesiones administrativas donde el concurso siempre es convocado por el Ayuntamiento. No obstante, en relación

con esta última afirmación cabe realizar una pequeña matización y es que el RBEL permite que, con anterioridad a la convocatoria del concurso, los particulares puedan presentar ante el Ayuntamiento una memoria en la que se proponga la ocupación del dominio público a fin de que éste lo examine y proceda a su admisión, y posterior convocatoria, o rechazo, decisión que podrá ser impugnada.

Continuando con los aspectos relativos a la adjudicación, precisar que en el caso de las licencias ésta es totalmente discrecional, que no arbitraria, y la denegación deberá ser motivada sin ningún tipo de salvedad. Esta motivación se podrá fundamentar en el uso o en el servicio público al que esté destinado el bien, a su promoción o a su entorpecimiento. Además, tampoco se debe olvidar que los ayuntamientos pueden regular por medio de sus ordenanzas el uso de los bienes de su titularidad y, por ende, añadir requisitos adicionales de cara a autorizar su uso especial, por lo que las solicitudes de licencia también se podrán denegar sobre la base de su incumplimiento o falta de concurrencia. Por el contrario, no resulta viable que una concesión administrativa sea denegada de forma discrecional, sino que se deberán ponderar todos los intereses que resulten afectados.

Así mismo, existen otras diferencias entre ambos títulos habilitantes como es el tiempo de su vigencia. Tanto las licencias como las concesiones administrativas deben ser otorgadas por un periodo de tiempo determinado. El RBEL únicamente se pronuncia de manera expresa respecto de las concesiones al señalar que su plazo máximo de duración será de noventa y nueve años, guardando silencio en cuanto al tiempo de duración máximo de las licencias. En cualquier caso, en aras a conocer este dato procede aplicar de manera supletoria, por no resultar directamente vinculante, lo previsto en el artículo 92.3 de la LPAP que limita su temporalidad, prórrogas incluidas, a cuatro años. De todas formas, en cuanto al plazo de duración de las concesiones administrativas, por tratarse precisamente de un plazo máximo, nada impide que los ayuntamientos, por medio una vez más de las ordenanzas municipales, puedan reducir el mismo.

Otra de las diferencias existentes, también deriva del artículo 92, apartado cuarto, de la LPAP, que si que resulta directamente aplicable a los ayuntamientos y que indica que 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 con-

EL PATRIMONIO

diciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general. Sin embargo, en el caso de las concesiones administrativas, la revocación conlleva el abono de la cuantía indemnizatoria que corresponda. De hecho, así lo dispone expresamente el artículo 80 del RBEL, además del artículo 93.5 de la LPAP. No obstante, en ambos casos, la revocación deberá ir precedida de la tramitación del correspondiente procedimiento en el que se otorgue al interesado el trámite de audiencia.

El contenido de ambos títulos, sin perjuicio de las diferencias señaladas, es común y se debe reflejar, al menos, a los aspectos a los que se refiere el artículo 80 del RBEL como, por ejemplo, el régimen de uso del bien o del derecho, la asunción de los gastos de conservación y de mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe, la garantía a prestar, la asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente y las causas de extinción, entre otras cuestiones. Igualmente, otro de los aspectos comunes se refiere al órgano competente para su otorgamiento siendo este el alcalde, en el caso de las licencias, por aplicación del artículo 21.1 q) de la LBRL, y en el caso de las concesiones administrativas, por aplicación de la disposición adicional Segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

Finalmente, cabe incluir dentro de los elementos comunes a las causas de extinción de las que nada dice el RBEL, si bien, el artículo 100 de la LPAP, de aplicación directa a los ayuntamientos, identifica las siguientes:

- Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica.
- Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.
- Caducidad por vencimiento del plazo.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización.
- Mutuo acuerdo.
- Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización.
- Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.
- Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de la LPAP.
- Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan.

Finalmente, señalar que los bienes de dominio público que estén destinados a la prestación de un servicio público se registrarán por lo que a tal efecto dispongan las normas que regulen el servicio en cuestión y, en ausencia de normativa alguna, por lo que disponga el acto de afectación, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la normativa patrimonial para ambos casos.

VII.4. BIENES PATRIMONIALES

A. Concepto

Según el artículo 6 del RBEL los bienes patrimoniales se definen como aquellos que siendo de propiedad de los ayuntamientos no están afectados a ningún tipo de uso o de servicio público y que, además, pueden constituir fuentes de ingresos para el erario municipal. El artículo 7 del mismo texto normativo atribuye tal condición a las parcelas sobrantes y a los efectos no utilizables. Se entiende por parcelas sobrantes aquellas porciones de terreno de propiedad municipal que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado, y por efectos no utilizables todos aquellos bienes que por

EL PATRIMONIO

su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario.

B. Adquisición

Como ya se ha indicado en el apartado relativo a la titularidad de los bienes de dominio público, la adquisición de bienes se puede llevar a cabo a través de cualquiera de las vías que prevé el artículo 15 de la LPAP en relación con el artículo 10 del RBEL, de manera que aquéllos se incorporarán al patrimonio municipal con el carácter de patrimoniales en tanto en cuanto no se produzca la afectación en los términos ya expuestos en cumplimiento del artículo 16 de la LPAP.

Centrándonos ahora en cada una de las vías de adquisición, la primera es por atribución de la Ley entendida ésta en sentido amplio. Como ejemplos, se pueden citar casos como el previsto en el artículo 27.2 de la LBRL cuando, con ocasión de la delegación de competencias entre Administraciones Públicas, establece que el acuerdo por el que se efectúe ésta deberá determinar los medios materiales o económicos que se transfieren para su efectivo ejercicio, o el previsto en los artículos 8 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial que hace alusión a la transmisión de patrimonio en supuestos de segregación, absorción o fusión de términos municipales así como aquellos casos en los que los ayuntamientos adquieren bienes derivados de cesiones gratuitas que derivan de actuaciones urbanísticas conforme a la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco.

Como segundo mecanismo de adquisición se encuentra la que se efectúa a título oneroso que, siempre y cuando no derive del ejercicio de la potestad expropiatoria, se podrá llevar a cabo mediante la formalización de cualquier negocio jurídico, ya sea típico o atípico.

En este sentido, el artículo 11 del RBEL nos remite directamente a la legislación de contratación. Sin embargo, el artículo 4 del actual Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el TRLCSP excluye de su ámbito de aplicación este tipo de actuaciones y las remite a su legislación específica, esto

es, a la legislación patrimonial a la que ya se ha hecho referencia. En consecuencia, ante esta contradicción y sobre la base de que las normas más inmediatas en el tiempo pueden dejar sin efecto, aún implícitamente, las previsiones de aquellas que son anteriores, se podría entender que, ante la falta de previsiones más concretas por parte del RBEL en relación con la adquisición de bienes y derechos, resulta de aplicación supletoria el articulado que la LPAP dedica a este fin y, en concreto, los artículos 115 y siguientes de este texto. Así mismo, nada impide que para lo no previsto en esta Ley se puedan aplicar, con el mismo carácter supletorio, las previsiones del TRLCSP. En cualquier caso, tampoco se debe olvidar que cuando los bienes a adquirir formen parte de una operación de suministro ésta se registrará íntegramente por la normativa contractual ya que en este caso dicha adquisición responde un contrato administrativo típico que encuentra su respaldo jurídico en esta normativa.

Como regla general, la LPAP somete la adquisición de bienes y derechos por parte de las Administraciones al sistema de concurso o al procedimiento de licitación restringida que regula su disposición adicional decimoquinta, lo que en todo caso requiere el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, objetividad e igualdad de trato entre los interesados. No obstante, de manera excepcional, también permite la adquisición directa cuando así lo exijan las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, las condiciones del mercado inmobiliario, la urgencia de la adquisición resultante de acontecimientos imprevisibles o la especial idoneidad del bien. Igualmente, se podrá acordar la adquisición directa en los siguientes supuestos:

- Cuando el vendedor sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.
- Cuando fuera declarado desierto el concurso promovido para la adquisición.
- Cuando se adquiera a un copropietario una cuota de un bien, en caso de condominio.
- Cuando la adquisición se efectúe en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente.

EL PATRIMONIO

Sin embargo, el ordenamiento también establece ciertos requisitos específicos en atención a las características concretas del bien a obtener. En esta línea, en relación con los bienes inmuebles el artículo 11.1 del RBEL exige de manera previa y preceptiva la emisión del correspondiente informe pericial. Por su parte, tratándose de bienes de valor histórico o artístico el mismo precepto también requiere la emisión del informe del órgano estatal o autonómico correspondiente.

En todo caso, en los municipios de régimen común, de conformidad con la disposición adicional segunda del TRLCSP, la competencia para adquirir bienes inmuebles y derechos corresponde al alcalde, siempre y cuando, su valor no supere el diez por cien de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en todo caso, los tres millones de euros. De superar estos límites, la competencia se atribuye al Pleno.

No obstante, en los municipios de gran población, entendiéndose por tales aquellos a los que se refiere el artículo 121 de la LBRL y que en el caso del País Vasco son Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, la facultad de adquisición recae en la Junta de Gobierno Local, por aplicación de la misma disposición adicional.

Por su parte, la adquisición a título oneroso que se produzca con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria se regirá por su legislación específica, esto es, por la Ley de Expropiación Forzosa del año 1954 y por su reglamento de desarrollo.

En cuanto a la adquisición de bienes y de derechos a título gratuito, lo que puede tener lugar mediante herencia, legado o donación, cabe destacar que el RBEL no establece limitación alguna a salvo el hecho de que, si ésta operación llevase aneja alguna condición o modalidad onerosa, sólo se podrán aceptar los bienes previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor del bien o derecho a adquirir, además de que las herencias se deban aceptar a beneficio de inventario. Así mismo, otra de las previsiones que contiene al respecto el artículo 21.4 de la LPAP, que pese a no ser de los que se aplican de manera directa a los ayuntamientos nada obsta a que se pueda reconocer su carácter supletorio, es que si los bienes se hubieran adquirido bajo la condición de vincularlo permanente a determinados destinos, ésta se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido a

tales destinos, aunque luego dejen de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.

Como otra de las vías, señalar que la obtención de bienes mediante las figuras de la prescripción adquisitiva o usucapión, entendiéndose por tal la obtención de la propiedad por la simple posesión del bien o derecho durante el periodo legalmente establecido, y la ocupación, se rige por la legislación común, esto es, por las normas de derecho civil.

Finalmente, el artículo 15 del RBEL se refiere a los bienes y derechos que los ayuntamientos adquieren en virtud de resoluciones judiciales o administrativas dictadas en el seno de procedimientos de apremio como otros de naturaleza no ejecutiva. Una vez adquirido el bien, el mismo precepto exige que se realicen las actuaciones que procedan en orden a la identificación y a la tasación de los bienes y derechos que hubiesen sido adjudicados a favor del Ayuntamiento, formalizando, posteriormente, su carácter patrimonial.

C. Uso y aprovechamiento

El RBEL únicamente dedica los artículos 92 a 93 a regular la explotación de los bienes patrimoniales.

El artículo 92 del RBEL destaca el arrendamiento como forma principal de cesión del uso de este de bienes, dejando abierta la posibilidad de que su aprovechamiento se pueda materializar por medio de otro tipo de negocios jurídicos. El mismo precepto somete a la normativa contractual la preparación y la adjudicación del contrato de arrendamiento, si bien, reserva el mecanismo de la subasta para aquellos casos en los que la duración de la cesión sea superior a cinco años o el precio estipulado exceda del cinco por cien de los recursos ordinarios del presupuesto.

Por su parte, el artículo 107.1 de la LPAP, que también vincula a los ayuntamientos, prevé como regla general para la adjudicación de la explotación el concurso y permite, por el contrario, la adjudicación directa cuando venga justificado por las peculiaridades del bien en cuestión, por la limitación de la demanda, por la urgencia o por la singularidad de la operación, lo que se deberá motivar debi-

EL PATRIMONIO

damente. Así, conforme al sistema de fuentes del derecho descrito, se podría decir que este precepto desplaza la eficacia de lo dispuesto en el RBEL, de modo, que el concurso se configura como el procedimiento a seguir en relación con la selección del sujeto al que se va a encomendar el uso y el aprovechamiento de este tipo de bienes. En cualquier caso, el sistema por el que opta la LPAP no parece ajustarse del todo a los principios que, de forma igualmente vinculante, contiene su artículo 8.1 en relación con la gestión y la administración de este tipo de bienes al referirse a la eficacia y a la rentabilidad, para cuya consecución parece más idóneo la subasta prevista en el RBEL.

D. Enajenación

La enajenación de los bienes patrimoniales se encuentra específicamente regulada en los artículos 109 a 119 del RBEL y, debido precisamente al carácter inalienable de los bienes de dominio público, se limita a los bienes patrimoniales. En consecuencia, si el Ayuntamiento desea transmitir la titularidad de un bien demanial previamente deberá proceder a su desafectación.

En cuanto al procedimiento en virtud del cual se debe producir la cesión de la titularidad, en concreto, el artículo 112, hace alusión a la subasta que, en todo caso, se deberá ajustar a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad a los que se refiere el artículo 8.1 c) de la LPAP de aplicación en todas las Administraciones Públicas, incluida la municipal. Además, en el caso de que se trate de bienes inmuebles, antes de que se inicien los trámites conducentes a su transmisión, el artículo 113 del RBEL requiere que se depure su situación física y jurídica y que se practique el deslinde, si fuese necesario, al igual que la inscripción en el Registro de la Propiedad en el caso de que no lo estuviese.

La subasta, como regla general para la enajenación de los bienes patrimoniales, posee varias excepciones.

La primera de ellas es la cesión gratuita que según el artículo 110 del RBEL requiere la apertura de un expediente en el que se incluya la siguiente documentación:

- La justificación documental por la propia entidad o institución solicitante de su carácter público y memoria demostrativa de que los fines que per-

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

sigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.

- La certificación del Registro de la propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local.
- La certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica.

El informe del Interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.

El dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.

La cesión gratuita, además de constituir una excepción al procedimiento general a través del cual se pueden enajenar los bienes patrimoniales al igual que al principio de rentabilidad previsto en el artículo 8.1 de la LPAP, también resulta excepcional en relación con los sujetos a cuyo favor puede ser acordada. El artículo 109.2 del RBEL establece de hecho que únicamente podrán ser beneficiarios de este tipo de operaciones las entidades, o las instituciones públicas creadas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.

Como se puede observar, el citado precepto, además de limitar a los beneficiarios también exige que el bien cedido gratuitamente se destine a ciertos fines de interés público y en caso de incumplimiento, el artículo 111 del mismo texto normativo, permite que la cesión pueda ser resuelta seguida de la reversión de los bienes al Ayuntamiento que incluso tiene derecho a obtener, en su caso, el valor de los detrimentos que hubiera podido sufrir el bien objeto de enajenación.

Finalmente, respecto de la cesión gratuita señalar que deberá ser acordada por acuerdo del Pleno de la Corporación adaptado por mayoría absoluta del número legal de miembros que posea.

EL PATRIMONIO

VII.5. PRERROGATIVAS SOBRE EL PATRIMONIO MUNICIPAL

El artículo 28 de la LPAP, vinculante para los ayuntamientos, impone a estas entidades, el deber de proteger y de defender los bienes y derechos que integran el patrimonio municipal precisando que, a este fin, ejercerán las potestades administrativas así como las acciones judiciales que procedan, entre otras actuaciones.

Por su parte, el artículo 44 del RBEL enumera dichas potestades siendo éstas las siguientes:

- La potestad de investigación.
- La potestad de deslinde.
- La potestad de recuperación de oficio.
- La potestad de desahucio administrativo.
- La potestad sancionadora.

A continuación, pasamos a analizar cada una de estas potestades por separado.

A. Investigación

La facultad de investigación queda regulada en los artículos 45 a 55 del RBEL y su finalidad no es otra sino determinar cuál es la situación de aquellos bienes y derechos cuya titularidad no consta de forma cierta, si bien, existen indicios de que pueda corresponder al Ayuntamiento. Se trata de una potestad que puede ser ejercitada respecto de cualquier bien o derecho con independencia de su carácter demanial o patrimonial, además de constituir el presupuesto previo del ejercicio de otras potestades como son la del deslinde administrativo o la de la recuperación de oficio.

Así, por medio del ejercicio de esta potestad los ayuntamientos deberán acreditar la titularidad pública o, cuanto menos, el uso público del bien o derecho en cuestión ya que, en caso contrario, el procedimiento no podrá terminar con un acuerdo favorable.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

El procedimiento previsto para su ejercicio podrá ser iniciado bien de oficio por el Ayuntamiento o bien mediante denuncia de cualquier particular, si bien, en este último caso previo estudio de su procedencia. En todo caso, el acuerdo de iniciación, en el que deberá constar las características que permitan identificar el bien o derecho investigado, se deberá publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y, si existe, en el del municipio, sin perjuicio de que también se deba exponer en el tablón de anuncios del Ayuntamiento durante quince días. Así mismo, el acuerdo por el que se inicie el procedimiento se deberá comunicar tanto a la Administración General del Estado como a la Comunidad Autónoma a fin de que puedan hacer valer sus derechos y realizar las alegaciones que estimen procedentes y notificar personalmente a todos aquellos sujetos que estando afectados sean conocidos por el Ayuntamiento.

Una vez que haya expirado el mencionado periodo de publicación, dentro del mes siguiente los sujetos que resulten afectados por el procedimiento de investigación podrán igualmente realizar las alegaciones que consideren convenientes debiendo ir acompañadas de los documentos en los que se fundamenten. El siguiente trámite del procedimiento que nos ocupa consiste en la apertura del periodo probatorio y transcurrido éste el expediente se pondrá de manifiesto durante diez días a las personas a quienes afecte la investigación y hubieren comparecido en el, para que dentro de dicho plazo puedan volver a alegar lo que crean conveniente a su derecho.

Finalmente, la resolución por la que se ponga fin al procedimiento deberá ser adoptada por el alcalde en virtud de la cláusula residual prevista en el artículo 21.1 s) de la LBRL previo informe del Secretario. En el caso de que ésta sea favorable se deberá tasar el bien o derecho e incluirlo en el inventario municipal y si, además, el procedimiento se inicia por medio de la denuncia de un particular éste tendrá derecho a que el Ayuntamiento le abone, en concepto de premio e indemnización de todos los gastos en los que haya incurrido, el diez por cien del valor líquido que el Ayuntamiento pueda obtener de la enajenación de los bienes objeto de investigación.

B. Deslinde

La facultad de deslinde, de cuya regulación se encargan los artículos 56 a 69 del RBEL y que también resulta de aplicación tanto a bienes de dominio público

EL PATRIMONIO

como a los de carácter patrimonial, tiene una finalidad muy concreta siendo ésta la concreción física de un determinado bien cuyos límites sean difusos o poco claros o existan indicios de usurpación, siempre y cuando, sea el Ayuntamiento quien esté en posesión del mismo.

Al igual que la potestad de investigación, el deslinde también se puede iniciar de oficio por el Ayuntamiento o a instancia de los dueños de las fincas colindantes previo examen, en todo caso, de una memoria que necesariamente deberá tener el contenido previsto en el artículo 58 del RBEL. A continuación se adoptará el acuerdo de inicio del deslinde debiendo, por un lado, notificarlo a los dueños de las fincas colindantes así como a los titulares de otros derechos reales que puedan existir y, por otro lado, publicarlo en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente, en el del municipio, si es que existe, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, todo ello, con una antelación de sesenta días respecto de la fecha que se fije para el inicio de las operaciones en virtud de las cuales se vaya a llevar a cabo el deslinde. En todo caso, el acuerdo de deslinde deberá incluir los datos necesarios para la identificación de cada finca y la fecha, la hora y el lugar en el que vaya a tener lugar.

En lo que respecta a los interesados en el procedimiento de deslinde, indicar que éstos podrán presentar ante el Ayuntamiento todos los documentos que consideren oportunos a efectos de prueba y de defensa de los derechos de los que consideren ser titulares en cualquier momento hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones de deslinde. En el caso de que se haga uso de esta posibilidad que el ordenamiento ofrece a los particulares afectados, el Ayuntamiento estudiará la documentación que se presente y acordará lo que estime pertinente dentro del periodo comprendido entre la finalización del plazo para realizar alegaciones y el día anterior a la fecha fijada para efectuar el deslinde. Así, en este momento se dará comienzo al apeo al que deben asistir un técnico con título facultativo adecuado y los prácticos que, en su caso, hubiere designado el Ayuntamiento y que culmina con el levantamiento de un acta con el contenido fijado en el artículo 64 del RBEL, redactada por el Secretario municipal. Concluido el deslinde e incorporada, finalmente, al expediente administrativo.

Así mismo, cabe destacar que una vez que el acuerdo por el que se aprueba el deslinde sea firme se debe proceder al amojonamiento con intervención de los interesados. Además, si la finca objeto de deslinde estuviese inscrita en el Regis-

tro de la propiedad, se hará constar igualmente esta actuación. En caso contrario, se efectuará tal inscripción.

C. Recuperación de oficio

La recuperación de oficio, regulada en los artículos 70 a 73 del RBEL, es una potestad que permite al Ayuntamiento recuperar la posesión de aquellos bienes que le hayan sido usurpados por los particulares.

Al igual que las potestades anteriores, la recuperación de oficio también se puede ejercer respecto de cualquier bien o derecho con independencia de que posean la calificación de demaniales o de patrimoniales, sin perjuicio de que, en el caso de los primeros, la normativa de referencia no la someta a plazo alguno a diferencia de lo que ocurre en el caso de los segundos en el que se fija el plazo de un año, a contar desde el día siguiente al de la usurpación, y transcurrido éste se podrá acudir a la jurisdicción civil.

Por otro parte, del articulado de referencia se desprende que son tres los presupuestos en los que se debe fundamentar el ejercicio de la potestad que nos ocupa. Así, el primer de ellos consiste en que el bien o derecho objeto de recuperación haya sido debidamente identificado. El segundo de ellos, que el bien o derecho esté siendo poseído por el Ayuntamiento. Y en tercer y último lugar, que esta posesión haya sido perturbada por un tercero de manera que sea éste quien pase a poseerlo de manera exclusiva y excluyente. Por lo tanto, cumplidos estos condicionantes se podrá iniciar el procedimiento de recuperación, bien de oficio bien mediante una denuncia, que será contradictorio y en el que, por ende, se deberá garantizar la audiencia de quienes figuren como interesados.

D. Desahucio administrativo

El RBEL dedica los artículos 120 a 135 a regular el desahucio administrativo. De conformidad con el primero de ellos, la extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de los ayuntamientos, en virtud de una autorización, una concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por éstas mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho.

EL PATRIMONIO

Como se puede observar, en este caso la normativa de referencia parece reservar la figura del desahucio para bienes de dominio público o comunales, no así para los patrimoniales, a ejercer en aquellos casos en los que un tercero los ha venido utilizando en virtud de un título legítimo que, por cualesquiera causas, ha sido extinguido, de manera, que la falta de abandono voluntario en su utilización da lugar a una usurpación que el Ayuntamiento debe evitar.

Hay que recordar que, en todo caso, el procedimiento mediante el cual se acuerda el desahucio y, en su caso, el lanzamiento que proceda, es de naturaleza puramente administrativa, lo que implica la ausencia de intervención de la autoridad judicial, y sumario.

E. Potestad sancionadora

Otra de las vías que el ordenamiento prevé para la defensa del patrimonio municipal consiste en la imposición de sanciones, lo que exige que previamente se tramite el correspondiente procedimiento sancionador de conformidad con el Título IX de la Ley 30/92 en relación con el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. En cualquier caso, las sanciones administrativas únicamente se podrán imponer, no solo previa tramitación del procedimiento legal o reglamentariamente establecido, sino por la comisión de las infracciones administrativas que así hayan sido tipificadas por ley.

No obstante, en relación con esta última cuestión, cabe destacar que los ayuntamientos podrán aprobar, por medio de la potestad reglamentaria que les reconoce el artículo 4.1 de la LBRL, ordenanzas dirigidas a regular su propio patrimonio, tal y como ya se ha dejado constancia al exponer el sistema de fuentes en la materia que nos ocupa, lo que también abarca la posibilidad de establecer su propio régimen sancionador amparado en el marco legal que ofrece el Título XI de la LBRL.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la CAPV, aplicable en las materias en las que las Instituciones Comunes de la CAPV ostentan competencias normativas ya sean plenas o compartidas.

F. Otras vías de conservación y protección del patrimonio municipal

Al margen de las prerrogativas a las que se ha hecho alusión, la normativa patrimonial también impone a los ayuntamientos la obligación de contar con un inventario en el que conste la relación de todos los bienes y derechos que formen parte de su patrimonio. El objetivo del inventario municipal no es otro que tener identificados a todos estos bienes y derechos incluyendo datos relativos a su estado tanto físico como jurídico, destino o uso y, en su caso, organismo al que se encuentre adscrito. Así, el tener identificados todos los bienes y derechos facilita que los ayuntamientos puedan ejercer las prerrogativas de investigación, deslinde y recuperación de oficio en el caso de que se produzca algún problema que justifique el inicio de estos procedimientos.

Añadir que, en el caso de que el Ayuntamiento cuente con Organismos Autónomos o entidades, Públicas Empresariales estos también deberán contar con su propio inventario.

Por otro lado, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, la actual normativa permite que los ayuntamientos puedan inscribir los bienes y derechos de su titularidad, ya sean demaniales o patrimoniales, en el Registro de la Propiedad, lo que hace que éstos gocen de la protección que ofrece este registro público.

Finalmente, destacar la obligación que el artículo 68.1 de la LBRL impone a los ayuntamientos, sin excepción alguna, al disponer que deberán ejercer todas las acciones y recursos que sean necesarias para la defensa del patrimonio municipal. Esta obligación, a su vez, conlleva otra obligación implícita siendo esta la prohibición de allanarse ante las demandas judiciales que se interpongan y que afecten a su patrimonio, esto es, la prohibición de dar la razón al demandante.

VII.6. DEFENSA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL POR LOS VECINOS

El mismo artículo 68 de la LBRL reconoce el derecho de cualquier vecino, entendiendo por tal las personas empadronadas en el municipio, que esté en pleno goce de sus derechos civiles y políticos de exigir al Ayuntamiento la interposición de los recursos que resulten necesarios en defensa del patrimonio municipal. En

EL PATRIMONIO

consecuencia, de formularse este requerimiento, si el Ayuntamiento se mantiene inactivo durante un plazo de treinta días será el propio vecino quien, en nombre e interés de aquél, pueda ejercer las acciones que procedan. A este fin, los vecinos tienen derecho a que la Administración les proporcione toda la documentación e información que estimen oportuna y, además, en el caso de que la acción prospere también tendrán derecho a que se les reembolsen las costas procesales así como a ser indemnizados por cualquier daño o perjuicio que hayan podido sufrir.

No obstante, y aunque la normativa no lo diga de manera expresa, parece lógico pensar que la intervención vecinal esté igualmente legitimada en aquellos casos en los que exista un acuerdo expreso de no interponer ninguna acción ante la petición de cualquier ciudadano legitimado.

VII.7. BIENES COMUNALES

Para finalizar con la materia patrimonial cabe hacer una breve alusión a los bienes comunales. Estos bienes, son considerados en la LBRL como una modalidad de los bienes demaniales o de dominio público, razón por la que gozan de las mismas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Sin embargo, se diferencian de éstos en que, a pesar de que son de titularidad municipal, su uso y su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

De hecho, el uso y el aprovechamiento se debe efectuar en régimen de explotación común o cultivo colectivo y únicamente cuando esta forma resulte inviable se podrá optar por otras formas como lo son en función de la costumbre municipal, mediante la adjudicación por lotes o precio, formas que, en todo caso, se deberán ajustar a lo que disponga el Ayuntamiento mediante sus propias ordenanzas.

CAPÍTULO VIII

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

VIII.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

VIII.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y OBJETIVO

**VIII.3. ÓRGANOS COMPETENTES
PARA CONTRATAR EN LOS AYUNTAMIENTOS**

**VIII.4. ÓRGANOS DE ASISTENCIA AL
ÓRGANO DE CONTRATACIÓN MUNICIPAL**

**VIII.5. CAPACIDAD PARA CONTRATAR
CON LOS AYUNTAMIENTOS**

VIII.6. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

**VIII.7. PROCEDIMIENTO DE
CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA**

VIII.8. PRERROGATIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

CAPÍTULO VIII

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

VIII.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La normativa que regula la contratación del sector público en nuestro país responde a la transposición de que lo a nivel comunitario marcan las Directivas Europeas. Así, en la actualidad, como resultado de dicha labor de transposición, contamos con el TRLCSP, así como la existencia de varios reglamentos que lo complementan y que se aplican en todo lo que no sea contradictorio con su texto, como el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

A lo largo de los siguientes apartados se expone en régimen general de la contratación administrativa y se destacan los aspectos que resultan comunes a todos los contratos que celebran los ayuntamientos.

VIII.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y OBJETIVO

El TRLCSP regula en su artículo 3 el ámbito subjetivo de aplicación, es decir, enumera las entidades, que deben ajustar su actividad contractual a lo que disponga su texto. Sin embargo, el citado precepto no solo enumera tales entidades, sino que, además, las clasifica en tres grupos. Así, en primer lugar, cita a aquellas que se considera que forman parte del sector público, en segundo lugar, cita a

aquellas otras que tienen la consideración de Administraciones Públicas y, en tercer y último lugar, a las que tienen la consideración de poderes adjudicadores.

De esta clasificación se desprende una consecuencia de vital importancia y es que, en función de la categoría a la que pertenezca la entidad contratante-sector público, administración pública o poder adjudicador- su grado de vinculación al TRLCSP varía pudiendo ser mayor o menor, más intenso o menos intenso.

Centrándonos en los ayuntamientos, como parte de las entidades, que integran la Administración local, cabe destacar que el TRLCSP los integra en la segunda categoría, esto es, en el de las entidades, que son consideradas como Administraciones Públicas por la normativa de contratación. Así, esta clasificación implica, para el caso de los ayuntamientos, dos consecuencias importantes. La primera, que todos los contratos que celebren son igualmente contratos de naturaleza plenamente administrativa y no privada o civil, a salvo alguna excepción legalmente prevista. La segunda y que deriva de la primera, que precisamente por tratarse de contratos administrativos su preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción se rige íntegramente por el TRLCSP, a salvo, así mismo, las excepciones legalmente previstas.

En conclusión, cuando un Ayuntamiento vaya a celebrar un contrato, como regla general, éste será considerado como un negocio jurídico administrativo plenamente sometido a la normativa de contratación pública.

No obstante, esta última afirmación requiere una matización y es que no todos los contratos que celebran los ayuntamientos están sometidos al TRLCSP, de hecho, el artículo 4 enumera una serie de relaciones contractuales que no se ven afectadas por su texto como, por ejemplo, los contratos de trabajo del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas que se rigen por la normativa laboral, los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas que no son contratos propiamente dichos o los contratos de explotación de los bienes patrimoniales que también cuentan con su normativa específica, entre otros. Así, el TRLCSP únicamente se aplica a aquellos a los que se refiere el propio TRLCSP delimitando de esta forma su ámbito objetivo de aplicación lo que se lleva a cabo a través de sus artículos 5 y siguientes mediante los que regula el contrato de obras, el de concesión de obra pública, el de servicios, el de gestión de servicios públicos, el de suministro y el de colaboración entre el sector público y el sector privado.

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

Los contratos que se acaban de citar son los llamados contratos administrativos típicos que coexisten con los llamados contratos administrativos mixtos siendo éstos aquellos en los que se refunden dos o más de las prestaciones propias de los contratos administrativos típicos. Como ejemplo de contrato administrativo mixto se podría citar a aquel en virtud del cual los ayuntamientos adquieren la entrega de un determinado bien (contrato de suministro) y su posterior instalación (contrato de servicio), entre otros muchos. En estos casos se aplicarán los artículos que el TRLCSP dedique a la prestación que posea mayor relevancia desde un punto de vista puramente económico, lo que aplicado al ejemplo citado supondría que si la entrega del bien conlleva un desembolso mayor que la instalación del mismo, todo lo relativo a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción se regirá por los preceptos aplicables de manera específica al contrato de suministros y viceversa.

Así mismo, dentro de los contratos administrativos, además de los típicos y de los mixtos, también cabe citar a los especiales que son aquellos a los que una Ley les otorga esta categoría, como ocurre por ejemplo con las obras que ejecutan las propias Administraciones en colaboración con empresarios particulares en los términos previstos en el artículo 24 del TRLCSP, o aquellos otros cuyas prestaciones no se identifican con la de ninguno de los contratos administrativos típicos ya citados pero que, sin embargo, contribuyen al ejercicio de las competencias municipales y, por ende, a la satisfacción del interés público.

VIII.3. ÓRGANOS COMPETENTES PARA CONTRATAR EN LOS AYUNTAMIENTOS

Actualmente, la determinación de qué órgano municipal es el competente para contratar, o lo que es lo mismo, la concreción del órgano de contratación, corre a cargo de la disposición adicional Segunda del TRLCSP.

La disposición adicional segunda, a la hora de regular el órgano competente distingue entre los municipios de gran población, que en el caso de la CAPV, como es sabido, únicamente lo son Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, y el resto de los municipios que son los llamados municipios de régimen común a estos efectos.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Así, en los municipios de gran población el órgano competente para contratar es la Junta de Gobierno Local sin excepción alguna. Sin embargo, en los municipios de régimen común la competencia se distribuye entre el alcalde y el Pleno en función del tipo de contrato de que se trate.

El alcalde es competente para celebrar un contrato siempre y cuando se trate de contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos y de contratos administrativos especiales cuya cuantía no supere el diez por cien de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros ni tampoco los cuatro años de duración. En el resto de los casos, la competencia corresponde al Pleno.

No obstante, con independencia de lo expuesto hasta el momento, la misma disposición adicional permite que el Pleno del Ayuntamiento pueda crear un órgano de contratación alternativo respondiendo éste a la denominación de Junta de Contratación para que pueda actuar como tal cuando se trate de adjudicar los siguientes contratos:

- Contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento.
- Contratos de suministro de bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso.
- Contratos de servicios siempre que su importe no excede del diez por cien de los recursos del Ayuntamiento y de exceder, siempre que así esté contemplado en el presupuesto municipal.

La composición de la Junta de Contratación debe ser determinada, asimismo, por el Pleno del Ayuntamiento con la única observancia de que deberán formar parte del mismo el Secretario de la Corporación y el Interventor. Además, la creación de este órgano presenta una consecuencia de gran relevancia y es que, en aquellos procedimientos en los que actúe como órgano de contratación, se prescindirá de la intervención de la Mesa de Contratación como órgano de asistencia.

Finalmente, señalar que el órgano competente para contratar u órgano de contratación podrá delegar el ejercicio de su competencia en otros órganos municipales.

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

VIII.4. ÓRGANOS DE ASISTENCIA AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN MUNICIPAL

Según la misma disposición adicional Segunda, el órgano de contratación debe actuar asistido por otro órgano que se denomina Mesa de Contratación.

La Mesa de Contratación está compuesta por un presidente, que puede ser un miembro del Ayuntamiento, esto es, un concejal, o un funcionario, y una serie de vocales que serán designados libremente por el órgano de contratación y entre los que deberán figurar obligatoriamente el Secretario municipal y el Interventor.

No obstante, la participación de la Mesa se limita a aquellos contratos que deban ser adjudicados a través del procedimiento abierto, del procedimiento restringido o del procedimiento negociado con publicidad. Por el contrario, su intervención no resulta preceptiva cuando el contrato vaya a ser adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad.

En todo caso, su asistencia consiste, en términos generales, en calificar y en valorar toda la documentación y las ofertas que presentan los licitadores seleccionando la oferta que resulte más ventajosa al interés municipal y elevando al órgano de contratación una propuesta de adjudicación a favor de la persona o empresa que la haya presentado.

VIII.5. CAPACIDAD PARA CONTRATAR CON LOS AYUNTAMIENTOS

El TRLCSP establece una serie de requisitos que deberá cumplir cualquier sujeto que desee participar en cualquier procedimiento de contratación y resultar adjudicatario de un contrato administrativo con el Ayuntamiento. Así, tales requisitos integran lo que se denomina como capacidad de contratación y se exige tanto a personas físicas o naturales, esto es, a particulares, como a personas jurídicas, esto es, a empresas, ya sean españolas o extranjeras. Estos requisitos son los siguientes:

- Tener capacidad de obrar.
- No estar incurso en ninguna prohibición de contratar.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Ser solvente o, en su caso, contar con la correspondiente clasificación.

La capacidad de obrar, en el caso de las personas físicas o naturales, exige tener cumplida la mayoría de edad y en el caso de las personas jurídicas que éstas hayan sido constituidas conforme a derecho y que estén inscritas, en su caso, en el Registro Público correspondiente, sin perjuicio de las previsiones específicas que la normativa de contratación prevé para el caso de personas extranjeras.

Las prohibiciones de contratar, por su parte, están reguladas en el propio TRLCSP y hace referencia a diversos supuestos que de concurrir en los licitadores conlleva que éstos no puedan participar en el procedimiento de contratación. Así, como ejemplos de estas prohibiciones se pueden destacar el haber sido condenado por la comisión de ciertos delitos o el no encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o con la Seguridad Social, entre otros muchos.

Por último, otro de los requisitos que integran la capacidad para contratar es la solvencia que se debe apreciar tanto a nivel económico o financiero como a nivel técnico y profesional. Es decir, es necesario que quien desee participar en un procedimiento de contratación acredite que se encuentra en una situación económica adecuada que le permita pervivir durante toda la duración del contrato, prórrogas incluidas, y que, además, cuente con los medios que sean precisos para ejecutar las prestaciones en que consista el contrato a celebrar con el Ayuntamiento. No obstante, en relación con determinados contratos como el de obras, siempre que su importe sea igual o superior a los 500.000 euros, y los de servicios, siempre y cuando su importe sea igual o superior a los 200.000 euros, la solvencia como tal es sustituida por la clasificación, lo que significa que los licitadores deberán estar en posesión de un certificado que expresamente disponga que el licitador en cuestión está capacitado para ejecutar este tipo de contratos. Dicho certificado puede ser emitido bien por el Estado, bien por la Comunidad Autónoma en función del ámbito territorial en el que opere el solicitante.

VIII.6. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

El procedimiento de contratación, como todo procedimiento administrativo, requiere la apertura de un expediente que es el soporte físico en el que va a cons-

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

tar toda la documentación que se refiera al contrato que el Ayuntamiento pretende adjudicar.

En el ámbito de la contratación administrativa, el expediente debe estar inicialmente compuesto por la siguiente documentación:

Primero, una memoria o informe en el que el órgano que tenga la competencia para contratar justifique que existe una necesidad pública y que ésta debe ser satisfecha por medio de un contrato administrativo.

Segundo, los Pliegos de Cláusulas Administrativas y Técnicas que son los documentos que establecen los términos concretos por los que se debe regir el procedimiento de contratación así como las características específicas del contrato a celebrar. En concreto, el Pliego de Cláusulas Administrativas determinará el procedimiento que se va a seguir en la adjudicación del contrato así como los criterios que van a servir para valorar las ofertas que presenten los licitadores.

Tercero, el certificado de que existe crédito suficiente así como la fiscalización previa de la Intervención municipal, dado que el Ayuntamiento no podrá celebrar contrato alguno si no cuenta con los medios suficientes para hacer frente a las obligaciones de índole económica que deriven del mismo.

Así, una vez de que el expediente esté completo por contar con toda esta documentación, el órgano de contratación debe adoptar un acuerdo en el que, por un lado, disponga su aprobación y, por otro lado, la apertura del procedimiento de adjudicación, lo que implica la realización de todos aquellos actos y trámites que de ordinario sean necesarios hasta la adjudicación del contrato.

En todo caso, señalar que si a través del contrato el Ayuntamiento pretende cubrir una necesidad inaplazable o si su adjudicación debe ser acelerada por razones de interés público, el órgano de contratación podrá acordar la urgencia en la tramitación del procedimiento, si bien, de manera justificada. De esta forma, la tramitación del procedimiento de contratación adquirirá preferencia en todas sus fases y los plazos quedarán reducidos a la mitad.

Por otra parte, destacar que únicamente existen dos supuestos en los que el Ayuntamiento puede prescindir de la tramitación del procedimiento de contrata-

ción. El primero, cuando el Ayuntamiento tenga que actuar de manera inmediata debido a acontecimientos catastróficos o situaciones que supongan un grave peligro. El segundo, cuando se trate de adjudicar un contrato menor siendo estos aquellos cuyo importe no supere los dieciocho mil euros a excepción del de obras que tendrá tal consideración cuando no supere los cincuenta mil. En ambos casos el contrato podrá ser adjudicado de manera directa al empresario libremente elegido por el Ayuntamiento, siempre y cuando, tenga capacidad para contratar.

VIII. 7. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

Todo procedimiento de contratación, que tiene por objetivo seleccionar al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa para los intereses municipales y que, en todo caso, debe respetar los principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, se distribuye en las siguientes fases:

- La publicación del anuncio de licitación.
- La presentación de ofertas por parte de los licitadores.
- La selección del licitador.
- La formalización del contrato.
- La publicación del anuncio de licitación.

Una vez adoptado el acuerdo por el que se aprueba el expediente y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación, el primer paso a dar por parte del Ayuntamiento es la publicación del anuncio de licitación. Así, con este anuncio, la Administración dará a conocer que ha puesto en marcha un procedimiento para la contratación de una determinada prestación así como el plazo que se concede para la presentación de ofertas por parte de cualquier sujeto que esté interesado, lo que deberá estar previamente previsto en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

El anuncio de licitación se deberá publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente así como en el Perfil del Contratante que tenga el Ayuntamiento. Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por la Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. Sin perjuicio de aquellos que por su elevada cuantía deban ser igualmente publicados en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Europea.

La presentación de ofertas por parte de los licitadores

Los licitadores que deseen participar en el procedimiento de contratación deben presentar sus correspondientes ofertas de conformidad con lo que a tal efecto dispongan los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares. De hecho, la simple presentación de ofertas conlleva la aceptación íntegra de su contenido sin que, con posterioridad, los licitadores puedan manifestar oposición o reserva alguna.

Las ofertas serán, en cumplimiento del ya citado principio de confidencialidad, secretas, lo que significa que su contenido no podrá ser conocido hasta que no se produzca el acto oficial de apertura de los sobres en los que hayan sido introducidas. A este acto podrá concurrir cualquier licitador interesado por ser público.

Así mismo, señalar que cada licitador tan solo podrá presentar una oferta quedando completamente prohibido que puedan presentar más de una incluso cuando lo hagan a través de empresas diferentes. Para estos casos, el TRLCSP prevé la inadmisión de todas y cada una de ellas.

La selección del adjudicatario

El TRLCSP regula cuatro procedimientos para identificar cuál es la oferta más ventajosa para el interés municipal y proceder así a la selección de quien deba resultar adjudicatario del contrato administrativo. Estos procedimientos son el abierto, el restringido, el negociado que puede ser, a su vez, con publicidad o sin publicidad, y, finalmente, el diálogo competitivo.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Como regla general el Ayuntamiento deberá optar bien por el procedimiento abierto, bien por el procedimiento restringido y así lo establecerá en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares. El procedimiento abierto permite que cualquier empresario que posea capacidad para contratar pueda participar en el procedimiento de contratación mediante la presentación de la correspondiente oferta quedando excluida cualquier tipo de negociación entre aquéllos y el Ayuntamiento. El procedimiento restringido, que también es ordinario, se diferencia del abierto en que únicamente podrán presentar ofertas, no cualquier empresario, sino aquellos que, previa acreditación de su solvencia, sean invitados por el Ayuntamiento. No obstante, tiene en común con el abierto que también queda excluida toda posibilidad de negociación.

Por su parte, como procedimientos extraordinarios cabe hacer alusión, en primer lugar, al procedimiento negociado al que solamente se podrá acudir en los supuestos expresamente previstos en el TRLCSP y al que se le dará publicidad o no en función, igualmente, de que así lo exija esta normativa. En estos casos, el contrato se adjudica al licitador elegido por el órgano competente para contratar, si bien, tras realizar consultas con varios empresarios y negociar los términos del contrato con, al menos, tres de ellos, siempre y cuando resulte posible. En estos casos, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares deberán fijar sobre qué aspectos cabe la negociación.

Finalmente, el diálogo competitivo, que también responde a un procedimiento extraordinario, únicamente se aplicará para el caso de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado y también en aquellos casos en los que se trate de contratos especialmente complejos. Se entiende que un contrato es especialmente complejo cuando el órgano competente para contratar no se encuentre objetivamente capacitado para definir los medios técnicos que sean idóneos para satisfacer sus necesidades u objetivos o para determinar la cobertura jurídica o financiera de un proyecto.

En estos casos, el órgano de contratación dirige un diálogo con varios candidatos, previamente seleccionados por éste, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer tales objetivos o necesidades sobre la base de las cuales deberán presentar sus ofertas.

Al margen del procedimiento concreto por el que se opte en cada caso, las ofertas que presenten los licitadores se podrán valorar conforme a uno o varios

LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL

criterios que también deberán constar en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares. Como el objetivo no es otro sino determinar cuál es la oferta más ventajosa para el ayuntamientos, los criterios deberán estar relacionados en todo caso con el objeto del contrato, esto es, con las prestaciones que se pretenden contratar pudiendo ser la calidad, el precio, el plazo de ejecución, los parámetros para la explotación, etc.

Así mismo, cabe la posibilidad de que el Ayuntamiento opte por aplicar un solo criterio o varios. En el primer caso, este deberá ser obligatoriamente el precio, de modo, que se entiende que la oferta más ventajosa es la que implique un menor desembolso para el Ayuntamiento. Por el contrario, si se fijan varios criterios puede ocurrir que su valoración dependa de un juicio de valor o que, por el contrario, dicha valoración se lleve a cabo mediante cifras o porcentajes que se puedan obtener mediante la aplicación de fórmulas objetivas. En estos casos los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, además de fijar los criterios, deberán atribuir a cada uno de ellos la ponderación que les corresponda o, si resulta inviable, ordenarlos por orden decreciente de importancia y se procederá en primer lugar a la valoración de aquellos que dependan de un juicio de valor. Además, si la ponderación de estos criterios es superior a la de aquellos que se obtienen mediante fórmulas objetivas, las ofertas deberán ser valoradas, no por la Mesa de Contratación, tal y como ya se ha explicado, sino por un Comité especializado de composición puramente técnica.

Conforme a los criterios que se hayan fijado las ofertas serán valoradas y clasificadas por orden decreciente en función de la puntuación obtenida. Al licitador que haya presentado la oferta que haya obtenido la puntuación más alta y que, por lo tanto, que se entiende que es la más ventajosa para el interés municipal, se le deberá requerir para que, en un plazo de diez días presente la documentación que justifique los siguientes extremos:

- Hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.
- Disponer de los medios que sean necesarios para la ejecución del contrato.
- Constitución de la garantía que resulte exigible para afianzar las responsabilidades en las que pueda incurrir a lo largo de la vida del contrato.

Si en el plazo de diez días presenta la documentación en forma el contrato administrativo será adjudicado a su favor, de lo contrario, se llevará a cabo la misma operación con el licitador que haya presentado la segunda oferta más ventajosa al interés municipal, y así sucesivamente hasta que el contrato sea adjudicado a favor de uno de ellos.

En todo caso, en el acuerdo de adjudicación se deberá justificar la decisión que se tome debiendo notificarlo, posteriormente, a todos los licitadores y publicarlo, al menos, en el Perfil del Contratante del ayuntamientos.

La formalización del contrato

Para finalizar, decir que una vez adoptado el acuerdo de adjudicación, notificado y publicado, el siguiente y último paso que precede la ejecución del contrato es la formalización del mismo, lo que básicamente consiste en la firma del contrato por parte del contratista y el representante legal del Ayuntamiento que es el alcalde.

VIII.8. PRERROGATIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

Para garantizar la efectiva realización de los intereses municipales que se pretenden satisfacer por medio de la contratación administrativa, el TRLCSP atribuye a favor de las Administraciones, entre ellas la municipal, una serie de prerrogativas o facultades que hace que éstas gocen de una posición de supremacía respecto del licitador adjudicatario del contrato.

Así, sobre la base de tales prerrogativas, el Ayuntamiento, durante el plazo de ejecución del contrato tendrá la capacidad de interpretar las cláusulas del mismo, de resolver todas las dudas que surjan, de modificar su texto, siempre por razones de interés público, y de dejarlo sin efecto de manera anticipada.

En cualquier caso, todas estas prerrogativas se deberán ejercer en los términos legalmente previstos y respetando, asimismo, las garantías que el TRLCSP establece a favor de quien resulte ser el contratista.

VIII.9. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Los contratos que celebre el Ayuntamiento se pueden extinguir de dos formas. La primera, la habitual, mediante el cumplimiento. La segunda, la excepcional, mediante su resolución.

En cuanto a la primera, señalar que el contratista está obligado a cumplir con las prestaciones objeto del contrato en los términos en los que éste haya sido adjudicado y dentro del plazo previsto. Sin perjuicio de otras obligaciones que puedan existir a cargo del contratista, sin duda esta es la fundamental. Así, una vez que el contratista haya terminado de ejecutar el contrato, el Ayuntamiento deberá verificar dicho cumplimiento, lo que se lleva a cabo en un acto denominado la "recepción de la prestación", de modo, que si todo es correcto la Administración adquirirá la propiedad de lo ejecutado y lo podrá destinar al uso o al servicio público. A partir de este momento empieza a correr el plazo de garantía que se haya previsto, lo que implica que, a lo largo del mismo, el Ayuntamiento podrá exigir al contratista la responsabilidad que derive de los defectos que se observen además de la oportuna reparación.

Así mismo, como parte del cumplimiento del contrato cabe destacar la obligación del ayuntamiento de abonar al contratista el precio del contrato o lo que reste del mismo en el caso de que el pago se haya fraccionado.

En cuanto a la segunda, decir que por medio de la resolución el Ayuntamiento podrá poner fin a la relación contractual antes de que transcurra el plazo previsto para su ejecución mediante la adopción del correspondiente acuerdo. No obstante, dicha resolución, que tal y como ya se ha indicado forma parte de las prerrogativas que ostenta la Administración, no se puede llevar a cabo de forma arbitraria sino únicamente en los supuestos que prevé el TRLCSP y en los que se hayan podido incluir en el contrato. Como ejemplos se pueden citar casos como la muerte del contratista, el mutuo acuerdo incluso cuando el contrato ya no sea necesario para satisfacer el interés municipal o el incumplimiento de las obligaciones contractuales, entre otras.

Además, en el acto por el que se acuerde la resolución el Ayuntamiento deberá determinar sus efectos entre los que se incluirá, en su caso, la determinación de la indemnización que corresponda abonar a la parte a la que resulte imputable el

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

fin de la relación contractual con el objetivo de que queden resarcidos los daños y perjuicios que se hayan podido causar.

CAPÍTULO IX

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

IX. 1. CLASES DE EMPLEADOS MUNICIPALES

IX. 2. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO MUNICIPAL

IX. 3. CLASIFICACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

A. Funcionarios con habilitación de carácter nacional

B. Funcionarios propios

- a) Adquisición de la condición de funcionario municipal
- b) Provisión de puestos de trabajo
- c) Derechos de los funcionarios municipales
- d) Deberes de los funcionarios municipales
- e) Responsabilidad de los funcionarios municipales
- f) Extinción de la condición de funcionario municipal

IX. 4. OTRO PERSONAL

A. Personal laboral

B. Personal eventual

C. Directivos

IX. 5. INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

A. Plantillas de personal

B. Relaciones de puestos de trabajo

C. Ofertas Públicas de Empleo

CAPÍTULO IX

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

IX.1. CLASES DE EMPLEADOS MUNICIPALES

Los empleados públicos en su conjunto se definen como aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas el servicio de los intereses generales. Dentro de este concepto el ordenamiento diferencia entre los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral y el personal eventual.

En los ayuntamientos de régimen general, la mayoría de las competencias a ejercer sobre los empleados públicos corresponden al alcalde. Así, desempeña la jefatura superior de todo el personal, acuerda su nombramiento, les impone las sanciones que procedan, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que se celebre. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las peculiaridades de los Funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que tienen una relación funcional con la Administración del Estado, y en la CAPV con los TTHH. También le corresponde al alcalde aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas. Por su parte, el Pleno fija la cuantía de las retribuciones que si son fijas y periódicas y, además, determina el número y el régimen del personal eventual.

En los municipios de gran población, el alcalde asume igualmente la superior dirección del personal a su servicio y el Pleno aprueba la plantilla de personal, mientras que el resto de las competencias corresponden a la Junta de Gobierno Local.

IX.2. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO MUNICIPAL

Los funcionarios públicos constituyen una de las clases de empleados públicos que prestan sus servicios en los ayuntamientos y según el nuevo artículo 92.2 de la LBRL, como regla general, los puestos de trabajo en la Administración local y en sus Organismos Autónomos deben ser desempeñados por este tipo de personal.

Dentro de los funcionarios públicos, el ordenamiento diferencia entre los que son de carrera y los que son interinos.

Los primeros se pueden definir como aquellos que, en virtud de un nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública, en nuestro caso un Ayuntamiento, por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

Los segundos, sin embargo, se pueden definir como aquellos que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. b) La sustitución transitoria de los titulares. c) La ejecución de programas de carácter temporal. d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses. Por ello, a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios de carrera, los interinos cesan cuando desaparezca la causa que motivó su nombramiento.

En todo caso, ambos tipos de funcionarios desempeñan las mismas funciones que son aquellas que marca la ley y que no pueden ser desarrolladas por ningún otro tipo de personal como el laboral o el eventual. Así, corresponde en exclusiva a los funcionarios al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, como una expropiación forzosa, por ejemplo, o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas reservadas a los funcionarios las que impliquen ejercicio de autoridad, como la policía municipal o la inspección tributaria, y en general, aquellas otras que las leyes reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

IX.3. CLASIFICACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

En los ayuntamientos, los funcionarios, que como se ha visto pueden ser de carrera o interinos atendiendo a la permanencia o no de los servicios que prestan, se clasifican en dos categorías que son los propios, que son aquellos cuya selección corre a cargo de cada ayuntamientos y los habilitados con carácter nacional, que son aquellos que, a pesar de que prestan sus servicios en estas entidades, su selección corre a cargo del Estado.

A. Funcionarios con habilitación de carácter nacional

Históricamente, estos funcionarios, que se identifican principalmente con las figuras del Secretario y del Interventor municipal, han sido seleccionados por el propio Estado con el objetivo de mantener su independencia en el ejercicio de sus funciones de control sobre la actividad municipal. Es más, el Estado, no solo se encargaba de esta selección sino que también poseía otro tipo de potestades sobre los mismos como, por ejemplo, la disciplinaria. En el caso del Secretario, además, no sólo le correspondía la función de controlar la legalidad de la actividad municipal sino que también participaba en la gestión del Ayuntamiento al serle atribuida la condición de jefe de personal que, como ya se ha indicado en el apartado III.4 relativo a la organización municipal, actualmente compete al alcalde.

Posteriormente, estas previsiones fueron modificadas por la propia ley en el año 2007 hasta el punto en que este tipo de funcionarios pasaron a ser denominados como funcionarios con habilitación de carácter estatal y seleccionados por cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, en la actualidad, y como consecuencia de la entrada en vigor de la LRSAL, las competencias de selección han vuelto nuevamente al Estado manteniendo la denominación original de funcionarios con habilitación de carácter nacional.

En este sentido, el artículo 92 bis de la LBRL en su redacción actual dispone que la aprobación de la oferta pública de empleo, la selección la formación y la habilitación de estos funcionarios corresponde al Estado a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas conforme a las bases que se aprueben reglamentariamente.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Una vez seleccionado este tipo de personal, su destino a un Ayuntamiento concreto se determina, como regla general, a través del sistema de concurso aunque también cabe la libre designación. El concurso consiste en la valoración de méritos que pueden ser generales o relativos a las especialidades propias de cada Comunidad y de cada municipio. Los generales se determinan por el Estado y su puntuación alcanzará un mínimo de ochenta por ciento del total conforme al correspondiente baremo. Los méritos propios de las especialidades de las Comunidades Autónomas serán concretados por cada una sin que su puntuación pueda superar el quince por ciento del total. Finalmente, los méritos propios de las especialidades de cada municipio serán fijados por éstos sin que su puntuación pueda superar el cinco por ciento del total.

Estos concursos, a su vez, son de dos tipos, el ordinario y el unitario. En el concurso ordinario los ayuntamientos que tengan puestos de de habilitados que estén vacantes aprobarán las bases por las que se deba regir que, en todo caso, se deberán ajustar la modelo de convocatoria y a las bases comunes que previamente apruebe el Estado. Una vez que los ayuntamientos realicen las convocatorias de conformidad con dichas bases las remitirán a la CAPV para su publicación en los diarios oficiales. Por su parte, el concurso unitario, que tiene por objetivo el poder cubrir todas aquellas plazas que hubiesen quedado vacantes en el concurso ordinario, es convocado y ejecutado por el propio Estado.

Por el contrario, la libre designación responde a una fórmula excepcional mediante la cual las personas que hayan adquirido la condición de funcionarios con habilitación de carácter nacional pueden pasar a desempeñar sus funciones en un determinado Ayuntamiento. Así, este sistema únicamente se puede aplicar en los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, los que tengan una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes, en las Diputaciones Provinciales, en las Áreas Metropolitanas, en los Cabildos y Consejos Insulares y en las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y de Melilla. En el caso de que se trate de cubrir la plaza reservada a la Intervención por este sistema la Ley exige, además, la obtención de la oportuna autorización por parte del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales. El mismo órgano deberá emitir un informe preceptivo cuando se trate del cese.

En cualquier caso, la libre designación conlleva a que el cese también sea libre, sin perjuicio de que el funcionario que sea revocado de su puesto de esta forma

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

tenga derecho a que el Ayuntamiento le asigne uno nuevo de su mismo grupo de titulación.

En cuanto a las funciones propias de estos funcionarios, el mismo artículo 92 bis de la LBRL establece que corresponde al Secretario la fe pública, que se refiere fundamentalmente al levantamiento de las actas de las sesiones de los órganos colegiados y a la emisión de certificados así como el asesoramiento legal preceptivo.

No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la LBRL, que contempla la figura del concejal secretario de la Junta de Gobierno que redactará las actas de las sesiones y certificará sobre sus acuerdos.

Por su parte, el artículo 92.2 de la LBRL atribuye al Interventor le corresponde el control y la fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria, la contabilidad, la tesorería y la recaudación mientras que al Secretario-Interventor, que existe en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, le corresponden todas las funciones

Finalmente, el citado precepto también alude a la existencia de un registro para esta clase de funcionarios en el que se inscribirán y se anotarán todos los aspectos que afecten a su vida profesional y al ejercicio de la potestad disciplinaria para el caso de que cometan algún acto que esté tipificado como infracción administrativa. En esta línea, la competencia para incoar un expediente de naturaleza disciplinaria recae sobre los siguientes órganos:

- El alcalde o la Junta de Gobierno Local, en este último caso si se trata de uno de los municipios de gran población, del Ayuntamiento en el que el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan, cuando pudieran ser constitutivos de falta leve.
- La Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de corporaciones locales en su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal.
- El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, tipificadas en la normativa básica estatal.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

El órgano competente para acordar la incoación del procedimiento disciplinario lo será también para nombrar al instructor del mismo y podrá acordar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir las diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación. La instrucción del expediente propiamente dicha se efectuará por un funcionario de carrera de cualquiera de los Cuerpos o Escalas del Subgrupo A1 de titulación, esto es, titulaciones universitarias superiores, incluida la Escala de Funcionarios con Habilitación de carácter nacional, que cuente con conocimientos en la materia a la que se refiera la infracción.

Una vez instruido el procedimiento, si procede, la sanción será impuesta por el órgano con competencia para ello y que serán los siguientes según los casos:

- El alcalde o la Junta de Gobierno Local, en este último caso si los servicios son prestados en un municipio de gran población, cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.
- La Comunidad Autónoma, cuando se trate de imponer sanciones de suspensión de funciones y destitución, no comprendidas en el párrafo anterior.
- El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave, tipificada en la normativa básica estatal.

La sanción impuesta se ejecutará en sus propios términos incluso cuando en este momento el funcionario se encuentre ocupando un puesto en un Ayuntamiento distinto a aquel en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a su imposición.

Por último, en lo que respecta a la CAPV, señalar que la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de la LBRL, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con el EAPV.

Así mismo, hay que tener en cuenta que todas las facultades previstas respecto de dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios, en dichos con-

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

curso. En cuanto a los concursos, el porcentaje de baremo reservado al Estado para la determinación de los méritos se establece en el sesenta y cinco por ciento, atribuyéndose un treinta por ciento del total posible a las instituciones competentes de la CAPV para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos y, especialmente, del Concierto Económico. Dentro del cinco por ciento restante, el Ayuntamiento interesado podrá establecer libremente los méritos específicos que estime convenientes en razón a las características locales.

Por otro lado, la formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que el artículo 92 bis de la LBRL encomienda al Estado será proporcionada por el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) previa celebración del oportuno convenio. En este convenio, la CAPV podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades, con la única condición de que se cumplan los requisitos mínimos de orden académico que, con carácter general, estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

B. Funcionarios propios

Por contraposición con los funcionarios con habilitación de carácter nacional, los funcionarios propios son aquellos cuya selección corresponde única y exclusivamente a los ayuntamientos.

Corresponde, no obstante, a la Administración del Estado, establecer las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y de formación de tales funcionarios así como los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas y los Diplomas complementarios de los títulos académicos, que puedan exigirse para participar en las mismas.

a) Adquisición de la condición de funcionario municipal

La selección de los funcionarios públicos se lleva a cabo de acuerdo con la oferta pública de empleo, previa convocatoria pública y a través de un proceso, compuesto por una o varias pruebas que, en todo caso, debe cumplir con los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad. El proceso de selección se rige por unas bases

que, al igual que la convocatoria son aprobadas por el alcalde, y en los municipios de gran población por la Junta de Gobierno Local y en las que, entre otros aspectos, se especificará el sistema de selección elegido que podrá ser el de oposición, que es el general, el de concurso-oposición, cuando el puesto a cubrir así lo requiera, y el de concurso, que únicamente se podrá utilizar cuando la ley lo permita.

Sin embargo, la selección propiamente dicha, según la legislación básica estatal sobre función pública, corresponde a órganos colegiados, Tribunales, de composición técnica que se ajuste a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujeres y hombres.

El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección o Tribunales. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie, por lo que tampoco podrán formar parte de los mismos los representantes sindicales siempre que actúen en representación del personal ya existente.

La superación de las pruebas que componen el proceso selectivo constituye el primer requisito para la adquisición de la condición de funcionario siendo necesario a tal fin que se produzca el nombramiento, posteriormente el acto de acatamiento de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico y, finalmente, el acto de toma de posesión dentro del plazo que establezcan las bases.

b) Provisión de puestos de trabajo

La provisión de puestos de trabajo difiere de la selección del personal en el hecho de que en estos casos el puesto en cuestión es cubierto por una persona que ya ha sido previamente seleccionada, es decir, por una persona que ya posee la condición de funcionario. Así, la provisión de puestos de trabajo es un medio que la legislación pone a disposición de los funcionarios de carrera en aras a fomentar su movilidad.

Para la efectividad de la provisión de puestos de trabajo el ordenamiento contempla dos sistemas, el de concurso, que al igual que la selección también debe respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y el de libre

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

designación previa convocatoria pública. Cuando la provisión se efectúe mediante un concurso las bases por las que se rija deben ser aprobadas por el alcalde y, en los municipios de gran población por la Junta de Gobierno Local.

c) Derechos de los funcionarios municipales

En la CAPV la adquisición de la condición de funcionario público conlleva la adquisición automática de los siguientes derechos:

- Al cargo y a la permanencia en su puesto de trabajo y destino, con sujeción a los límites y condiciones previstos en la Ley.
- A ser retribuidos conforme al puesto de trabajo que desempeñen y al régimen de previsión social que les corresponda.
- A la carrera administrativa y a la promoción interna.
- A la formación profesional permanente.
- A la información y participación en la determinación de, sus condiciones de trabajo a través de las organizaciones sindicales y órganos de representación, mediante los procedimientos establecidos al efecto.
- A ser informados por sus superiores jerárquicos inmediatos sobre los fines organización y funcionamiento de la unidad administrativa en la que se hallen destinados.
- A la asistencia sanitaria y a las prestaciones sociales que se reconozcan, así como a la seguridad e higiene en el trabajo.
- A conocer y acceder libremente a su expediente individual.
- Al ejercicio de los derechos y libertades sindicales.

En la CAPV los órganos forales de los TTHH vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación

de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal, según la nueva disposición adicional 2. 11 de la LBRL.

d) Deberes de los funcionarios municipales

Además de los derechos citados, la adquisición de la condición de funcionario también implica su sometimiento a una serie de deberes que son los siguientes:

- El cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente en el ejercicio de sus funciones.
- El desempeño eficaz de las funciones que tenga encomendadas y el servicio imparcial y objetivo a los intereses generales.
- El respeto a sus superiores y el cumplimiento de las instrucciones emanadas de los mismos.
- La cooperación y el trato correcto en la relación con los compañeros y subordinados, facilitando a éstos el desempeño de sus tareas y el cumplimiento de sus obligaciones.
- El trato correcto con los administrados, facilitándoles el máximo de ayuda en la gestión de sus asuntos ante la Administración.
- Mantener la debida reserva respecto a los asuntos de que tenga conocimiento por razón de sus funciones y especialmente en relación con los asuntos declarados por los secretos o reservados.
- Procurar el máximo perfeccionamiento profesional utilizando los medios que a tal efecto ponga la Administración a disposición del personal a su servicio.
- Cumplir estrictamente la jornada y el horario de trabajo establecido.
- Procurar la continuidad en la buena marcha del servicio, en los supuestos de ausencia de los superiores, compañeros o subordinados.

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

e) Responsabilidad de los funcionarios municipales

Los funcionarios serán responsables de las funciones que tengan encomendadas, sin perjuicio de la que pudiera corresponder a sus superiores jerárquicos a los que en todo momento deberán dar cuenta de las anomalías que hubieran observado en el servicio. Esa responsabilidad será administrativa, civil y penal.

Hay que tener en cuenta, que los funcionarios públicos, al igual que los concejales, son autoridades y están sometidos a los mismos delitos, tanto contra la Administración Pública, como el cohecho, la malversación, la prevaricación o el tráfico de influencias, como contra la ordenación del territorio y el urbanismo, el medio ambiente, o las falsedades.

Sin perjuicio de su responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos y del deber de resarcir los daños causados, los ayuntamientos podrán dirigirse contra el funcionario que hubiese causado daños a los administrados o a los bienes y derechos de la Administración, por culpa grave o ignorancia inexcusable, mediante la instrucción del correspondiente expediente disciplinarios en el que se garantizará siempre la audiencia del interesado.

f) Extinción de la condición de funcionario municipal

El ordenamiento también regula las causas por las que se extingue la condición de funcionarios públicos de forma taxativa, lo que implica que el cese de un funcionario únicamente se puede llevar a cabo en las siguientes circunstancias:

- La renuncia a la condición de funcionario.
- La pérdida de la nacionalidad.
- La jubilación total del funcionario.
- La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

IX.4. OTRO PERSONAL

A. Personal laboral

El personal laboral se define como aquel que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este personal podrá ser, además, fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Según la legislación básica estatal sobre función pública, las leyes que se dicten en su desarrollo deben establecer los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por esta clase de personal habida cuenta de que, por regla general, el personal al servicio de las Administraciones debe ser funcionarial quien, además, tiene reservadas ciertas funciones a las que ya se ha hecho alusión. En respuesta a esta previsión, la Ley de la Función Pública Vasca se remite a las relaciones de puestos de trabajo a estos efectos, aunque ya hemos expuesto que no pueden ocupar puestos reservados a la condición de funcionario.

B. Personal eventual

Es personal eventual el que, en virtud de un nombramiento y no así de un contrato sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o de asesoramiento especial no pudiendo ocupar puestos reservados a la condición de funcionario, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

Por definición, a la vista de las funciones que le son propias, su nombramiento lo es para un periodo de tiempo determinado que como máximo podrá alcanzar los cuatro años que dura el mandato de la Corporación.

Las leyes de Función Pública que desarrollen la legislación básica estatal deben especificar los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal.

Su nombramiento y su cese son libres, lo que significa que para adquirir la condición de personal eventual no resulta necesario el cumplimiento de ningún requisito

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

previo ni la superación de ningún tipo de proceso. Además, el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento. En cualquier caso, condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública ni para la promoción interna.

Como novedad, indicar que tras la reforma de la LBRL por parte de la LRSAL las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los ayuntamientos deberán ajustarse a los límites y normas establecidos en función de la población contenidos en el Artículo 104 bis de la LBRL después de la reforma operada por la LRSAL. Así, estos límites, que afectan fundamentalmente al número máximo de eventuales con los que puede contar cada Ayuntamiento son los siguientes:

- Los municipios de población entre 2.000 a 5.000 habitantes podrán excepcionalmente contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual cuando no haya miembros de la Corporación local con dedicación exclusiva.
- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.
- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.
- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.
- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local.
- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local.

- Los ayuntamientos de municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades, locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.

Sin embargo, existe la posibilidad de que los ayuntamientos queden temporalmente liberados de cumplir con estos límites cuando la disposición transitoria décima de la LRSAL afirma que las entidades locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y, además, su período medio de pago a los proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no se les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en el artículo 104 bis de la LBRL hasta el 30 de junio de 2015.

En la CAPV los órganos forales de los TTHH determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones del personal eventual que atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal, según la nueva disposición adicional segunda, apartado undécimo, de la LBRL.

C. Directivos

Cuando la legislación básica estatal en materia de función pública enumera las diversas clases de personal que forman parte del concepto de empleado público en ningún momento cita al personal directivo profesional. La legislación vasca tampoco lo hace. Sin embargo, el artículo 13 de la legislación estatal regula sin demasiada precisión y de forma independiente a este tipo de personal.

Según este precepto, el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo del EBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

- Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
- Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

IX. 5. INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

A efectos de poder organizar y programar la función pública local la legislación existente proporciona a los ayuntamientos una serie de instrumentos jurídicos. Entre tales instrumentos destacan las plantillas de personal, la relación de puestos de trabajo, las ofertas públicas de empleo y los registros de personal.

A. Plantillas de personal

La plantilla de personal comprende todos los puestos de trabajo que existan en el Ayuntamiento, debidamente clasificado y que estén reservados a funcionarios públicos, a personal laboral y a personal eventual. A través de este instrumento se trata de vincular la función pública a la presupuestaria, de modo, que cada puesto deberá ir acompañado de la dotación económica que proceda. La plantilla es aprobada anualmente por el Pleno de la Corporación a través del presupuesto y se deberá ajustar a los principios de racionalidad, de economía y de eficiencia. Asimismo, la plantilla se deberá establecer de acuerdo con la ordena-

ción general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general. En la CAPV se fijaran por los TTHH como dice el nuevo apartado 11 de la disposición adicional segunda de la LBRL.

B. Relaciones de puestos de trabajo

En segundo lugar, las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos organizativos públicos que comprenden, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. En la CAPV también figuraran los perfiles lingüísticos que resulten exigibles de conformidad con la Ley. Corresponde al Estado establecer 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, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Los ayuntamientos formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública y serán aprobadas por el Pleno, a excepción de los municipios de gran población en los que el órgano competente es la Junta de Gobierno Local.

C. Ofertas Públicas de Empleo

A través de la oferta pública de empleo, los ayuntamientos hacen pública la relación de puestos de trabajo que están vacantes y que deben cubrirse mediante la selección de personal de nuevo ingreso. En el caso de los municipios de la CAPV, dicha oferta deberá publicarse en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y su ejecución requiere que los ayuntamientos convoquen los correspondientes procesos selectivos que deberá tener lugar en el plazo improrrogable de tres años.

En todo caso, la oferta pública de empleo se deberá aprobar de conformidad con la plantilla y con la relación de puestos de trabajo previamente aprobadas y

LA FUNCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

la competencia para ello recae en el alcalde o en la Junta de Gobierno Local cuando se trate de municipios de gran población.

CAPÍTULO X

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

X.1. CONCEPTO DE SERVICIO MUNICIPAL

X.2. SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS

X.3. MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

X.4. LOS CONSORCIOS

X.5. REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

CAPÍTULO X

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

X.1. CONCEPTO DE SERVICIO MUNICIPAL

La LBRL establece que son servicios públicos municipales los que prestan los ayuntamientos para satisfacer las necesidades de sus vecinos en el ámbito de sus competencias. Como ejemplo se pueden citar el alumbrado público, el cementerio, la recogida de residuos, la limpieza viaria, el abastecimiento domiciliario de agua potable, o el alcantarillado, entre otros muchos. Además, la LBRL impone la prestación obligatoria de determinados servicios, los mínimos.

En cualquier caso, y al margen del tipo de servicio que se trate, obligatorio o no, el artículo 116 ter de la LBRL, introducido por la LRSAL y que se refiere al territorio común dispone que todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que presten, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. Para el cálculo del coste efectivo de los servicios se tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos de ejecución que se han citado. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo. Además, todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación

En la CAPV, los TTHH del País Vasco continúan conservando su régimen especial en materia municipal en todo aquello que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda

significar un nivel de autonomía de las Corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás Corporaciones locales y sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la LBRL que alude a la fiscalización externa por el Tribunal de Cuentas y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad Autónoma.

A dichos efectos, las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de la LBRL recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales de sus respectivos territorios.

X.2. SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS

La LBRL ha regulado desde su promulgación en el año 1.985 los llamados servicios mínimos o de prestación obligatoria en su artículo 26, sin perjuicio de otros muchos que se prestan y que carecen de este carácter. Así, en virtud de este precepto se imponía a los ayuntamientos la obligación de prestar, como mínimo, una serie de servicios en función de su población. Para garantizar la prestación de estos servicios, además, se permitía que éstos pudieran ser prestados por varios municipios asociados entre sí mediante la creación, por ejemplo, de Mancomunidades de municipios.

Hoy en día, tras la modificación de la LBRL por la LRSAL se sigue manteniendo el mismo criterio a pesar de que ha sido cuestionado en proyectos legislativos anteriores sobre el Gobierno Local por considerar que la determinación de los servicios a prestar correspondía cada Corporación en virtud de su autonomía de gasto. En consecuencia, los municipios siguen estando obligados a prestar una serie de servicios obligatorios o mínimos en función de su población siendo una cuestión relevante ya que, de hecho, uno de los derechos que la misma Ley reconoce a favor de los vecinos es precisamente el exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento, del correspondiente servicio público de carácter obligatorio. Sin embargo, los servicios mínimos que prevé el artículo 26 de la LBRL en su redacción actual han variado siendo los siguientes:

- En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, al-

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

cantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. Se ha eliminado el control de alimentos y bebidas.

- En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos. Ya no figura la mención al mercado.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

La primitiva redacción del referido precepto contemplaba, asimismo, la prestación del servicio de control de alimentos y bebidas a prestar en todos los municipios, el mercado a prestar en aquellos que tuvieran una población superior a 5.000 habitantes y la prestación de servicios sociales en los de población superior a 20.000 habitantes. Además, otra de las novedades que presenta es que no ofrece la posibilidad de que estos servicios mínimos puedan ser prestados por varios municipios de forma asociada al haber suprimido la referencia que realizaba a tal efecto con anterioridad a la reforma.

Por otra parte, según el artículo 26.2 de la LBRL en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación, en nuestro caso la Foral, la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- Recogida y tratamiento de residuos.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Limpieza viaria.
- Acceso a los núcleos de población.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- Pavimentación de vías urbanas.
- Alumbrado público.

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

Sin embargo, en la CAPV esta competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la LBRL corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados. Además, cuando la Diputación Foral asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. Igualmente, cuando la Diputación Foral acredite en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios. La asistencia de las Diputaciones Forales a los municipios se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

X.3. MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Para la gestión de los servicios públicos el artículo 85 LBRL distingue entre dos modos de gestión, la directa y la indirecta. La gestión directa implica que el servicio es prestado por el propio Ayuntamiento por sí mismo o por medio de un Organismo Autónomo Local, una entidad Pública Empresarial Local o una Sociedad Mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública. La gestión indirecta, por su parte, implica que el servicio, de titularidad municipal, es prestado a través

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

de un tercero lo que a tenor del mismo precepto se puede materializar por medio de las diversas formas que prevé la normativa de contratación del sector público a tal fin. Estas formas son la concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, la gestión interesada, en cuya virtud el Ayuntamiento y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato, el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate y, por último, la Sociedad de economía mixta en la que el Ayuntamiento participe en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

No obstante, si bien es cierto que el mencionado precepto mantiene estas formas de gestión, la LRSAL ha modificado parcialmente su contenido. De esta forma, en su anterior redacción el único límite que existía a la hora de elegir la forma concreta de gestión de un servicio era que la prestación de aquellos servicios que implicasen ejercicio de autoridad solo podía ser la directa excluyendo, además, la posibilidad de hacerlo mediante una Sociedad Mercantil local. Ahora la LRSAL introduce más limitaciones sobre la base del necesario cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad y de eficiencia.

Estos límites consisten en restringir aún más la elección de las diversas modalidades que ofrece la gestión directa al condicionar la creación de una entidad pública empresarial o de una sociedad mercantil local a que quede justificado, en una memoria elaborada al efecto, que estos medios resultan más sostenibles y más eficientes que las otras dos formas de gestión directa. A este fin, se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y de recuperación de la inversión. Además, la memoria justificativa del asesoramiento recibido deberá constar en el expediente y se elevará al Pleno para su aprobación. La memoria deberá incluir los informes sobre el coste del servicio elaborado por el Interventor así como el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados.

Finalmente, como otra de las novedades en relación con la elección de la forma de gestión de los servicios públicos municipales, señalar que el artículo 85 de la LBRL exige que si la efectividad del servicio requiere el ejercicio de funciones reservadas a los funcionarios, como es el caso de las que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, éste no podrá ser prestado por personal contratado en régimen de derecho laboral.

X. 4. LOS CONSORCIOS

Al margen de las formas clásicas que prevé la LBRL para la gestión de los servicios públicos, el artículo 87 de la LBRC, posibilita que los ayuntamientos puedan constituir consorcios para este mismo fin.

Los Consorcios han aparecido tradicionalmente en la legislación local como una fórmula de cooperación entre Administraciones Públicas. Por ello, y aunque existen opiniones divergentes al respecto, los Consorcios no son entidades locales porque pueden estar constituidas por otras Administraciones Públicas. Es más, también pueden formar parte de los Consorcios entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés públicos que concurren con los municipales.

Esta fórmula se sigue manteniendo en la actualidad, si bien, la LRSAL insiste en que la constitución de los consorcios debe mejorar la eficiencia de la gestión pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello, hay que verificar que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

Sobre la base de esta línea, la LRSAL también modifica la Ley 30/92 mediante la introducción de una nueva disposición adicional, la vigésima, que regula el nuevo régimen jurídico de los consorcios. Este régimen queda resumido en los siguientes puntos:

- Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito así como su régimen orgánico, funcional y financiero.
- De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que: a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno. b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos. c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo. d) Dis-

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

ponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial. e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno. f) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año. g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial. h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

- En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.
- Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la LOEPSF. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.
- El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella.

No obstante, lo previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, no resultará de aplicación a los consorcios constituidos antes del 31 de diciembre de 2013, fecha de la entrada en vigor de la LRSAL que no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, estén participados por entidades locales y entidades privadas, no estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores

a la citada fecha con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos Estatutos.

La disposición adicional decimocuarta de la LRSAL regula el régimen jurídico especial de determinados consorcios mientras que la disposición transitoria sexta de la LRSAL regula el régimen transitorio para los consorcios. De esta forma, los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de su entrada en vigor deberán adaptar sus estatutos a lo ya señalado en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LRSAL. Así mismo, si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.

X.5. REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

Según la disposición adicional novena de la LBRL las entidades locales a las que se refiere en su artículo 3.1 entre las que cita a los municipios, a las provincias y a las islas en el archipiélago canario y balear, y los organismos autónomos de ellas dependientes, no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.

Durante ese mismo tiempo tampoco podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente, si que podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

En el caso de las entidades que a la entrada en vigor de la LRSAL desarrollen actividades económicas, estén adscritos a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

cualesquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la LBRL o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán de un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la LRSAL para aprobar, previo informe del órgano Interventor de la entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa entidad local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Si esta corrección no se cumpliera a 31 diciembre de 2014, la entidad Local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015.

Estos plazos se ampliarán hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016, respectivamente, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros.

Esta situación de desequilibrio financiero se referirá, para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos.

Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la LBRL o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

Aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que a la entrada en vigor de la LRSAL no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las entidades locales del artículo 3.1 de la LBRL, o de sus organismos autónomos deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las entidades locales del artículo 3.1 de la LBRL, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde esa misma fecha e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL.

En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la misma fecha.

Los plazos para el cambio de adscripción, vinculación o dependencia, para la disolución y para proceder a la transmisión de la correspondiente participación se ampliarán en un año más, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

CAPÍTULO XI

LA HACIENDA MUNICIPAL

XI.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

XI.2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

A. Recursos de naturaleza tributaria

- a) Impuestos municipales
- b) Tasas
- c) Contribuciones especiales

B. Recursos de naturaleza no tributaria

- a) Precios públicos
- b) Subvenciones
- c) Prestaciones personales y de transporte
- d) Participación en los tributos concertados y no concertados

C. Otros recursos

XI.3. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

A. Concepto

B. Principios presupuestarios

C. Las fases del ciclo presupuestario

- a) Elaboración y aprobación del presupuesto municipal
- b) Modificación del presupuesto municipal
- c) Liquidación del presupuesto municipal

XI.4. EL PLAN ECONÓMICO FINANCIERO

CAPÍTULO XI

LA HACIENDA MUNICIPAL

XI.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

La Constitución española, en su artículo 142, dispone que las Haciendas locales deben contar con medios suficientes para el desempeño de todas aquellas competencias que la ley atribuye a los ayuntamientos. Tales medios, según la Constitución, consisten, esencialmente, en tributos propios así como en la participación en los del Estado y en los de la respectiva Comunidad Autónoma.

En desarrollo de este artículo y a fin de garantizar esa suficiencia de medios, a nivel estatal existen una serie de normas que regulan los recursos económicos con los que cuentan los ayuntamientos entre las que cabe destacar la LBRL y, en especial, el TRLHL

No obstante, no se debe olvidar que la CAPV cuenta con un régimen jurídico tributario especial en virtud del sistema del Concierto Económico que se extiende hasta los municipios, tanto en el actualmente vigente, como en los Concierdos anteriores. Así, debido a la existencia de este régimen los recursos económicos de las haciendas de los ayuntamientos pueden ser regulados específicamente en las Normas Forales que, a este fin, aprueben las Juntas Generales de cada Territorio Histórico.

XI.2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

Las diversas normas que regulan las Haciendas municipales enumeran los recursos con los que cuentan los ayuntamientos. Estos recursos se pueden clasificar

en dos grupos. El primero, engloba los recursos de naturaleza tributaria y entre los que se deben destacar los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. El segundo, por el contrario, abarca a aquellos otros que carecen de dicha naturaleza siendo su mayor exponente los precios públicos.

A. Recursos de naturaleza tributaria

a) Impuestos municipales

Comenzando por los impuestos, en primer lugar, cabe señalar que los ayuntamientos cuentan con cinco impuestos propios siendo estos los siguientes: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante, IAE), el Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica (en adelante, IVTM), el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) y, finalmente, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU).

De estos cinco impuestos la normativa impone a los ayuntamientos la obligación de su exigencia de los tres primeros, esto es, el IBI, el IAE y el IVTM mientras que en relación con los dos restantes, el ICIO y el IIVTNU, permite que éstos puedan decidir libremente sobre esta cuestión, diferenciando así los impuestos de naturaleza obligatoria de los de naturaleza potestativa.

Así, la primera consecuencia que deriva de esta circunstancia es que aquellos ayuntamientos que decidan exigir tanto el ICIO como el IIVTNU deberán adoptar un acuerdo al respecto y, además, aprobar la oportuna Ordenanza Fiscal. Idéntica actuación se debe llevar a cabo para la supresión de estos impuestos.

Sin embargo, en relación con el IBI, el IAE y el IVTM, precisamente por tratarse de impuestos que los ayuntamientos deben cobrar de manera obligatoria porque así lo dispone el ordenamiento, no resulta necesario la adopción de ningún acuerdo previo.

No obstante, las normas que se refieren a estos impuestos no regulan cada uno de los aspectos y elementos que son necesarios para su exigencia de manera exhaustiva sino que reconocen cierto margen de actuación a favor de las Corpo-

LA HACIENDA MUNICIPAL

raciones, de manera que sean éstas las que puedan adaptar cada impuesto a la realidad y a los intereses municipales. Por ejemplo, en relación con los impuestos las normas regulan una serie de supuestos que de concurrir conllevan a que éstos no se puedan exigir. Estas son las llamadas exenciones y, si bien es cierto que algunas de ellas se aplican de manera automática, la aplicación de otras depende de la voluntad municipal que, en todo caso, se debe materializar mediante la adopción de un acuerdo en el que se decida precisar aspectos como este y, posteriormente, la aprobación de la Ordenanza Fiscal que lo recoja mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. Lo mismo ocurre con las bonificaciones o con otros elementos que se expresan en porcentajes y que la normativa se limita a establecer un máximo dejando su concreta determinación en manos de los ayuntamientos.

En cualquier caso, la potestad reglamentaria de los ayuntamientos en relación con los impuestos alcanza aquí su máxima expresión y es que éstos, si bien pueden concretar aspectos como los citados, no están autorizados para crear otros.

A continuación pasamos a exponer de forma breve cada uno de los impuestos.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El IBI se podría decir que es uno de los impuestos más relevantes para los ayuntamientos debido precisamente a su capacidad recaudatoria para las Haciendas municipales.

Este impuesto tiene por objetivo gravar la titularidad de una serie de derechos sobre bienes inmuebles ya sean rústicos, ya sean urbanos o ya sean de características especiales en función de las definiciones que a tal efecto aporta la normativa catastral, sin perjuicio de las exenciones que prevea cada Norma Foral. Estos derechos son el ser titular de una concesión administrativa sobre los inmuebles en cuestión o sobre los servicios públicos a los que estén afectados, el derecho real de superficie, el derecho real de usufructo y, por último, el derecho de propiedad por este orden de prioridad, de modo, que la titularidad de cada uno de ellos implica la no sujeción de los que le siguen.

Así, estarán obligados al pago aquellos sujetos, ya sean personas físicas o jurídicas, que ostenten la titularidad de los citados derechos y la cuantía a abonar vendrá determinada por la aplicación del tipo de gravamen que concrete cada

ayuntamientos, dentro del margen que ofrezca cada Norma Foral, sobre el valor catastral del bien al que se refiera el derecho gravado y que constará en el oportuno Catastro, a salvo las bonificaciones que se concreten, igualmente, por cada ayuntamientos de entre las previstas en cada Norma Foral.

Así mismo, otro de los aspectos a destacar en relación con este impuesto es que su gestión no corresponde íntegramente a los ayuntamientos sino que la misma es compartida con las Diputaciones Forales correspondientes, dado que los TTHH se sitúan en el lugar del Estado en función del Concierto Económico. En virtud de esta afirmación, la competencia de los ayuntamientos se extiende a la gestión tributaria que abarca las funciones de liquidación y de recaudación del IBI al igual que la revisión de todos aquellos actos que se dicten al respecto. Por su parte, a las Diputaciones Forales les corresponde la gestión catastral que comprende la formación, conservación, revisión y demás funciones relativas al Catastro Inmobiliario.

Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

El IAE también constituye otro de los grandes impuestos a nivel municipal y su objetivo es gravar el mero ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas que se desarrollen en el propio municipio con independencia de que para ello se utilice o no un local determinado, sin perjuicio de las exenciones que prevea cada Norma Foral.

Al igual que ocurre con el IBI, están obligados al pago de este impuesto aquellos sujetos, ya sean personas físicas o jurídicas, que desarrollen las actividades sometidas al mismo y, del mismo modo, la gestión del impuesto también es compartida entre las Diputaciones Forales y los ayuntamientos. De esta forma, la gestión tributaria, que comprende las facultades ya enunciadas en relación con el IBI, corresponde a estos últimos mientras que los TTHH asumen la gestión censal que comprende, esencialmente, la elaboración de las tarifas del Impuesto, en virtud de lo dispuesto en el Concierto Económico.

En estas tarifas, por un lado, se determina con exactitud qué tipo de actividades están gravadas con el IAE y, por otro lado, fija la cuota que deben abonar quienes las desarrollen. No obstante, estas cuotas, que bajo ningún concepto pueden superar el quince por ciento del beneficio presunto de cada actividad, tienen la consideración de mínimas, lo que significa que los ayuntamientos podrán incre-

LA HACIENDA MUNICIPAL

mentarlas mediante la aplicación de un coeficiente que también consta en las tarifas del Impuesto y que varía en función del volumen de operaciones. En todo caso, las cuotas tributarias se podrán minorar mediante la aplicación de ciertas bonificaciones que, en el marco de cada Norma Foral, concreten los ayuntamientos en sus correspondientes ordenanzas fiscales.

Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica. (IVTM)

El IVTM es el último impuesto de exigencia obligatoria y tiene por objetivo gravar la titularidad de los vehículos que sean aptos para circular por las vías públicas cualquiera que sea su clase y su categoría. Así, su abono corresponde a quien figure como titular en el permiso de circulación.

Al igual que ocurre con el IAE, las cuotas a abonar en relación con este impuesto vienen determinadas en las tarifas del Impuesto y las mismas también pueden ser incrementadas por los ayuntamientos mediante la aplicación de un coeficiente que deberá quedar concretado en la Ordenanza Fiscal que se apruebe al respecto.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los dos impuestos anteriores, la gestión del IVTM corresponde íntegramente al ayuntamiento del domicilio que conste en el Permiso de Circulación del vehículo pudiendo llegar a exigirlo en régimen de autoliquidación.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

El ICIO, en su condición de impuesto no obligatorio, en el caso de que sea exigido, tiene por finalidad gravar la realización de cualquier construcción, instalación u obra dentro del término municipal y para cuya ejecución el ordenamiento jurídico exija la previa obtención de una licencia a otorgar por el Ayuntamiento. No obstante, a pesar de que la normativa exige que se trate de labores sometidas a autorización, los ayuntamientos podrán exigir el abono del ICIO aún cuando la licencia no haya sido concedida.

En este caso, estarán obligados al pago del impuesto quienes resulten ser los dueños de la obra, construcción o instalación y ello con independencia de que sean los propietarios o no de los inmuebles sobre los que se lleven a cabo. Así mismo, en relación con el sujeto obligado al pago, la normativa también permite

que el Ayuntamiento pueda requerir el pago a quienes soliciten las correspondientes licencias o a quienes procedan a la ejecución material de tales labores.

Por otro lado, a fin de determinar la cuota a abonar el Ayuntamiento deberá aplicar el tipo de gravamen que proceda sobre una base que vendrá determinada por el coste real y efectivo de la obra, pudiendo exigir su abono en el momento en el que se inicie ésta.

Finalmente, señalar que la gestión del impuesto corresponde íntegramente a las Corporaciones.

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

El IIVTNU represente el segundo impuesto de carácter no obligatorio y como tal, en el caso de que el Ayuntamiento decida exigirlo, tiene por función gravar el incremento de valor que experimenten los bienes inmuebles de naturaleza urbana, siempre que dicho incremento se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de su propiedad.

Así, resulta esencial conocer si dicha transmisión se ha llevado a cabo a título oneroso o de manera gratuita ya que de ello dependerá la determinación de quién se encuentra obligado a su abono. En este sentido, si la transmisión tiene carácter oneroso, esto es, si conlleva alguna contraprestación a cargo del nuevo adquirente será quien transmita la propiedad quien deba abonar el impuesto. En caso contrario, lo será el adquirente del bien en cuestión.

Por otro lado, la cuantía concreta a pagar en calidad de IIVTNU será el resultado de aplicar un determinado porcentaje, esto es, el tipo de gravamen sobre la cifra que represente el incremento del valor del bien a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

b) Tasas

Al margen del ICIO y del IIVTNU, las tasas también constituyen ingresos de naturaleza tributaria, lo que significa que para que los ayuntamientos puedan imponerlas previamente deberán adoptar el correspondiente acuerdo al efecto y proceder a la aprobación de la oportuna Ordenanza Fiscal.

LA HACIENDA MUNICIPAL

Las tasas, en todo caso, tienen por objetivo gravar el uso especial o la ocupación de los bienes de dominio público municipal así como la prestación de cualquier servicio público de competencia municipal siempre que este servicio beneficie o afecte de modo particular al usuario que será a quien se deba exigir su abono. No obstante, el ordenamiento también exige que se trate de servicios que los ayuntamientos deban prestar por imperativo legal y que, al mismo tiempo, no sea prestado por el sector privado.

En relación con el primer supuesto, uso especial u ocupación del dominio público local, se pueden citar como ejemplos aquellos casos en los que los ayuntamientos exigen una tasa a los titulares de vados, a quienes ocupan la vía pública con instalaciones fijas como quioscos o con mercancías y otros materiales de construcción o terrazas, entre otros muchos.

Por su parte, como ejemplos de la prestación de un servicio que pueda conllevar el pago de una tasa cabe citar el otorgamiento de licencias, la recogida de residuos sólidos urbanos, los servicios de prevención y de extinción de incendios, el abastecimiento domiciliario de agua potable, etcétera.

En cualquier caso, quedan vetados de la exigencia de tasas los siguientes servicios:

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- Alumbrado de vías públicas.
- Vigilancia pública en general.
- Protección civil.
- Limpieza de la vía pública.
- Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Así mismo, otro de los aspectos de vital relevancia en relación con las tasas es que su importe no podrá exceder del coste del servicio.

c) Contribuciones especiales

Las contribuciones especiales también se configuran como ingresos públicos de naturaleza tributaria por lo que, los ayuntamientos, deberán adoptar el correspondiente acuerdo al efecto y aprobar la Ordenanza Fiscal que permita su imposición. Así, por medio de este tributo los ayuntamientos podrán gravar el beneficio o el aumento de valor que obtengan los particulares en cualquiera de sus bienes como consecuencia de la ejecución de obras públicas o del establecimiento o de la ampliación de servicios públicos siendo éstos los obligados al pago.

Sin embargo, existen ciertos límites con respecto a la determinación de las cuotas a abonar por tales particulares y es que ésta se deberá calcular sobre el noventa por ciento del coste que soporte el municipio en la realización de las actividades objeto de gravamen. De esta forma, los ayuntamientos siempre deberán soportar con cargo a sus propias arcas, al menos, el diez por ciento de dicho coste.

Como otro de los límites, destacar que toda aquella obra o establecimiento o ampliación del servicio de que se trate y que se deba financiar con arreglo a las contribuciones especiales no se podrá iniciar en tanto en cuanto no se haya adoptado el acuerdo de imposición y no se haya aprobado la Ordenanza Fiscal, para cada caso concreto.

B. Recursos de naturaleza no tributaria

a) Precios públicos

Tal y como ya se ha indicado, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, los precios públicos carecen de naturaleza tributaria. La consecuencia más relevante de esta afirmación radica en que su exigencia no requiere la aprobación de ninguna Ordenanza Fiscal sino que será suficiente con un simple acuerdo cuya aprobación corresponde al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de la delegación que pueda efectuar a favor de la Junta de Gobierno Local.

Los precios públicos son una figura que se confunde fácilmente con las tasas debido a que aquéllos también se pueden por la realización de actividades de

LA HACIENDA MUNICIPAL

competencia municipal debiendo proceder a su abono quienes resulten beneficiarios de las mismas. Sin embargo, se diferencian de éstas, primero, en que tales servicios o actividades no deben ser de prestación obligatoria por parte de los ayuntamientos y, además, sean prestados, igualmente, por el sector privado y, segundo, en que su importe debe cubrir como mínimo el coste del servicio a prestar, pudiendo ser superior.

b) Subvenciones

Otro de los recursos de naturaleza no tributaria que integran las haciendas municipales son las subvenciones que pueden percibir de otras Administraciones para la ejecución de las obras y para la prestación de los servicios de su competencia sin que su importe pueda ser destinado para otros fines.

En todo caso, la obtención de subvenciones, que se rige por la normativa existente al respecto (a nivel estatal la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), estará sometida al control por parte de las entidades, otorgantes en relación con el destino dado a las mismas pudiendo exigir, en caso de incumplimiento, el reintegro de su importe.

c) Las prestaciones personales y de transporte

Los ayuntamientos que cuenten con una población inferior a cinco mil habitantes pueden imponer prestaciones personales y de transporte para la realización de obras de competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras entidades, siendo estos otros de los ingresos de naturaleza no tributaria.

Las prestaciones personales se podrán exigir a quienes residan en el municipio a excepción de los menores de dieciocho años y los mayores de cincuenta y cinco, los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, los reclusos en establecimientos penitenciarios y, finalmente, los mozos mientras permanezcan en filas en cumplimiento del servicio militar.

En todo caso, la prestación personal no excederá de quince días al año ni de tres consecutivos y podrá ser redimida a metálico por un importe del doble del salario mínimo interprofesional.

Por su parte, las prestaciones de transporte se pueden exigir a todas las personas físicas o jurídicas que tengan elementos de transporte en el término municipal afectos a explotaciones empresariales radicadas en este. Igualmente, podrán ser reducidas a metálico, por importe de tres veces el salario mínimo interprofesional, y no excederá, para los vehículos de tracción mecánica, de cinco días al año sin que ninguno de ellos pueda ser consecutivo. En los demás casos su duración no será superior a diez días al año ni a dos consecutivos.

d) Participación en los tributos concertados y no concertados

La normativa general dispone que los municipios puedan obtener ingresos mediante la participación en otros tributos. Esta participación, en el caso de los municipios vascos queda regulada en las Normas Forales con las que a tal fin cuentan los TTHH y en las que se diferencia, por un lado, la participación en los tributos concertados, que son aquellos contemplados en el Concierto Económico y, por otro lado, la participación en los tributos no concertados a los que se refiere el artículo 51 del Concierto.

Concretamente los TTHH hacen la distribución de los tributos concertados en base a sus propias Normas Forales reguladoras de las Haciendas Locales dotando presupuestariamente al Fondo Foral de Financiación Municipal de cada TTHH (FOFEL en Araba/Álava, Udalkutxa en Bizkaia y FOFIM en Gipuzkoa).

C. Otros recursos

Al margen de todos estos recursos existen otros que también forman parte de los ingresos de derecho público, como lo son el importe obtenido de las multas y de las sanciones que puedan imponer los ayuntamientos en el ejercicio de la potestad sancionadora.

No obstante, las haciendas municipales cuentan asimismo con otros recursos que se denominan de derecho privado por ser aquellos que los ayuntamientos obtienen, no del ejercicio de potestades públicas, sino actuando como si se tratase de un particular, por ejemplo, el caso de la obtención de créditos o los ingresos que deriven de sus bienes patrimoniales en virtud de un contrato de arrendamiento o de su enajenación.

XI.3. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

A. Concepto

El presupuesto general de los ayuntamientos está integrado por el propio presupuesto municipal, por el presupuesto de los Organismos Públicos con los que cuente aquél así como por las previsiones de gastos y de ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social le pertenezca íntegramente.

Centrándonos en el presupuesto municipal propiamente dicho, decir que éste constituye la expresión cifrada de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Ayuntamiento así como de los derechos cuyo vencimiento se prevea que va a tener lugar a lo largo del ejercicio económico en el que vaya a ser aplicado.

Así mismo, el Presupuesto municipal debe ir acompañado de un documento que se denomina Bases de Ejecución del Presupuesto y que tiene por función recoger todas aquellas disposiciones que se consideren oportunas para la mejor realización de los gastos y recaudación de los ingresos mediante la adaptación de la normativa presupuestaria a la organización y circunstancias propias del Ayuntamiento.

B. Principios presupuestarios

El presupuesto municipal se rige por una serie de principios entre los que se destacan los siguientes:

- Principio de unidad, en virtud del cual el presupuesto general municipal debe incluir tanto el presupuesto del Ayuntamiento como el presupuesto de todas aquellas entidades, creadas por éste como pueden ser los Organismos Autónomos o las Sociedades Mercantiles.

- Principio de anualidad, en virtud del cual el presupuesto tiene una vigencia que limitada en el tiempo y que coincide con el año natural para el cual se ha aprobado.

- Principio de universalidad, en virtud del cual el presupuesto debe reflejar el importe íntegro de los gastos realizados y de los ingresos obtenido, sin

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

que quepa reflejar simplemente las minoraciones que deriven de las compensaciones que se hayan podido realizar.

No obstante, también existen otros principios que han sido reforzados como consecuencia de la entrada en vigor de la LOEPSF y que en el ámbito del País Vasco se aplica sin perjuicio de las previsiones de la Ley de Concierto Económico.

De entre estos principios, caben destacar los siguientes:

- Principio de estabilidad presupuestaria, según el cual los ayuntamientos deberán mantener una situación de equilibrio o de superávit.
- Principio de sostenibilidad financiera, que obliga a los ayuntamientos a mantener su capacidad para financiar compromisos de gastos, tanto presentes como futuros dentro de los límites de la deuda pública.

C. Las fases del ciclo presupuestario

a) Elaboración y aprobación del presupuesto municipal

La elaboración del presupuesto municipal es competencia del alcalde de la Corporación y deberá acompañar al mismo la siguiente documentación:

- Una memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- La liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.
- El anexo de personal de la entidad local.
- El anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
- Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de

LA HACIENDA MUNICIPAL

las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

Sin embargo, en los municipios de gran población, la legislación básica estatal atribuye la facultad para la elaboración del presupuesto a la Junta de Gobierno Local. En todo caso, la aprobación inicial del presupuesto corresponde al Pleno por mayoría simple de los concejales presentes.

Una vez que el Pleno adopte el acuerdo de aprobación inicial del presupuesto el Ayuntamiento deberá exponerlo al público por un periodo de quince días lo que se llevará a cabo mediante su publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente. A lo largo de estos quince días los interesados podrán examinar el presupuesto y presentar reclamaciones ante el Pleno entendiendo que son interesados, únicamente, los vecinos del término municipal, los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local y, por último, los colegios oficiales, las cámaras oficiales, los sindicatos, las asociaciones y demás entidades, legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Si a lo largo de dicho periodo se presenta alguna reclamación el Pleno del Ayuntamiento dispone, a su vez, de un plazo de un mes para resolverlas y posteriormente procederá a su aprobación definitiva por la misma mayoría simple. Sin embargo, en el caso de que no se haya presentado ninguna reclamación, el presupuesto inicialmente aprobado se considerará definitivamente aprobado en sus términos.

Tras la aprobación definitiva, el Ayuntamiento deberá publicar el presupuesto en el Boletín Oficial de la Corporación, si es que existe, y en todo caso resumido por capítulos en el Boletín Oficial del Territorio Histórico al que pertenezca el municipio.

Así mismo, hay que tener en cuenta que, en cumplimiento del principio de anualidad ya explicado, el presupuesto deberá ser aprobado con anterioridad al 31 de diciembre del ejercicio anterior aquel en el que deba aplicarse. Por ejemplo, el presupuesto del año 2015 se deberá aprobar con anterioridad al 31 de diciembre de 2014. En caso de que no haya sido posible, se entenderá prorrogado el vigente hasta la aprobación del nuevo presupuesto.

b) Modificación del presupuesto municipal

A lo largo del ejercicio presupuestario, que coincide con el año natural, pueden surgir gastos que el Ayuntamiento no pueda financiar, bien porque no exista partida presupuestaria, bien porque el crédito existente en la partida es insuficiente, pero que, sin embargo, no puedan ser demorados hasta el ejercicio siguiente.

Para estos casos el alcalde podrá ordenar la iniciación de un procedimiento por el cual se proceda a la creación de una partida presupuestaria, lo que se conoce como concesión de crédito extraordinario, o, en su caso, un procedimiento por el cual se dote a la partida existente de un mayor crédito, lo que se conoce como suplemento de crédito. Estos procedimientos, por suponer una modificación del presupuesto inicialmente aprobado, deben ser tramitados conforme a los mismos pasos establecidos para la aprobación del presupuesto lo que implica que su aprobación corresponde al Pleno.

Por otro lado, existen otro tipo de modificaciones entre las que cobra relevancia las transferencias de crédito que se pueden realizar entre diversas partidas presupuestarias. Las transferencias de crédito no suponen un incremento del crédito total con el que está dotado el presupuesto municipal, razón por la que no resulta necesario tramitar el procedimiento anteriormente expuesto ni, en principio, su aprobación por el Pleno.

c) Liquidación del presupuesto municipal

La liquidación del presupuesto se debe llevar a cabo el último día del ejercicio, esto es, con fecha de 31 de diciembre, y debe ser aprobada con anterioridad al 1 de marzo del siguiente ejercicio por el Pleno de la Corporación.

Las cuentas anuales

Las cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas del ayuntamientos, la cual estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación, y serán asimismo objeto de información pública antes de someterse a la aprobación del Pleno, a fin de que puedan formularse contra las mismas reclamaciones, reparos u observaciones. Todo ello sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuen-

LA HACIENDA MUNICIPAL

tas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas.

XI.4. EL PLAN ECONÓMICO FINANCIERO

Según el artículo 116. bis de la LBRL, cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la LOEPSF, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades, de ámbito territorial inferior al municipio.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

La Diputación provincial o entidad equivalente, como las Diputaciones Forales, asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las

medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades, locales que se hubiera acordado.

En la CAPV, en relación con el artículo 116 bis de la LBRL, en ejercicio de las facultades de tutela financiera, corresponderá a las Diputaciones Forales la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la normativa dictada al efecto por el Estado, según la nueva redacción de la disposición adicional 2ª de la LBRL.

XI.5. EL PLAN DE AJUSTE

Es un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Corporaciones locales que lo soliciten, condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias.

Según la disposición adicional primera de la LOEPSF, sobre mecanismos adicionales de financiación, los ayuntamientos que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

El acceso a estos mecanismos vendrá precedido de la aceptación por la Corporación de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, así como de adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria, límites de deuda pública y obligaciones de pago a proveedores incluidas en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

LA HACIENDA MUNICIPAL

El plan de ajuste será público e incluirá un calendario preciso de aprobación, puesta en marcha y supervisión de las medidas acordadas. El cumplimiento del calendario establecido determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida.

Durante la vigencia del plan de ajuste, la administración responsable deberá remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para general conocimiento, información con una periodicidad trimestral, sobre los siguientes extremos:

- Avaluos públicos recibidos y líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto.
- Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades, de crédito para facilitar el pago a proveedores.
- Operaciones con derivados.
- Cualquier otro pasivo contingente.

La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de un Ayuntamiento dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del Plan Económico Financiero.

Los ayuntamientos con periodicidad anual deberán presentar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del Interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste.

En el caso de las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 (población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes) y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se deberá presentar el informe anterior con periodicidad trimestral.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas será competente para realizar el seguimiento de los planes de ajuste e informará del resultado de dicha

valoración al Ministerio de Economía y Competitividad. Con la finalidad de garantizar el reembolso de las cantidades derivadas de las operaciones de endeudamiento concertadas, en función del riesgo que se derive de los informes de seguimiento de los planes de ajuste, podrá acordar su sometimiento a actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, con el contenido y alcance que ésta determine. Para realizar las actuaciones de control, la Intervención General de la Administración del Estado podrá recabar la colaboración de otros órganos públicos y, en el caso de actuaciones de control en Comunidades Autónomas, concertar convenios con sus Intervenciones Generales.

En el caso de actuaciones de control en Corporaciones locales, la Intervención General de la Administración del Estado, podrá contar con la colaboración de empresas privadas de auditoría, que deberán ajustarse a las normas e instrucciones que aquella determine. La financiación necesaria para estas actuaciones se realizará con cargo a los mismos fondos que se utilicen para dotar las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

La disposición final tercera dispone que en virtud de su régimen foral, la aplicación a la CAPV de lo dispuesto en la LOEPSF, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico.

Por otra parte, el artículo 32 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades, locales con problemas financieros, regula el procedimiento para acogerse a unas medidas extraordinarias, de carácter temporal y voluntario, de apoyo a la liquidez de los municipios acompañando un plan de ajuste. El Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades, locales con problemas financieros dispone que cuando siendo competencia del Pleno del Ayuntamiento éste no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para aprobar el plan de ajuste o aprobar alguna de las medidas incluidas en dicho plan de ajuste a las que se refiere el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la Junta de Gobierno Local asumirá esta competencia. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la presentación de la mencionada solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas.

LA HACIENDA MUNICIPAL

En los casos en los que no exista Junta de Gobierno Local las decisiones mencionadas corresponderán al alcalde.

Es preciso tener en cuenta que los incumplimientos de las obligaciones derivadas de la LOEPSF pueden constituir infracciones muy graves, cuando sean culpables, si están enumerados en el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

CAPÍTULO XII

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

XII.1. CONTROLES DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

XII.2. CONTROLES INTERNOS

A. El Interventor

B. La revisión de oficio de la actuación municipal

C. Los recursos administrativos contra los actos del Ayuntamiento

XII.3. CONTROLES EXTERNOS

A. El control judicial

B. Los Tribunales de Cuentas

C. El Ararteko

CAPÍTULO XII

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

XII.1. CONTROLES DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

La actividad municipal está sometida a dos tipos de controles, el interno y el externo. El interno responde a las facultades que a tal fin encomienda la ley a la figura del Interventor municipal, a la revisión de oficio de los actos que se dictan por los diversos órganos del Ayuntamiento y los recursos administrativos que los ciudadanos puedan interponer frente a los mismos. El externo se corresponde con el efectuado por los tribunales de justicia, por los Tribunales de Cuentas y por el Ararteko.

XII.2. CONTROLES INTERNOS

A. El Interventor

El control interno y previo lo ejerce el Interventor, funcionario con habilitación de carácter nacional, que se potencia con la LRSAL al modificar el artículo 213 del TRLHL relativo a dicho control. Éste control, que abarca la función interventora, la función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, la y función de control de la eficacia, no solo abarca al ayuntamientos en cuestión sino que también se extiende a los organismos autónomos y a las sociedades mercantiles que dependan de ellos.

Además, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, corresponde al Gobierno establecer las normas sobre los procedimientos de con-

trol, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Entre las obligaciones de los órganos interventores de las entidades locales cabe destacar el deber de remitir, con carácter anual, a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados que deriven de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.

Respecto al régimen común, el nuevo artículo 218 del TRLHL relativo a los informes sobre la resolución de discrepancias, dispone que el órgano Interventor elevará un informe al Pleno en el que consten todas las resoluciones adoptadas por el alcalde contrarias a los reparos que efectúe el Interventor cuando éstas no se ajusten al ordenamiento y, en concreto, a la normativa presupuestaria y de gasto, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o de conveniencia de las actuaciones que fiscalice. Esta dación de cuentas al Pleno se tratará en la sesión como un punto independiente en el orden del día y el alcalde podrá presentar en el Pleno un informe justificativo de su actuación.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias entre la resolución a adoptar y lo que considere el Interventor, el alcalde podrá elevar su tal resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Así mismo, el órgano Interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y los acuerdos adoptados por el alcalde y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados y también un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local. En la CAPV, son los TTHH quienes deben recibir estos informes y de la misma forma los órganos interventores de las administraciones locales del País Vasco remitirán al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, los informes a que se refiere el artículo 218 del TRLHL.

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

Volviendo al régimen común, la disposición adicional séptima de la LRSAL regula la colaboración con las Intervenciones locales en los siguientes términos:

- La Intervención General de la Administración del Estado podrá asumir, previa la formalización del oportuno convenio con la entidad Local interesada, la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las entidades locales.
- En el convenio deberá preverse la contraprestación económica que habrá de satisfacer la entidad Local al Estado y que podrá dar lugar a una generación de crédito de conformidad con lo dispuesto en la legislación presupuestaria.
- Suscrito el convenio mencionado en el apartado primero, la Intervención General podrá encomendar la realización de dichas actuaciones de apoyo técnico a la Intervención Delegada, Regional o Territorial que en cada caso se determine.

Sin embargo, en la CAPV de conformidad con la LOEPSF y de la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico con el País Vasco, las Diputaciones Forales en sus respectivos ámbitos territoriales serán las competentes para formalizar convenios con las entidades locales para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las citadas entidades locales. (Disposición adicional octava 3 del TRLHL, modificada por la LRSAL).

B. La revisión de oficio de la actuación municipal

La revisión de oficio de actos administrativos que dicten los diversos órganos municipales se puede referir tanto a actos nulos de Pleno derecho como a los que simplemente son anulables.

En cuanto a los actos nulos de pleno derecho es la propia Ley, y específicamente la Ley 30/92 es la que determina, de forma taxativa, los supuestos que

provocan que un acto incurra en un vicio tan grave. Ejemplo de ello son los actos que se dicten por un órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo total y absolutamente del procedimiento previsto por el ordenamiento, entre otros. Así mismo, la nulidad también se predica respecto de las disposiciones administrativas de carácter general como lo son las ordenanzas y los reglamentos municipales, de forma, que con independencia de la infracción en la que incurran la consecuencia jurídica siempre será la nulidad de pleno derecho con todo lo que ello conlleva.

En estos casos, la Ley permite que la revisión se pueda iniciar en cualquier momento por lo que, a priori, no condiciona el ejercicio de esta facultad a plazo alguno. Sin embargo, no es posible ejercitarla cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Para los ayuntamientos vascos se requiere, además, el dictamen previo, preceptivo y vinculante (debe ser favorable) de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Para los TTHH, el de sus órganos consultivos específicos o de sus propios servicios jurídicos.

Por el contrario, los actos anulables son aquellos que no incurriendo en ninguno de los supuestos previstos en la Ley como de nulidad de pleno derecho contradicen el ordenamiento en cualquiera de sus puntos. En los municipios de régimen general, estos deben ser anulados por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo una vez impugnado el acto en cuestión previa declaración de lesividad para el interés público por parte del Pleno y a iniciativa del alcalde. En los de gran población, por su parte, la declaración de lesividad compete al órgano que haya dictado el acto objeto de revisión.

En este caso sí que existe un límite temporal y es que tal declaración se debe producir en el plazo máximo de cuatro años.

C. Los recursos administrativos contra los actos del Ayuntamiento

Los recursos que los ciudadanos pueden interponer contra los actos que dictan los órganos municipales también constituyen otra forma de control.

Como los órganos municipales no tienen superior jerárquico, normalmente agotan la vía administrativa, por lo que sus actos son susceptibles de ser recurri-

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

dos mediante el recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido.

Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- Las del Pleno, los alcaldes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley Sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27 de la LBRL, que se refiere a las competencias delegadas en los ayuntamientos.
- Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del alcalde, del presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal

El plazo de interposición de este recurso ordinario es de un mes para los actos expresos y tres meses para los presuntos, esto es, aquellos que se producen cuando el órgano competente no resuelve de forma expresa en el plazo legalmente establecido. El plazo máximo de resolución y notificación es de un mes.

Así mismo, la Ley 30/92 también permite que los actos administrativos puedan ser impugnados mediante el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 118.

XII.3. CONTROLES EXTERNOS

A. El control judicial

Según el artículo 65 de la LBRL cuando la Administración del Estado, las Instituciones Comunes del País Vasco o las Forales, en el ámbito de sus respectivas competencias, entiendan que un acto o acuerdo de algún ayuntamiento infringe

el ordenamiento jurídico, podrán requerirle para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes. La Administración de que se trate también tiene la posibilidad de impugnar directamente el acto o acuerdo municipal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento.

Por su parte, el artículo 66 de la LBRL dispone que los actos o acuerdos de los ayuntamientos que menoscaben competencias del Estado, de las Instituciones Comunes del País Vasco o las Forales, interfieran en su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades, podrán ser impugnados por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 65 del mismo texto legal. La impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, la extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda, y puede contener la petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado.

B. Los Tribunales de Cuentas

La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de los ayuntamientos corresponde al Tribunal de Cuentas así como al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, mientras que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable corresponde únicamente al primero.

Si perjuicio de ello, los TTHH continuarán conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concierto Económico así como en los distintos Conciertos anteriores, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de los ayuntamientos vascos inferior al que tengan los de régimen común, según la disposición adicional segunda 6 de la LBRL.

C. El Ararteko

En virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del EAPV corresponde al País Vasco la creación y la organización, de un órgano similar al Defensor del Pueblo para que en coordinación y con Pleno respeto a éste ejerza en el ámbito de nuestra Comunidad las funciones de defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución. Estos derechos deben ser garantizados de acuerdo con la Ley y de-

EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL

berá velar igualmente porque se cumplan los principios generales del orden democrático contenidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía.

Este precepto se hizo efectivo mediante la promulgación por el Parlamento Vasco de la Ley 3/ 1985, de 27 de Febrero.

ABREVIATURAS

- CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.
- IAE: Impuesto de Actividades Económicas.
- IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles.
- ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- IVTM: Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica.
- IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TTHH: Territorios Históricos.

NORMATIVA

- EAPV. Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado por Ley orgánica de 18 diciembre de 1979.
- EBEP. Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 12 de abril.
- Ley 30/92. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LOREG. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- LSU. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
- LTH. Ley de Territorios Históricos de 23 de noviembre de 1983.
- ROF. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
- LMMGL. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.
- LOEPSF. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- LPAP. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- LRSAL. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- RBEL. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

MANUAL DEL CONCEJAL EN EL PAÍS VASCO

- TRLCSP. Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- TRLHL. Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- TRRL. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.



ATXULAR ATEA
colección supelegor

El propósito de este manual es aportar a los cargos públicos de un instrumento ágil para desarrollar su labor de forma descriptiva. Sin notas a pie de página, con una finalidad eminentemente práctica, se expone la normativa aplicable en cada aspecto de la vida municipal. Con este manual lo que se pretende es explicar la organización y el funcionamiento de los ayuntamientos regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, para que los concejales puedan desarrollar su labor con mayor conocimiento de causa.

Además, la exposición de dicho régimen está totalmente adaptada a los múltiples aspectos que han variado como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Así, esta Ley, que entre otras, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, introduce importantes novedades en cuestiones tan relevantes como el ámbito competencial de los ayuntamientos, las formas de gestión de los servicios públicos o la hacienda municipal.

Así mismo, el manual, además de explicar las cuestiones que resultan de aplicación a la totalidad de los municipios españoles, también contempla las peculiaridades que existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que cuentan con un reconocimiento expreso en la disposición adicional primera de la Constitución, en el Estatuto de Autonomía, en el sistema del Concierto Económico y, por último, en la legislación de desarrollo vigente. Con ello, se trata de garantizar que este instrumento que se pone a disposición de los concejales sea lo más completo posible y aborde todas las cuestiones novedosas, en especial, las especialidades de la compleja aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en nuestra Comunidad Autónoma.



FUNDACIÓN POPULAR
de estudios vascos
euskal ikasketetarako
FUNDAZIO POPULARRA