



RED

RED DE ENTIDADES LOCALES
POR LA TRANSPARENCIA Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

100 PREGUNTAS

SOBRE ASPECTOS
BÁSICOS DE LA
ADMINISTRACIÓN
LOCAL



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

PRESENTACIÓN

Virginia Losa Muñiz
Joaquín Miguel Burgar Arquimbau
(Coordinadores de la obra)

En las elecciones locales celebradas el pasado 28 de mayo fueron elegidos más de 67.000 Concejales en representación de los vecinos y vecinas de sus respectivos municipios.

Muchos de estos cargos electos se enfrentan por primera vez al ejercicio de responsabilidades públicas, asimilando de forma sobrevenida el funcionamiento de un Ayuntamiento, sus procedimientos, el haz de derechos y obligaciones inherentes a la propia condición de Concejales, así como los diferentes ámbitos y sectores de la actividad municipal, comenzando paralelamente a gestionar la vida pública municipal de acuerdo con el mandato recibido de las urnas, respondiendo ante sus vecinos y vecinas.

Con el ánimo de facilitar sus primeros pasos en la vida pública local, la obra que tiene el lector en sus manos pretende proporcionar a estos nuevos cargos electos un compendio de respuestas a 100 cuestiones básicas en torno a la Administración Local, en ámbitos que van desde la propia organización del Ayuntamiento, hasta las obligaciones en materia de transparencia y publicidad o de funcionamiento electrónico, pasando por los sectores más clásicos como la contratación pública y el patrimonio municipal, la gestión de recursos humanos, o los aspectos vinculados con la gestión presupuestaria y de las haciendas locales en general.

En efecto, como es sabido, el mapa local español presenta una elevada fragmentación derivada de la existencia de más de 8.100 municipios en el conjunto del territorio nacional. Con ser este dato significativo, lo es todavía más el hecho de que aproximadamente el 85 % de tales municipios (casi 7.000) presenta una población inferior a 5.000 habitantes, y de entre ellos, aproximadamente 5.000 municipios cuentan con una población inferior a 1.000 habitantes.

En tales municipios suelen darse dificultades de gestión derivadas de su escasez de recursos económicos, materiales y personales, por lo que resulta altamente deseable que los cargos electos municipales de las pequeñas y medianas entidades locales cuenten con los mayores recursos a su alcance a fin de adentrarse en la gestión de la vida municipal.

Por ello, y en particular, esta obra pretende servir de ayuda a los Alcaldes/as y Concejales de los pequeños y medianos Ayuntamientos españoles resultantes de las elecciones, especialmente a aquellos y aquellas que van a ejercer responsabilidades públicas por primera vez.

Así concebida, la obra ha sido elaborada por el Grupo de Trabajo para el buen gobierno en pequeñas y medianas Entidades Locales de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP, a cuyos miembros queremos agradecer su implicación en este Proyecto.

AUTORAS Y AUTORES

Joaquín Miguel Burgar Arquimbau (coordinación)

Adjunto a Dirección. Servicio Provincial de Asistencia a Municipios. Diputación de Castellón
Coordinador del Grupo de Trabajo para el buen gobierno en pequeñas y medianas Entidades Locales

Virginia Losa Muñiz (coordinación)

Vicesecretaria de la Diputación de Palencia

Susana E. Cortés Ruiz

Delegada de Protección de Datos y Transparencia de la Agencia Pública de Servicios Económicos Provinciales de Málaga – Patronato de Recaudación Provincial de Málaga

Consuelo Doncel Rodríguez

Secretaria General del Ayuntamiento de Lora del Río

Alfredo García Muñoz

Jefe de la Unidad de Modernización y Administración Digital para Municipios. Diputación de Segovia

Sara Hernández Ibabe

Interventora del Ayuntamiento de Sevilla

Magda Lorente Martínez

Jefa de la Sección de Asistencia en sistemas de información local. Diputación de Barcelona

Inmaculada Molas Pujol

Jefa del servicio asistencia al órgano interventor de las entidades locales. Diputació de Girona

David Povedano Alonso

Secretario de Administración Local, Director General de Transformación Digital del Ayuntamiento de Fuenlabrada

Eider Sarriá Gutierrez

Interventora del Ayuntamiento de Leioa

Ismael Yuste García

Técnico de Innovación y Delegado de protección de datos. Ayuntamiento de Canet d'en Berenguer

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

	9
1.- ¿Qué órganos existen en un Ayuntamiento?	9
2.- ¿Qué son los municipios de Gran Población? ¿Y los Concejos Abiertos?	10
3.- ¿Qué composición tienen los órganos colegiados de un Ayuntamiento?	10
4.- ¿Cuándo debe celebrarse una sesión del Pleno?	12
5.- ¿Cuál es el procedimiento para solicitar la celebración de una sesión extraordinaria?	13
6.- ¿Resulta posible la celebración de una sesión del Pleno de la Corporación a través de medios electrónicos?	13
7.- ¿Qué mayoría se exige para la adopción de un acuerdo de Pleno?	14
8.- ¿Cuál es el procedimiento para la aprobación de una Ordenanza municipal?	17
9.- ¿Y para la aprobación de una ordenanza fiscal?	18
10.- ¿Existe participación ciudadana en los procesos de aprobación de ordenanzas y reglamentos locales?	19
11.- ¿Existe también participación ciudadana en los procesos de aprobación de ordenanzas fiscales?	20
12.- ¿Qué competencias puede ejercer un Ayuntamiento?	21
13.- ¿Cuáles son las competencias propias de un Ayuntamiento?	22
14.- ¿Cómo se ejercen las competencias delegadas por parte de un Ayuntamiento?	24
15.- ¿Cuáles son los servicios que un municipio debe prestar obligatoriamente?	25

CAPITULO 2: ESTATUTO DEL CONCEJAL

	27
16.- ¿Cuándo toman posesión los concejales? ¿Y el alcalde/sa?	27
17.- ¿En qué supuestos puede cesar el Alcalde/sa y qué efectos tiene?	27
18.- ¿Qué son los concejales no adscritos? ¿Qué efectos y derechos tienen?	28
19.- ¿Es obligatorio constituir grupo político en un pequeño ayuntamiento?	31
20.- ¿Cómo se articula el derecho al mantenimiento del puesto de trabajo de un concejal? ¿Puede simultanear su trabajo y ser concejal o alcalde?	32
21.- ¿Se puede retribuir a los concejales/as por la asistencia a los plenos de los ayuntamientos?	33
22.- ¿Es obligatorio presentar la declaración de bienes e intereses? ¿Qué efectos tiene su no presentación? ¿Y su publicación?	34
23.- ¿Qué diferencia hay entre dedicación exclusiva y dedicación parcial?	34

24.- ¿Si un concejal/a no puede acudir al pleno previamente convocado y de sesión ordinaria preestablecida, tiene que avisar de su inasistencia? ¿Tiene que justificarlo? ¿Cobraría la dieta por asistencia por ser concejal?	35
25.- Un concejal de la oposición quiere pedir al Alcalde/sa acceso a un expediente ¿qué debe hacer? ¿Cómo debe contestar el Alcalde/sa? ¿Cuándo es necesaria la autorización del alcalde y cuando se tiene derecho al acceso directo?	35
26.- Un concejal/a que tiene un asunto directo que se va a tratar en el pleno ¿debe de abstenerse de votar? ¿debe realizar alguna actuación más?	36
27.- ¿Los grupos políticos pueden recibir una asignación económica? ¿deben llevar por ello algún tipo de contabilidad o lo pueden destinar a lo que sea y son subvenciones a fondo perdido? ¿Tienen derecho a local, medios etc..?	37
28.- ¿Es un derecho de los grupos políticos municipales el participar en las Comisiones Informativas?	37
29.- Los concejales cuyos partidos o agrupaciones han sido suspendidos o ilegalizados mediante resoluciones judiciales ¿Quedan como concejales no adscritos?	38
30.- La fórmula de juramento o promesa con la que los candidatos electos toman posesión de sus cargos ¿Dónde está contemplada?	38
CAPÍTULO 3: CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO	39
31.- ¿Cuáles son las clases de contratos administrativos?	39
32.- ¿Cuál es el órgano competente para contratar?	40
33.- ¿Cuándo existe fraccionamiento del contrato?	42
34.- ¿Qué es la solvencia económica y técnica para poder contratar?	43
35.- ¿Cuál es la tramitación que debe seguir un contrato menor?	45
36.- ¿En qué consiste la figura del responsable del contrato?	47
37.- ¿Cómo se calcula el valor estimado de los contratos?	49
38.- ¿Cómo planificar la contratación pública?	50
39.- ¿Cuál es la tramitación del expediente de contratación?	51
40.- ¿Cómo configurar la mesa de contratación y cuáles son sus funciones?	53
41.- ¿En qué consisten los bienes de las Entidades Locales?	55
42.- ¿Es el inventario municipal la herramienta donde se defienden y garantizan los bienes de las Entidades Locales?	56
43.- ¿Cómo gestionar el patrimonio en las entidades locales?	56
44.- ¿Quiénes son los actores de la gestión patrimonial en las entidades locales?	57
45.- ¿Cómo se incorporan los bienes al inventario municipal?	59
46.- ¿Qué se puede hacer con los bienes municipales además de conservarlos?	60

47.- ¿Es necesario comunicar los cambios y modificaciones del inventario a la Comunidad Autónoma y a la Administración del Estado? 61

CAPITULO 4: RECURSOS HUMANOS 63

48.- ¿Cuáles serían, a grandes rasgos, los grupos de personas al servicio de las administraciones públicas locales? 63

49.- ¿Qué tipo de funcionarios existen? 63

50.- ¿Cuáles son los tipos de funcionarios interinos y sus rasgos más importantes? 64

51.- ¿Qué es una oferta de empleo público, cuándo se tiene que aprobar y quién es el órgano competente? 65

52.- ¿Qué es la relación de puestos de trabajo o RPT? ¿Es obligatoria disponer de la misma? ¿Quién es el órgano competente para aprobarla y modificarla? 65

53.- ¿Qué tipos de procesos de selección existen? ¿Y de provisión? ¿Cuándo cabe el sistema de libre designación? 66

54.- ¿Se puede contratar personal laboral acudiendo únicamente a las oficinas de empleo autonómicas? 67

55.- ¿Cuáles son las funciones reservadas de los funcionarios con habilitación de carácter nacional? 68

56.- ¿Cuáles son las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios locales? 70

57.- ¿Cuántos días de vacaciones dispone un funcionario? ¿Y días de asuntos propios? ¿Cómo se tienen que solicitar y conceder? 71

58.- ¿Puede disponer de personal eventual cualquier ayuntamiento? 72

59.- ¿Cuál es el contenido de unas bases de selección? 73

60.- ¿Tienen derecho a la formación los funcionarios locales? ¿Y al reconocimiento de premios por jubilación? 74

61.- ¿Cómo se retribuyen las asistencias a tribunales? ¿Se puede retribuir desplazamiento por venir a trabajar al ayuntamiento? 74

62.- ¿Cuándo es obligatorio disponer de representación de personal y qué órganos son en relación a los funcionarios? 75

CAPITULO 5: FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO 77

63. ¿Qué es y para qué se utiliza la Administración electrónica y cuáles son los aspectos más destacados? 77

64. ¿Cuáles són los derechos de la ciudadanía respecto a la administración electrónica? ¿Hay otros *derechos digitales*? 77

65.- ¿Cuáles son los conceptos esenciales que he de conocer de la tramitación electrónica? 78

66.- ¿Quién está obligado a gestionar de forma electrónica en y con la administración?	79
67.- ¿Qué sistemas de información he de tener en mi entidad local para poder gestionar de forma electrónica? ¿Qué sistemas de información forman el ecosistema básico de administración electrónica?	80
68.- ¿Qué es la firma electrónica y qué es un certificado electrónico?	81
69.- ¿Qué sistemas de identificación electrónica puede utilizar la ciudadanía en su relación con la administración?	82
70.- ¿Qué obligaciones tengo yo como regidor respecto de la gestión y acceso electrónico a los expedientes?	83
71.- ¿Con qué otros sistemas de administración electrónica se han de integrar los sistemas municipales y para qué sirven?	83
72.- ¿Qué he de tener en cuenta en lo referente a seguridad de los sistemas de información en mi organización?	84
73.- ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las Oficinas para la Asistencia en materia de registros?	85
74.- ¿Puede el Pleno y la Junta de Gobierno de una Entidad Local, celebrar sus sesiones por medios electrónicos?	85
CAPÍTULO 6: HACIENDAS LOCALES	86
75.- ¿Qué es y cómo se forma y aprueba el presupuesto municipal?	86
76.- ¿Resulta posible modificar el presupuesto inicialmente aprobado? ¿De qué forma?	88
77.- ¿Cómo se ejecuta el presupuesto de un ayuntamiento?	90
78.- ¿Cómo se lleva a cabo la liquidación y cierre del presupuesto?	91
79.- ¿Cuales son los recursos con los que cuenta mi ayuntamiento?	94
80.- ¿Cuáles son los impuestos obligatorios? ¿y los no obligatorios?	96
81.- ¿Qué es y cómo se aprueba una Ordenanza Fiscal?	97
82.- ¿En qué se diferencian Presupuesto y Tesorería Municipal?	98
83.- ¿Cuáles son y cómo se ejercen las funciones de la intervención municipal?	100
CAPÍTULO 7: TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS	102
84.- ¿Qué es la transparencia? ¿Mediante qué mecanismos se articula?	102
85.- ¿Cuál es el marco normativo de la transparencia? ¿Es único? ¿Qué sujetos están obligados por esta normativa?	102
86.- ¿Qué es la información pública? ¿Tiene algún límite? Conflictos con la protección de datos.	104

- 87.- ¿En qué consiste la publicidad activa? ¿A través de qué herramientas se materializa? (web, portal, etc) 108
- 88.- Las declaraciones de bienes de los concejales, ¿se deben publicar de forma activa? 108
- 89.- ¿Deben ser objeto de publicidad activa las actas de las sesiones de órganos colegiados? ¿Y las de la Junta de Gobierno Local? 109
- 90.- ¿Puede un Grupo Municipal grabar las sesiones del Pleno? ¿Y publicar la grabación en redes sociales? 110
- 91.- ¿La agenda de los cargos electos se encuentra entre los requisitos de publicidad activa que deben cumplir el ayuntamiento? 112
- 92.- ¿Qué es el derecho de acceso a la información pública? ¿Quién puede ejercerlo? ¿Cómo se debe tramitar? 113
- 93.- ¿Pueden los concejales acceder a cualquier tipo de información de su corporación? ¿Y a los datos tributarios obrantes en su ayuntamiento? ¿Y a datos personales de categorías especiales? 115
- 94.- ¿Qué es el derecho a la protección de datos? ¿Es un derecho fundamental? ¿Cuál es el marco normativo? 116
- 95.- ¿Qué es un dato personal? ¿Son todos los datos iguales? 118
- 96.- ¿Qué es lo mínimo que necesita mi ayuntamiento para cumplir con el marco normativo? 119
- 97.- Responsable de tratamiento, encargado de tratamiento, interesado, delegado de protección de datos... ¿Quién es quién? 119
- 98.- El delegado de Protección de Datos (DPD), ¿qué es y qué funciones debe desarrollar? ¿Debe el ayuntamiento designar uno obligatoriamente? 121
- 99.- El Delegado de Protección de Datos, ¿debe ser personal del ayuntamiento o puede ser externo? ¿debe ser sólo una persona o puede ser colegiado? ¿Qué perfil profesional o conocimientos debe tener? 122
- 100.- ¿Qué derechos tiene la ciudadanía en relación con el tratamiento de sus datos personales? 124

CAPÍTULO 1: ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS MUNICIPALES

Joaquín Miguel Burgar Arquimbau

*Adjunto a Dirección – Servicio Provincial de Asistencia a Municipios
Diputación de Castellón
Coordinador del Grupo de Trabajo para el buen gobierno
en pequeñas y medianas Entidades Locales*

1.- ¿Qué órganos existen en un Ayuntamiento?

En todos los Ayuntamientos vamos a encontrar los siguientes órganos (art. 20.1, letra a), LRBRL; art. 35.2 ROF):

- a) El Alcalde
- b) Los Tenientes de Alcalde
- c) El Pleno

Asimismo, la Comisión Especial de Cuentas existirá también en todos los Ayuntamientos (art. 20.1, letra e), LRBRL).

Junto a ellos, en los municipios de más de 5.000 habitantes existirá igualmente:

- a) la Junta de Gobierno Local¹, y
- b) órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, comúnmente conocidas como “Comisiones Informativas”.

Siempre que su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, tanto la Junta de Gobierno Local como las Comisiones Informativas podrán también existir en los municipios de hasta 5.000 habitantes, si así lo establece su Reglamento Orgánico o lo acuerda su Pleno; en los mismos términos, podrá también existir la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, si bien exigiéndose para su constitución el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

No obstante, como se ha apuntado, Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la indicada (artículo 20.2 LRBRL). De la misma forma, los propios municipios, a través de sus

¹La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, modificó la denominación de la anterior “Comisión de Gobierno” a la actual “Junta de Gobierno Local”, con la finalidad de (según señala en su Preámbulo) “destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano”. No obstante, la anterior denominación se mantiene todavía tanto en el TRRL como en el ROF.

reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios (art. 20.3 LRBRL).

2.- ¿Qué son los municipios de Gran Población? ¿Y los Concejos Abiertos?

Junto con el régimen común de organización previsto por el artículo 20 de la LRBRL, la propia Ley contempla dos regímenes especiales: el de los municipios de gran población, y el de aquellos municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto.

Así, por una parte, el régimen especial de los municipios de gran población será de aplicación a:

- a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, siempre que así lo decida la correspondiente Asamblea Legislativa a iniciativa del propio Ayuntamiento.
- d) Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, siempre que así lo decida la correspondiente Asamblea Legislativa a iniciativa del propio Ayuntamiento.

Por otra parte, funcionan en Concejo Abierto (art. 29.1 LRBRL):

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

También podrán funcionar en régimen de Concejo Abierto los municipios de menos de 100 habitantes, 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 (artículo 29.4.2º LRBRL).

En el régimen de Concejo Abierto el gobierno y la administración municipal corresponden a un Alcalde y una Asamblea Vecinal de la que forman parte todos los electores, y su funcionamiento se rige preferentemente por los usos, costumbres y tradiciones locales (artículo 29.2 LRBRL).

3.- ¿Qué composición tienen los órganos colegiados de un Ayuntamiento?

El órgano colegiado superior del Ayuntamiento, el Pleno, se encuentra integrado por todos los Concejales de la Corporación, siendo presidido por el Alcalde (art. 22.1 LRBRL).

El número de Concejales que forman parte de la Corporación se determina en función de la población del municipio, de acuerdo con la siguiente escala:

POBLACIÓN	CONCEJALES
Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250 residentes	5
De 251 a 1.000 residentes	7
De 1.001 a 2.000 residentes	9
De 2.001 a 5.000 residentes	11
De 5.001 a 10.000 residentes	13
De 10.001 a 20.000 residentes	17
De 20.001 a 50.000 residentes	21
De 50.001 a 100.000 residentes	25

De 100.001 residentes en adelante se añadirá un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par (artículo 179.1 LOREG).

En cuanto a la Junta de Gobierno Local, la misma (de existir) se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el propio Alcalde, dando cuenta al Pleno (artículo 23.1 LRBRL). A los efectos del cómputo del número de integrantes de la Junta, no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de Concejales (artículo 52.2 *in fine* ROF).

Junto al Pleno y a la Junta de Gobierno Local, como ya se indicó anteriormente, el artículo 20.1, letra c), LRBRL prevé la existencia (en municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en los que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno de la Corporación) de “órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno”.

Estos órganos colegiados, conocidos comúnmente como Comisiones Informativas, son los que suscitan un mayor número de controversias en cuanto a su composición. Así, según el propio artículo 20.1, letra c), LRBRL, establece que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en las Comisiones Informativas mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

Por lo tanto, la participación en las Comisiones Informativas es un derecho que corresponde a los grupos políticos, no a los miembros de la Corporación individualmente considerados. En este sentido, corresponde a cada grupo municipal la adscripción concreta a cada Comisión Informativa de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en su representación, llevándose a cabo dicha adscripción mediante escrito del portavoz del grupo dirigido a la Alcaldía y del que se dará cuenta al Pleno de la Corporación, pudiendo designar un suplente por cada titular (art. 125, letra c), ROF).

En análogo sentido, la Comisión Especial de Cuentas “estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación” (art. 116 LRBRL), ajustándose “su constitución, composición e integración ... a lo establecido para las demás Comisiones Informativas” (art. 127.1 ROF). Y de la misma forma, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, en aquellos municipios de régimen común en los que se acuerde su constitución, “estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo” (artículo 132.2 LRBRL).

4.- ¿Cuándo debe celebrarse una sesión del Pleno?

El Pleno del Ayuntamiento puede celebrar sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias; estas últimas, además, pueden ser urgentes (art. 46.1 LRBRL).

Las sesiones ordinarias se celebrarán con la periodicidad preestablecida por el Pleno de la Corporación. Para ello, dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación, el/la Alcalde/sa convocará una sesión extraordinaria del Pleno de la Corporación a fin de determinar, entre otros asuntos, la periodicidad de las sesiones del Pleno, periodicidad que no podrá ser inferior a (art. 46.2, letra a) LRBRL):

- a) una sesión ordinaria cada mes en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes (y en las Diputaciones Provinciales);
- b) una sesión ordinaria cada dos meses, en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes;
- c) una sesión extraordinaria cada tres meses en los municipios de hasta 5.000 habitantes.

Las sesiones extraordinarias son aquellas que no se ajustan al régimen de periodicidad propia de las sesiones ordinarias. Serán convocadas en todo caso por el/la Alcalde/sa, ya sea por iniciativa propia, ya sea a petición de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación (artículo 78.2 ROF).

Por último, las sesiones extraordinarias serán urgentes cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permita convocar la sesión con la antelación mínima de dos días hábiles

que deben mediar entre la convocatoria y la celebración de la sesión (artículo 46.2, letra b), LRBRL; artículo 79 ROF).

5.- ¿Cuál es el procedimiento para solicitar la celebración de una sesión extraordinaria?

Además de por iniciativa del propio Alcalde, las Corporaciones locales también pueden celebrar sesiones extraordinarias a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación.

A tal fin, la solicitud de celebración de la sesión deberá formularse por escrito y ser firmada personalmente por todos quienes la suscriban. Asimismo, deberá motivarse el asunto o asuntos cuya consideración por el Pleno de la Corporación determina la solicitud de celebración de la Sesión, sin que tales asuntos puedan incorporarse al orden del día de un Pleno ordinario o de otro Pleno extraordinario con más asuntos, si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

La celebración de la Sesión extraordinaria no podrá demorarse más de quince días hábiles desde la fecha en la que fue solicitada. Si el Alcalde no la convocase dentro de este plazo, la Sesión quedará automáticamente convocada para el décimo día hábil siguiente al de la finalización del citado plazo (por lo tanto, el vigésimo quinto día hábil posterior a la fecha de su solicitud), a las doce horas.

El Secretario de la Corporación notificará esta convocatoria automática (por ministerio de la Ley) a todos los miembros de la Corporación al día siguiente al de la finalización del plazo inicial de quince días dentro de los cuales hubiera debido convocarse la Sesión extraordinaria solicitada.

Si el Alcalde no acudiera a la Sesión así convocada, y tampoco lo hiciera quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra un tercio del número legal de sus miembros, que nunca podrá ser inferior a tres. En este caso, la Presidencia la ostentará el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes.

6.- ¿Resulta posible la celebración de una sesión del Pleno de la Corporación a través de medios electrónicos?

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público permite la celebración a distancia de sesiones de órganos colegiados, pudiendo sus miembros encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos la identidad de los asistentes, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real. No obstante, la Disposición

Adicional Vigésimo Primera de la misma LRJSP excluye expresamente de su ámbito de aplicación a “los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales”.

En el ámbito de la Administración Local, por el contrario, solo podrán celebrarse sesiones a distancia de los órganos colegiados de gobierno local “cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales” (artículo 46.3 LRBRL, introducido en la misma por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19).

En tales casos, apreciada la concurrencia de alguna de las situaciones indicadas por parte de la Alcaldía, podrán celebrarse sesiones de los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales a distancia, por medios electrónicos y telemáticos, siempre que:

- a) sus miembros participantes se encuentren en territorio español;
- b) quede acreditada su identidad; y
- c) se asegure la comunicación entre ellos en tiempo real durante el desarrollo de la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de la misma, según proceda en cada caso.

A tales efectos, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, así como la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.

Por último, conviene precisar que las previsiones contenidas en la LRJSP sí resultan de aplicación a los órganos de las Entidades Locales que no tengan el carácter de órganos de gobierno (por ejemplo, las sesiones de una mesa de contratación).

7.- ¿Qué mayoría se exige para la adopción de un acuerdo de Pleno?

Los acuerdos de Pleno se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes, entendiéndose que existe ésta cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

Como excepción, resulta necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (esto es, el voto afirmativo de más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación) para la adopción de los siguientes acuerdos:

- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.

- b) Creación, modificación y supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
- d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
- g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
- h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
- k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
- l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 177.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 05 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales².
- m) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- n) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- o) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- p) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

Asimismo, se adoptarán también por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación los asuntos en los que así venga exigido por ley (por ejemplo, la decisión de declarar secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho

² Art. 177.5 TRLRHL: “Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

- a) Que su importe total anual no supere el cinco por ciento de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.
- b) Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25 por ciento de los expresados recursos.
- c) Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.”

fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, o el sometimiento a consulta popular de aquellos asuntos de la competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos).

Por su parte, en los municipios de gran población se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno, para la adopción de los siguientes acuerdos:

- a) Los acuerdos que corresponda adoptar al Pleno en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- b) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica³.
- c) 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.
- d) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
- e) 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.
- f) En municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, acordar la iniciativa para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación de los municipios de gran población.

³ De conformidad con el artículo 123.1, letra c), LRBRL, 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.
- La regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

Por último, la constitución en concejo abierto de aquellos municipios en los que esta opción resulte aconsejable, ya sea por su localización geográfica, por la mejor gestión de los intereses municipales o por otras circunstancias, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la respectiva Comunidad Autónoma.

8.- ¿Cuál es el procedimiento para la aprobación de una Ordenanza municipal?

El artículo 4.1, letra a), de la LRBRL atribuye a los municipios, a las provincias y a las islas las potestades reglamentaria y de autoorganización, lo que supone para estas entidades la posibilidad de aprobar sus propias normas en forma de reglamentos u ordenanzas locales.

En este mismo sentido, el artículo 128.1 de la LPAC reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

En efecto, los aspectos esenciales que deben contemplarse en el procedimiento de aprobación de una ordenanza o reglamento local aparecen contemplados en la LRBRL, en concreto en su artículo 49, el cual contempla los siguientes:

- 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, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Conviene indicar que la LRBRL no agota todos los aspectos procedimentales, sino que establece aquellos mínimos y esenciales que han de ser comunes a todo proceso reglamentario local. Partiendo de ellos, corresponde a la entidad local establecer los trámites internos que deban realizarse en virtud de su potestad de autoorganización (por ejemplo, el sometimiento a informe, dictamen o consulta de la Comisión Informativa correspondiente).

Sin perjuicio de ello, resulta en todo caso necesaria la emisión de informe previo por parte del Secretario o Secretario-Interventor de la Corporación en el caso de aprobación o modificación de todo tipo de ordenanzas y reglamentos locales, en el ejercicio de su función de asesoramiento legal preceptivo.

La aprobación de Ordenanzas y reglamentos locales corresponde, como se ha indicado, al Pleno de la Corporación, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría simple de los miembros presentes, a excepción del Reglamento Orgánico Municipal, que requiere del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (artículo 47.2, letra f), LRBRL).

Por último, por lo que se refiere a la entrada en vigor de las ordenanzas y reglamentos locales, el artículo 70.2 LRBRL establece una doble exigencia:

- Por una parte, deberá publicarse su texto íntegro en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente.
- Por otra, deberá transcurrir “el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo ... las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales”; es decir, salvo en el caso de las ordenanzas fiscales, deberá transcurrir el plazo de quince días hábiles (desde la recepción del acuerdo) del que disponen la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para requerir a la Administración Local correspondiente la anulación del acto de aprobación de la ordenanza o reglamento cuando aquellas entiendan, en el ámbito de sus respectivas competencias, que la misma puede infringir el ordenamiento jurídico.

9.- ¿Y para la aprobación de una ordenanza fiscal?

En el caso de las ordenanzas fiscales existe un procedimiento especial de aprobación, contemplado en el TRLRHL, que desplaza y hace inaplicable el procedimiento anterior, si bien lo cierto es que este procedimiento especial reproduce en lo esencial el esquema del procedimiento general ya analizado, si bien incrementando los requisitos de publicidad y simplificando la entrada en vigor de la norma.

En concreto, el procedimiento especial para la aprobación de una ordenanza fiscal es el siguiente (artículo 17 TRLRHL):

- a) Aprobación provisional por el Pleno de la Corporación, por mayoría simple, de los acuerdos para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos, y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como de las aprobaciones (o en su caso, modificaciones) de las correspondientes ordenanzas fiscales.
- b) Exposición de tales Acuerdos en el tablón de anuncios de la entidad local durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.
- c) Publicación de los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia (o en su caso, en el de la Comunidad Autónoma Uniprovincial); adicionalmente, las

Diputaciones Provinciales, las entidades supramunicipales, y los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes, deberán publicarlos también en un diario de los de mayor difusión de la provincia (o en su caso, en el de la Comunidad Autónoma Uniprovincial).

- d) Finalizado el período de exposición pública, adopción de los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional.
- e) En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.
- f) Publicación de los acuerdos definitivos y del texto íntegro de las ordenanzas (o de sus modificaciones) en el Boletín Oficial de la Provincia (o en su caso, en el de la Comunidad Autónoma Uniprovincial), las cuales entrarán en vigor una vez que se haya llevado a cabo dicha publicación.

Conviene indicar que a los efectos de presentación de reclamaciones contra los acuerdos provisionales, tendrán la consideración de interesados, únicamente (artículo 18 TRLRHL):

- a) Quienes tengan un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos.
- b) Los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Por último, en cuanto al régimen de recursos admisibles contra las ordenanzas fiscales, cabe decir que contra las mismas sólo cabrá interponer el recurso contencioso-administrativo, a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (o en su caso, en el de la Comunidad Autónoma Uniprovincial), en la forma y plazos previstos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

10.- ¿Existe participación ciudadana en los procesos de aprobación de ordenanzas y reglamentos locales?

Tradicionalmente, la participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos locales se ha limitado a la posibilidad de presentar reclamaciones y sugerencias al texto de la norma inicialmente aprobado por el Pleno de la Corporación, durante el plazo de treinta días que la LRBRL establece para los actos de información pública y de audiencia a los interesados (artículo 49, letra b) LRBRL).

No obstante, la entrada en vigor de la LPAC supuso la introducción de mecanismos que refuerzan la participación de la ciudadanía en los procesos de producción normativa con carácter general, y en las ordenanzas y reglamentos locales en particular. Tales

mecanismos se articulan a través de las diferentes etapas por las que atraviesa el proceso de producción de la norma.

Así, en primer lugar, con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento se llevara a cabo una consulta pública a través del portal web en la que se recabará la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma, acerca de:

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

No obstante, será posible prescindir de este trámite:

- a) en el caso de normas presupuestarias u organizativas;
- b) cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen;
- c) cuando la norma no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

Por otra parte, en un segundo momento procedimental y sin perjuicio de la consulta previa a la que ya se ha hecho referencia, cuando el futuro reglamento u ordenanza local afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto del proyecto de norma en el portal web correspondiente, con el objeto de:

- a) dar audiencia a los ciudadanos afectados;
- b) recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades; y
- c) recabar también directamente, en su caso, la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma, y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

De este segundo acto de participación ciudadana en el proceso normativo local, que comprende tanto la información pública como la audiencia a los afectados, se podrá también prescindir en el caso de normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Tanto la consulta previa (artículo 133.1 LPAC) como la audiencia e información pública (artículo 133.2 LPAC), deberán llevarse a cabo de forma que los potenciales destinatarios de la ordenanza o reglamento local, así como quienes realicen aportaciones sobre la norma, tengan la posibilidad real y efectiva de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su

disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia (art. 133. 3 LPAC).

En este sentido, la LTAIP establece también la obligación de las Entidades Locales de someter a publicidad activa tanto los proyectos de Reglamentos y ordenanzas locales, como la totalidad de las memorias e informes que, en su caso, conformen el expediente instruido para su aprobación (artículo 7, letras c) y d) LTAIP).

11.- ¿Existe también participación ciudadana en los procesos de aprobación de ordenanzas fiscales?

Sentado cuanto se ha indicado en la cuestión anterior, conviene indicar que recientemente el Tribunal Supremo ha venido a pronunciarse sobre la aplicación de tales previsiones al ámbito de las ordenanzas fiscales.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 227/2023, de 31 de enero, ha venido a reconocer el carácter de ley especial por razón de la materia del TRLRHL (y por ende, del procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales regulado en el mismo) frente a la regulación general de la potestad reglamentario local contenida en la LRBRLL.

Ello comporta que no resulten de aplicación las normas sobre participación ciudadana previstas en la propia LPAC en el proceso de aprobación de las ordenanzas fiscales locales, sino que por el contrario resultan únicamente aplicables “las normas específicas del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, contenidas actualmente en el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), tanto respecto a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.2 LPAC, como respecto a los trámites adicionales o distintos que se prevén en el TRLRHL”, y ello por cuanto que “las reglas procedimentales del art. 17 del TRLHL establecen en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, ex art. 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento, por lo que tampoco por esta vía puede ser de aplicación la regulación contenida en el art. 133.1 LPAC”.

La aludida Sentencia del Tribunal Supremo viene así a resolver definitivamente la controversia suscitada en torno a la eventual aplicación de las previsiones contenidas en la LPAC al proceso de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales de las entidades locales, superando incluso las conclusiones contenidas en el Informe de la Dirección General de Tributos, de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales, que resulta ahora inaplicable.

12.- ¿Qué competencias puede ejercer un Ayuntamiento?

Las competencias que pueden ejercer las Entidades Locales son, fundamentalmente, de dos tipos: propias o atribuidas por delegación (artículo 7.1 LRBRL).

Son competencias propias las que vengan determinadas por una Ley (artículo 7.2 LRBRL), ya sea ésta estatal o autonómica, general o especial.

Las competencias propias se ejercen:

- a) en régimen de autonomía;
- b) bajo la propia responsabilidad; y
- c) atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Por su parte, las competencias delegadas son aquellas que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan delegar en las Entidades Locales, en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 7.3 LRBRL).

Las competencias delegadas se ejercerán, en todo caso, en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y de eficiencia.

Por último, conviene indicar que las Entidades Locales podrán también ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, lo que se ha venido en llamar “competencias impropias” (artículo 7.4 LRBRL).

Para ello, será necesario que:

- a) 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
- b) no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

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

13.- ¿Cuáles son las competencias propias de un Ayuntamiento?

Como se ha indicado anteriormente, “las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación” (artículo 7.1 LRBRL).

Respecto de las competencias propias, la LRBRL reconoce a los Ayuntamientos la capacidad para promover cuantas actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, si bien aquéllas y éstos habrán de enmarcarse “en el ámbito de sus competencias” (artículo 25.1 LRBRL).

En este sentido, la propia LRBRL reconoce como competencias propias de los municipios las que éstos ejerzan en las siguientes materias⁴ (artículo 25.2 LRBRL):

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- o) 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.

⁴Se transcribe el literal del artículo 25.2 LRBRL a fin de facilitar la identificación y localización de las competencias municipales por parte del lector.

- p) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

Las competencias municipales en las materias enunciadas se ejercerán “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (artículo 25.2 LRBRL), lo que comporta la necesidad de que una Ley (estatal o autonómica) concrete el alcance de las competencias municipales enunciadas, previa evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. A tal fin, dicha Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje:

- a) el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas; y
- b) el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera, y de eficiencia del servicio o la actividad.

Asimismo, por una parte, dicha Ley deberá prever la dotación de los recursos económicos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda conllevar en ningún caso un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas, mientras que por otra parte, deberá garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

14.- ¿Cómo se ejercen las competencias delegadas por parte de un Ayuntamiento?

Como se puso de manifiesto en cuestiones precedentes, tanto el Estado como las Comunidad Autónomas podrán delegar en las Entidades Locales en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículos 7.3 y 27.1 LRBRL).

En todo caso, la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por parte del municipio interesado (artículo 27.5 LRBRL), mediante acuerdo adoptado por el Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros (artículo 47.2, letra h), LRBRL).

Esta delegación en favor de las Entidades Locales únicamente resultará posible si con ella se logra mejorar la eficiencia de la gestión pública y contribuir a eliminar duplicidades administrativas. Asimismo, la delegación deberá resultar acorde con los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (contenidos en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera); a tal fin, la delegación se acompañará de una memoria económica donde se justifique su adecuación a tales principios y se valore el impacto de la misma en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas, sin que en ningún caso pueda conllevar un mayor gasto por parte de éstas (artículo 27.1, párrafos 2º y 4º, LRBRL).

La delegación de competencias deberá ir acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación en favor de las Entidades Locales, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria, adecuada y suficiente, en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

Por su parte, la Administración delegante, para dirigir y controlar el ejercicio de las competencias y servicios delegados, podrá:

- a) dictar instrucciones técnicas de carácter general;
- b) recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal;
- c) enviar comisionados; y
- d) formular requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas.

En el caso de que por parte de la Entidad Local se lleve a cabo un incumplimiento de las directrices fijadas por la Administración delegante, una denegación de las informaciones solicitadas, o la inobservancia de los requerimientos formulados, la delegación podrá ser revocada, procediendo la Administración delegante a ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Asimismo, conviene indicar que los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

La disposición o acuerdo de delegación establecerá:

- a) su alcance, contenido y condiciones;
- b) la duración de la delegación, que en ningún caso podrá ser inferior a cinco años.
- c) los medios personales, materiales y económicos que la Administración delegante, estatal o autonómica, asigne a las Entidad Local delegada, sin que esta asignación pueda suponer, como se ha indicado, un mayor gasto de las Administraciones Públicas;
- d) las causas de revocación de la delegación; y
- e) las causas de renuncia de la delegación, entre las que necesariamente se contemplará:
 - el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante;
 - la imposibilidad por causas sobrevenidas del desempeño de la competencia por parte del municipio sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

15.- ¿Cuáles son los servicios que un municipio debe prestar obligatoriamente?

Junto a la atribución general para “promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, los

Municipios tienen la obligación de proceder a la prestación de determinados servicios públicos con carácter necesario.

Así, en todos los Municipios será preceptiva la prestación de los siguientes servicios públicos:

- a) Alumbrado público.
- b) Cementerio.
- c) Recogida de residuos.
- d) Limpieza viaria.
- e) Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- f) Alcantarillado.
- g) Acceso a los núcleos de población.
- h) Pavimentación de las vías públicas.

Además, los municipios con población superior a 5.000 habitantes deberán prestar también los de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

A estos servicios, los municipios con población superior a 20.000 habitantes añadirán los de protección civil, la evaluación e información de situaciones de necesidad social, la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, la prevención y extinción de incendios, y las instalaciones deportivas de uso público.

Por último, en los municipios de más de 50.000 habitantes el catálogo de servicios municipales incluirá, además, los de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En relación con los servicios obligatorios municipales conviene indicar que las Diputaciones Provinciales tienen como uno de sus fines propios el de asegurar la prestación de los servicios municipales de forma adecuada en todo el territorio provincial.

A tal fin, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, las Diputaciones Provinciales coordinarán la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para ello, y siempre de conformidad con los municipios afectados, podrá proceder a la prestación directa del servicio por parte de la propia Diputación, o bien a la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. En ambos casos, la Diputación (o entidad equivalente) repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso.

No obstante, si un municipio justifica ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación, y esta lo considera acreditado, dicho municipio podrá asumir la prestación del correspondiente servicio.

CAPITULO 2: ESTATUTO DEL CONCEJAL

Virginia Losa Muñiz

Vicesecretaria de la Diputación de Palencia

16.- ¿Cuándo toman posesión los concejales? ¿Y el alcalde/sa?

Los concejales toman posesión en la sesión constitutiva del Ayuntamiento y tras prestar el juramento o promesa correspondiente. A partir de este momento tienen todos los derechos y obligaciones que la ley fija para este cargo.

Es importante remarcar que antes de la toma de posesión los concejales deben presentar declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. También deben presentar declaración de bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellos participadas y en su caso de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Sociedades, en los modelos aprobados por el Pleno.

Estas declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato, en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento/Diputación Provincial en su caso, previo consentimiento del concejal afectado y eliminando los datos sobre la localización concreta de los bienes inmuebles. Y ello sin perjuicio de dar publicidad del simple hecho de su presentación en el Boletín oficial de la provincia.

En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde. Las circunstancias para que se produzca son las siguientes:

- Pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen las correspondientes listas. (En los municipios que tengan una población inferior a 250 habitantes pueden ser candidatos todos los concejales).
- Una vez que se determinan los candidatos, los concejales votan para elegir al Alcalde/sa.
- Después se realiza el recuento y se proclamará Alcalde/sa al Concejal que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos (más de la mitad del número de miembros que componen el Pleno).
- Si ningún candidato consigue la mayoría absoluta de los votos será proclamado Alcalde/sa el Concejal que encabece la lista que haya tenido más votos en las elecciones (en los municipios que tengan una población inferior a 250 habitantes, se proclamará Alcalde el Concejal que haya tenido más votos). En caso de empate se resolverá por sorteo.

Quien resulte proclamado Alcalde/sa tomará posesión ante el Pleno, prestando igualmente el juramento o promesa.

17.- ¿En qué supuestos puede cesar el Alcalde/sa y qué efectos tiene?

El Alcalde/sa cesará si pierde la condición de Concejal, que son las siguientes: sentencia judicial, fallecimiento, por ser declarado incapaz por sentencia judicial, por encontrarse en

situación de incompatibilidad, por pérdida de la nacionalidad española, por renuncia (que debe presentar por escrito y de la que debe tomar conocimiento el Pleno) y por finalización de mandato.

En el caso de renuncia puede ser:

- Que renuncie sólo al cargo de Alcalde/sa pero se mantenga en el cargo de Concejal. En este caso se elige a un nuevo Alcalde/sa por el procedimiento ya visto, sólo que el candidato de la lista del Alcalde será el que le sigue, a no ser que renuncie.
- Que renuncie al cargo de Alcalde/sa y al de Concejal. En este caso debe cubrirse el puesto de Concejal y elegirse nuevo Alcalde/sa.
- En estos casos, la elección de nuevo Alcalde/sa debe hacerse en diez días, desde que quede vacante el puesto.
- El Alcalde/sa puede, además, cesar por la presentación de:
- Moción de censura: la proponen, como mínimo la mayoría absoluta de los concejales, y debe de llevar el nombre de un Concejal candidato a Alcalde. Si el Pleno la aprueba por mayoría absoluta cesa el Alcalde y es proclamado en su puesto el candidato previsto en la moción. En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, su voto no computará para llegar a la mayoría absoluta, y tendrá que compensarse añadiendo el mismo número de concejales que los que no computan.
- Cuestión de confianza: esta la propone el propio Alcalde, para determinados asuntos (Reglamento Orgánico, ordenanzas fiscales, Presupuesto y algunos acuerdos sobre planeamiento) que se encuentren aplazados porque se han llevado a Pleno y no han sido aprobados. La cuestión de confianza se vincula en el orden del día al acuerdo de alguno de estos asuntos y si el Pleno sigue sin aprobarlos, el Alcalde cesará automáticamente y continuará sólo en funciones hasta que se elija nuevo Alcalde por el procedimiento normal (el de la sesión constitutiva). En el caso de que la cuestión de confianza se vincule a la aprobación del Presupuesto, no se produce el cese automático del Alcalde. En este caso si no se consigue el acuerdo pero en un mes no se presenta una moción de censura, o se presenta pero no prospera, se entiende aprobado el Presupuesto.

18.- ¿Qué son los concejales no adscritos? ¿Qué efectos y derechos tienen?

El abandono de los concejales de su grupo político de procedencia y el transfuguismo no son fenómenos nuevos, sino que vienen generando bastantes problemas en el ámbito político y jurídico desde hace tiempo, de ahí que el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo TC) desde la década de los ochenta ha intentado resolver diversas cuestiones relativas a la titularidad del cargo cuando el concejal abandona su partido. La mayoría de la doctrina considera que esta práctica anómala en la vida local cuenta con importantes consecuencias. Además, no podemos perder de vista que a la luz de la regulación vigente la figura del transfuga no siempre coincide con la del concejal no adscrito.

De este modo, la calificación de concejal no adscrito implica un régimen jurídico definido en la legislación básica estatal, en la autonómica, y en la normativa de los Municipios, que no

tiene por qué coincidir con la de concejal tráfuga. No se trata, por tanto, de nociones recíprocas.

Es importante traer a colación la Sentencia del TC 151/2017, de 21 de diciembre, en la que el Tribunal da un nuevo paso adelante en la configuración de los derechos de los concejales no adscritos, derivados del núcleo fundamental y representativo del art. 23.2 CE. En particular, nos referimos al derecho que corresponde a los concejales de participación en la actividad de control del gobierno local. En este supuesto el TC declara, de forma expresa y por vez primera, que la ruptura de un concejal con su partido político no siempre tiene naturaleza fraudulenta. El TC trata de dilucidar si los concejales no adscritos ven limitado su derecho a participar en la actividad de control del gobierno local, cuando promueven una moción de censura del Alcalde al amparo del art. 197.1 letra a) párrafo tercero de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 (en adelante LOREG). Además, el TC analiza si el citado derecho constituye un derecho fundamental incardinado en el art. 23.2 CE. Finalmente, el TC, en la Sentencia objeto de estudio, concluye con la declaración de inconstitucionalidad del art. 197.1 letra a) párrafo tercero de la LOREG.

El punto de partida debemos situarlo en el art. 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL). En la redacción original del art. 73 LBRL no contemplaba ninguna previsión respecto a los concejales no adscritos ni a los grupos políticos, y permitía, en cierto modo, la equiparación de los derechos de éstos con los que corresponden a los concejales en general.

El 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 (en lo sucesivo ROF) contiene la regulación aplicable a los grupos políticos en los artículos 23 a 29 y establece que los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos y que nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo (art. 23).

La figura del concejal no adscrito nace en el seno de un acuerdo político, el Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales suscrito entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de todos los partidos políticos del Parlamento, de 7 de julio de 1998, también conocido como «Acuerdo Antitráfuga». Además se crea una Comisión de Seguimiento del Pacto Antitráfuga desde 1998. El Acuerdo de 1998 ha sido renovado en dos ocasiones, en el año 2000 y por la II Adenda de 23 de mayo de 2006, con el fin principal de eliminar los efectos perversos de la práctica del transfuguismo y la adopción en el futuro de reglas que lo obstaculicen.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante Ley 11/1999) introduce el apartado 3 del art. 73 e incorpora el derecho-deber de los concejales a constituirse en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan. Este reforzamiento de los grupos políticos se pone también de manifiesto, de un lado, con la reforma del art. 46 que hace la LBRL con la Ley 11/1999, garantizando su presencia efectiva en la parte de los Plenos dedicada al

control de los órganos de gobierno y, de otro lado y en lo que ahora nos interesa al objeto de nuestro estudio, con la modificación del art. 197 de la LOREG, mediante la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (en la actualidad la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1999) que reconoce a los miembros de la Corporación local el derecho que les corresponde a participar en las sesiones donde se debata una moción de censura¹³. En particular, es preciso detenernos en el contenido del artículo 197. 1 letra a), tercer apartado, LOREG, por cuanto es objeto de estudio posterior con la Sentencia:

«1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejales cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.»

Resaltamos que la mayoría a la que se refiere el último párrafo del art. 197.1 letra a) es absoluta. La reforma de la LOREG modificó precisamente la moción de censura en el ámbito local con objeto de limitar el transfuguismo político y evitar las situaciones de bloqueo institucional¹⁴.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (a partir de ahora LMMGL de 2003) incluye, por vez primera, en una norma jurídica al concejal no adscrito e incorpora a nuestro ordenamiento jurídico esta figura. Con relación al reconocimiento de los derechos que se reconocen a favor de los concejales no adscritos se puede afirmar que la LMMGL de 2003 marca un antes y un después. Aunque la regulación vigente de los concejales no adscritos pretende erradicar el transfuguismo en el ámbito local, la normativa de 2003 es aplicable no sólo a los supuestos de transfuguismo, sino también a los de los concejales no adscritos no tráfugas. De hecho, el legislador estatal, aun teniendo la posibilidad posteriormente, no ha querido hacerlo de otra forma con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

No podemos olvidar que el art. 73 de la LBRL remite a las Comunidades Autónomas la posibilidad de desarrollar los derechos que les corresponden a estos concejales y también al Reglamento orgánico de cada Corporación local. Por tanto, es necesario analizar en conjunto la legislación básica estatal, la legislación autonómica de desarrollo y el Reglamento orgánico municipal de cada Corporación local. Recordemos que el art. 73.3 LBRL es una materia básica regulada por el legislador estatal con base al título competencial del art. 149.1.18 CE («bases del régimen jurídico de las Administraciones

Públicas»), pero que puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas.

La competencia normativa de las Comunidades Autónomas para desarrollar los aspectos no básicos del régimen estatutario de los miembros electos locales fue confirmada por la Sentencia del TC 103/2013, de 25 de abril. El TC, tras delimitar los títulos competenciales aquí aplicables, entra a conocer la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, en particular de la Disposición Adicional primera de la LMMGL por declarar básico el art. 73.3 LBRL, por conexión con los arts. 20.1 c) y 122.3 de la misma norma

La doctrina que ha instaurado el TC con la STC 151/2017 en esta materia es novedosa, pues viene a cerrar el debate en diversas cuestiones suscitadas en torno a los concejales no adscritos y resaltamos su importancia al ser la primera en la que el alto Tribunal de forma explícita entiende que la ruptura de un concejal con su partido político no siempre tiene naturaleza fraudulenta.

En este supuesto, el TC trata de dilucidar si el artículo 197.1 a) LOREG, acerca del cual presentó una cuestión de constitucionalidad el TSJ de Canarias, es conforme a la Constitución y si vulnera el derecho a la participación política del artículo 23.2 CE, en la medida en que el precepto de la LOREG exige un quórum reforzado cuando entre los firmantes de la propuesta de moción de censura haya concejales no adscritos por cualquier causa. Recordemos que la exigencia de ese quórum reforzado es el resultado de aplicar las medidas contra el transfuguismo sin distinguir las circunstancias de cada caso y como requisito para tramitar en el pleno de un ayuntamiento las propuestas de moción de censura.

El TC, en este asunto, ha entendido que esta postura no es legítima, porque el cese de la relación de un concejal con su partido no necesariamente responde a una defraudación de la voluntad popular ni a la búsqueda de la desestabilización de la dinámica municipal. Así, el alto Tribunal considera que el precepto cuestionado de la LOREG vulnera el derecho fundamental a la participación política contemplado en el artículo 23 CE, al exigir un quórum reforzado cuando entre los firmantes de la propuesta de moción haya concejales que, por cualquier causa, hayan dejado de pertenecer al grupo político del Alcalde y no estén adscritos a ningún partido.

En cuanto a los motivos de fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, el TSJ alega que la medida cuestionada y establecida para combatir el transfuguismo supone limitaciones al ejercicio del cargo público de los concejales no adscritos. Estas limitaciones afectan de forma directa al núcleo esencial de la función representativa que tienen atribuida en el art. 23.2 CE. En particular, se refiere a la facultad de control de la acción de gobierno a través del apoyo en mociones de censura. En este contexto, el TSJ resalta que el incremento de la mayoría absoluta requerida con carácter general convierte la posibilidad de que dichos concejales promuevan una moción de censura en meramente nominal, privando a sus apoyos de efecto alguno. Además, a juicio del TSJ, esas restricciones, aunque se hayan aprobado para luchar contra el transfuguismo, al incidir en el núcleo esencial de la función representativa (art. 23.2 CE), no pueden venir justificadas ni por la disciplina de partido ni por la relevancia que la Constitución y las leyes electorales confieren a los partidos políticos como canalizadores del pluralismo político.

19.- ¿Es obligatorio constituir grupo político en un pequeño ayuntamiento?

Por lo que se refiere a la primera de estas cuestiones, es decir, la existencia obligatoria de los grupos políticos, la doctrina, prácticamente de forma unánime, había venido considerando, por un lado, su inoperancia en municipios pequeños, por entender que en muchos de ellos abundaban las candidaturas personales o independientes y carecía, por tanto, de relevancia un órgano que tuviera por objeto agrupar a concejales con idéntica o similar ideología política; y, por otro lado, en la medida en que el único texto legal que se mostraba decisivo respecto a este extremo era el ROF y que, dado su carácter reglamentario, carecía de rango suficiente para imponer un deber de esta naturaleza, la doctrina entendía que el instrumento legal idóneo para regular esta cuestión a la medida de las necesidades y características de cada ayuntamiento era el reglamento orgánico municipal.

Pero a partir de la redacción dada al artículo 73.3 de la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, ya no existe duda razonable sobre esta obligatoriedad, pues según este precepto básico, a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales deben constituirse en grupos políticos, estableciendo así, con carácter uniforme para todo el territorio del Estado, la existencia forzosa –sean cuales sean las características de cada entidad.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, la relativa a la entidad independiente de los grupos políticos respecto de los partidos políticos con los que cada concejal o concejala haya concurrido al proceso electoral, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto la contenida en sus sentencias de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990, se muestra rotunda cuando señala:

[...] no cabe confundir grupo político o grupo municipal [...] con partido político [...] el recurso de apelación incurre en un error al equiparar representantes de grupo político y partido político [...].

De ello se deriva la nula influencia directa que, respecto de las corporaciones locales, tienen los partidos políticos en cuanto a su funcionamiento interno y corporativo, al estar dirigidos los derechos de participación política regulados por las leyes, bien a los concejales a título individual, bien a los grupos políticos municipales, pero no a los partidos políticos, y ello porque son los representantes elegidos y no las formaciones políticas o electorales quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo en representación del cuerpo electoral, no de las formaciones políticas de las que proceden.

20.- ¿Cómo se articula el derecho al mantenimiento del puesto de trabajo de un concejal? ¿Puede simultanear su trabajo y ser concejal o alcalde?

La condición de miembro de una corporación local atribuye a este el derecho de reserva de su puesto de trabajo que se articula legalmente en función de que la relación que una a aquel con su empleador esté regida por el Derecho laboral o se trate de un funcionario o personal estatutario.

Funcionarios: servicios especiales

(LBRL art.74.1 y 3; Real Decreto Legislativo 5/2015 (TREBEP) por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, art.87.1.f y 2)

Los miembros de las corporaciones locales que tengan previamente la condición de funcionarios públicos quedan en situación de servicios especiales en los siguientes supuestos:

- Cuando sean funcionarios de la propia corporación para la que han sido elegidos.
- Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones públicas y desempeñen en la corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.
- Cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales.
- Cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

En estos 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.

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 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.

1) Quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento; el tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

2) Asimismo, los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales además de cuando desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

Trabajadores por cuenta ajena: suspensión del contrato de trabajo

(LBRL art.74.2; Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Trabajador -TRET- art.45.1.f y 48.3)

Para el caso en que haya sido elegido miembro de una corporación laboral quien ostente la condición de personal laboral, se aplican idénticas reglas de conservación del puesto de trabajo previstas para los funcionarios públicos, de acuerdo con lo previsto en su legislación específica.

Se suspende el contrato de trabajo con reserva del puesto de trabajo en los casos de ejercicio de cargo público representativo, debiendo el trabajador reincorporarse en el plazo máximo de 30 días naturales a partir de la cesación en el cargo o función.

Asimismo, los miembros de las corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el período de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en 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.

Permisos para el cumplimiento de sus funciones

(LBRL art.75.6; TREBEP art.48.1.j; TRETart.37.3.d y 46.1)

Los empleados públicos en los que concurra la condición de miembros de una corporación local tienen derecho a un permiso por el tiempo indispensable para el cumplimiento del deber inexcusable de carácter público consistente en el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

Se entiende por tiempo indispensable para el desempeño del cargo electivo de una corporación local, el necesario para la asistencia a las sesiones del pleno de la corporación o de las comisiones y atención a las delegaciones de que forme parte o que desempeñe el interesado.

En el supuesto de que el trabajador, por desempeño del cargo, perciba una indemnización, se descontará el importe de la misma del salario a que tuviere derecho en la empresa.

21.- ¿Se puede retribuir a los concejales/as por la asistencia a los plenos de los ayuntamientos?

Sólo los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán dietas de asistencia 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.

Resulta razonable fijar indemnizaciones distintas según el órgano municipal que se trate, pero sin establecer diferencias personales; las diferencias de dietas de asistencia según de qué órgano se trate pueden estar justificadas por la propia importancia, complejidad o competencia del órgano en concreto; así, se entiende que sean mayores por la asistencia a la Junta de Gobierno (con competencias ejecutivas) y a las mesas de contratación (por la materia que tratan) que las asistencias a las comisiones informativas (competencias dictaminadoras); sin embargo no resultaría admisible un criterio que introdujese diferencias en las dietas según el partido o grupo político a que perteneciese el diputado o concejal.

22.- ¿Es obligatorio presentar la declaración de bienes e intereses? ¿Qué efectos tiene su no presentación? ¿Y su publicación?

Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de 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, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

- a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.
- b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones.

En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.

23.- ¿Qué diferencia hay entre dedicación exclusiva y dedicación parcial?

DEDICACIÓN EXCLUSIVA: Se trata de aquellos casos en que el ejercicio de las funciones propias del cargo requiere de tanto tiempo, que no permite simultañarlo con la profesión u

oficio

habitual.

El miembro de la Corporación que desempeñe su cargo con dedicación exclusiva percibirá sus retribuciones del Ayuntamiento y será dado de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, debiendo el Ayuntamiento pagar las cuotas empresariales que correspondan.

En el Presupuesto del Ayuntamiento, deberá asignarse la cantidad global destinada a estas retribuciones, el Pleno determinará los cargos que deban ejercerse en régimen de dedicación exclusiva y la cuantía de las retribuciones que les correspondan y por último, será el Alcalde quien nombre al miembro o miembros de la Corporación que ocupen estos cargos.

El desempeño del cargo con retribución exclusiva supondrá que no se puede ejercer ningún otro tipo de actividad, ni percibir otras retribuciones con cargo a presupuestos públicos.

DEDICACIÓN PARCIAL: Se reconocerá para aquellos casos en que el miembro de la Corporación realiza funciones de presidencia (Alcalde) o vicepresidencia (Teniente de Alcalde) o tenga delegaciones o responsabilidades que le hagan ocupar una parte importante de su tiempo, aunque no todo.

En este caso, se percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva al cargo, y también serán dados de alta en la Seguridad Social, asumiendo las corporaciones las cuotas empresariales que correspondan. El Concejal que tenga dedicación parcial podrá dedicarse simultáneamente al ejercicio de su profesión u oficio. Los acuerdos sobre dedicación parcial se adoptan por los mismos órganos que en el caso de la dedicación exclusiva. Aquí el Pleno, además de determinar los cargos que tienen dedicación parcial y su cuantía, debe señalar el tiempo mínimo de atención al cargo, para percibir las retribuciones.

24.- ¿Si un concejal/a no puede acudir al pleno previamente convocado y de sesión ordinaria preestablecida, tiene que avisar de su inasistencia? ¿Tiene que justificarlo? ¿Cobraría la dieta por asistencia por ser concejal?

Los miembros de las Corporaciones Locales tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación.

Las ausencias de los miembros de las entidades locales fuera del término municipal que excedan de ocho días deberán ser puestas en conocimiento de los respectivos Presidentes, haciéndolo por escrito, bien personalmente o a través del portavoz del grupo político, concretándose, en todo caso, la duración previsible de las mismas.

Si no asiste a la sesión no cobraría la dieta correspondiente.

25.- Un concejal de la oposición quiere pedir al Alcalde/sa acceso a un expediente ¿qué debe hacer? ¿Cómo debe contestar el Alcalde/sa? ¿Cuándo es necesaria la autorización del alcalde y cuando se tiene derecho al acceso directo?

En esta materia, la normativa de régimen local prevé unos supuestos en los que el Concejal sigue siendo de aplicación la normativa de régimen local que prevé unos supuestos en los que el Concejal necesita la autorización expresa del Alcalde y otros en los que no necesita estar autorizado expresamente.

Supuestos en que no es necesaria la autorización expresa del Alcalde/sa:

- a) Cuando el Concejal tenga una delegación del Alcalde para un área, materia o asunto, y la información se refiera a esa área, materia o asunto.
- b) Cuando la información y documentación a la que va a acceder el Concejal, es la correspondiente a los asuntos que vayan a ser tratados en un órgano colegiado de que formen parte (Pleno, Comisión Informativa), cuya sesión ya se ha convocado.
- c) Cuando se trate de acuerdos o resoluciones ya dictados por cualquier órgano municipal.
- d) Cuando sea información o documentación que es de libre acceso para los ciudadanos. Este supuesto consideramos conveniente matizarlo, puesto que, en la actualidad, prácticamente toda la información obrante en el Ayuntamiento es de libre acceso a los ciudadanos, entendemos que los supuestos en los que no es necesaria la autorización expresa del Alcalde serán los mencionados en los apartados a), b) y c) anteriores, pero para el resto, estaremos ante los supuestos de autorización expresa que vamos a exponer a continuación.

Supuestos en que es necesaria la autorización expresa del Alcalde/sa:

Estarían aquí todos los supuestos no incluidos entre los anteriores, en los que el Concejal considera necesaria la información para el desarrollo de su función. Aquí, lo decisivo para que el Alcalde autorice el acceso a la documentación es que esta resulte necesaria para el desarrollo de las funciones propias del Concejal, y debe tenerse en cuenta que este, como miembro del Pleno, tiene atribuido el control de la gestión del Alcalde y de los demás órganos del Ayuntamiento.

Los tribunales al resolver recursos sobre estas cuestiones han interpretado de forma amplia (y favorable a los concejales) lo que se entendía por asuntos relacionados con su función. El Concejal debe solicitar la información por escrito dirigido al Alcalde, o a la Junta de Gobierno Local. Se entenderá concedida la autorización por silencio administrativo en el caso de que el Alcalde o la Junta de Gobierno no resuelvan en cinco días.

Respecto de la consulta, debe hacerse en el archivo o en la dependencia donde se encuentren los documentos, o bien entregando el expediente o su copia al interesado para que pueda examinarlo en otra sala reservada para ello. En este caso deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolverlo en el plazo máximo de 48 horas o antes, si fuera necesario.

Los libros de actas o los libros de resoluciones del Presidente/a se deben consultar en el Archivo o en la Secretaría. Los expedientes que corresponden a los asuntos del orden del día de un órgano se consultarán en el lugar donde se hayan dejado para ello, a partir de la convocatoria. En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial.

El concejal tendrá derecho a tomar las notas que estime pertinentes

También podrá solicitar copia de documentos, distinguiéndose dos casos

- Si se trata de documentos a los que puede acceder sin autorización del Alcalde/sa: tendrá derecho a que se le faciliten dichas copias.
- Si se trata de otra documentación sólo podrá obtener copia si se autoriza expresamente por la Alcaldía o la Junta de Gobierno.

No se podrán solicitar copias indiscriminadas ni copias genéricas sobre una materia o grupo de materias.

Los concejales deben guardar reserva de las informaciones obtenidas.

26.- Un concejal/a que tiene un asunto directo que se va a tratar en el pleno, ¿debe de abstenerse de votar? ¿debe realizar alguna actuación más?

Los miembros de las Corporaciones Locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas.

No todos los asuntos directos son causas de abstención, en concreto son, cuando tengan interés personal, parentesco, amistad íntima o enemistad manifiesta o relación de servicio con persona natural o jurídica directamente en el asunto.

Las causas de abstención son las que figuran con carácter general en el artículo 23 de la ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 LRBRL, algún miembro de la Corporación deba abstenerse de participar en la deliberación y votación, deberá abandonar el Salón mientras se discuta y vote el asunto, salvo cuando se trate de debatir su actuación como corporativo, en que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

27.- ¿Los grupos políticos pueden recibir una asignación económica? ¿deben llevar por ello algún tipo de contabilidad o lo pueden destinar a lo que sea y son subvenciones a fondo perdido? ¿Tienen derecho a local, medios etc..?

El art. 73.3 LRBRL señala que el pleno de la corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos 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, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de presupuestos generales del Estado -LPGE- 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.

En ese sentido, el mencionado artículo matiza que los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación, si bien esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo 2º del art. 73.3 LRBRL, que pondrán a disposición del pleno de la corporación, siempre que éste lo pida.

Así pues, en base a lo dispuesto en el art. 73.3 LRBRL, debemos tener en cuenta que se trata de una dotación pública y, por tanto, es imprescindible tener claro quién va a gestionar la misma, que en este caso entendemos será el propio grupo, que, a su vez, tendrá la obligación de rendir cuentas, justificando el destino de la misma ante el pleno, si así lo solicita, gestionándolo con una contabilidad específica, no estando además fuera del alcance de la función interventora local (art. 214 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales - TRLRHL-).

No se integra en la Cuenta General la contabilidad del grupo.

La asignación no debe transferirse a la cuenta del partido en vez de la cuenta del grupo municipal.

Los grupos deben tener NIF. Art. 35.4 Ley General Tributaria (LGT)

En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente/a o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.

28.- ¿Es un derecho de los grupos políticos municipales el participar en las Comisiones Informativas?

Todos los grupos municipales tienen el derecho a participar en las comisiones informativas del pleno, que se funda en el fin de facilitarles el conocimiento y reflexión sobre las materias en que han de intervenir con posterioridad con carácter decisorio. No puede privarse a cualquier grupo, por mínimo que sea, de formar parte de una comisión informativa, si es su deseo, porque afirmar otra cosa sería condenarlo a que en determinadas materias -las de competencia de la comisión de que se trate- no pudiese participar con plena eficacia en el estudio, privándole del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos que ello requiere, o de ambas cosas (TS 17 de diciembre de 2001).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985 de 6 de marzo se señala la necesidad de que en las Comisiones Informativas se garantice una composición proporcional que permita intervenir en ellas a los Concejales de la mayoría y de la minoría.

No reconoce, por tanto, el derecho de la totalidad de los concejales, individualmente considerados, a formar parte de estas Comisiones.

Son los grupos políticos municipales los que tienen derecho a participar en los órganos complementarios del Ayuntamiento. Por tanto, se garantiza a cada grupo político un puesto en cada una de las Comisiones. La adscripción de miembros a las Comisiones se hará por cada grupo político y se nombrarán tantos como número se les haya asignado en función de su composición numérica.

29.- Los concejales cuyos partidos o agrupaciones han sido suspendidos o ilegalizados mediante resoluciones judiciales ¿Quedan como concejales no adscritos?

El artículo 73 de la LBRL establece que la representación electoralmente obtenida no se desempeña de forma individual sino que ha de materializarse a través de la organización en grupos políticos. Sin embargo en algunos supuestos del inciso segundo del artículo 73.3 LBRL concretamente cuando el concejal no se integra ya en la formación electoral por la que fue elegido y que comprendería también los casos en los que tal falta de integración tiene lugar en virtud de haber sido suspendida o ilegalizada la formación, se pasa a ostentar la consideración de miembros no adscritos, ajenos al propio Grupo Mixto.

30.- La fórmula de juramento o promesa con la que los candidatos electos toman posesión de sus cargos ¿Dónde está contemplada?

La fórmula de juramento o promesa es la aprobada por RD 707/1979 de 5 de abril y es la siguiente:

“Juro (o prometo) por mi conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo de Concejal, con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado”.

CAPÍTULO 3: CONTRATACIÓN Y PATRIMONIO

Consuelo Doncel Rodríguez

Secretaria General del Ayuntamiento de Lora del Río

David Povedano Alonso

Secretario de Administración Local, Director General de Transformación Digital del Ayuntamiento de Fuenlabrada

31.- ¿Cuáles son las clases de contratos administrativos?

Antes de realizar cualquier contrato administrativo, es muy importante calificar adecuadamente el mismo, pues de acuerdo con el art. 24 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), los contratos del sector público podrán estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado. Así, la sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar de la LCSP, recoge una serie de normas para la calificación de los contratos.

En concreto, en su artículo 12 se hace una clasificación de los contratos administrativos, dividiéndolos en contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios, señalando que los restantes contratos del sector público se calificarán según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les resulten de aplicación. Examinemos en primer lugar, los **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS** recogidos en el art. 25 LCSP:

- ❖ El **contrato de obras** (art. 13 LCSP) es aquel que tiene por objeto la **ejecución de una obra**, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto o la realización de los trabajos previstos en el Anexo I de la LCSP. También se incluye la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra. Por “obra” se entiende el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble y también la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.

En todo caso, los contratos de obra deben referirse a una obra completa, esto es, que sea susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente.

- ❖ El **contrato de concesión de obra** (art. 14 LCSP) consiste en la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones del contrato de obras y además, se incluye una **contraprestación** que puede consistir o en el derecho a explotar la obra mediante la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras y que puede abarcar el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos, o bien en este derecho de explotación y además, percibir un precio.
- ❖ El **contrato de concesión de servicios** (art. 15 LCSP) consiste en que uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la **gestión de un servicio cuya prestación sea de su**

titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

- ❖ El **contrato de suministro** (ART. 16 LCSP) es aquel que tiene por objeto la **adquisición, el arrendamiento financiero**, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de **productos o bienes muebles**. No se incluyen los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables. Sin embargo, sí se consideran contratos de suministro aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente, los relativos a la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones, los de fabricación que deban ser elaborados con arreglo a características peculiares y los relativos a la adquisición de energía primaria o energía transformada.
- ❖ El **contrato de servicios** (art. 17 LCSP) es aquel, cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario. No pueden ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

En determinadas ocasiones, cabe la posibilidad de que nos encontremos ante contratos que contengan prestaciones correspondientes a varios de las clases anteriores. En ese caso, nos encontramos ante un **contrato mixto** (art. 18 LCSP). En estos casos, para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de éstos, con carácter general será la de atender al carácter de la prestación principal, sin perjuicio de las excepciones contempladas en la norma.

Por último, debemos referirnos a los **CONTRATOS PRIVADOS** regulados en el art. 26 LCSP. Tienen esta consideración:

- a Los que celebren las Administraciones Públicas cuyo objeto sea distinto de los contratos administrativos recogidos en el art. 25 LCSP.
- b Los celebrados por entidades del sector público que siendo poder adjudicador no reúnan la condición de Administraciones Públicas.
- c Los celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador.

Los contratos privados se regulan en cuanto a su **preparación y adjudicación**, en defecto de normas específicas, por lo establecido en la LCSP y su normativa de desarrollo. En lo que respecta a su **efectos, modificación y extinción**, estos contratos se regirán por el derecho privado

32.- ¿Cuál es el órgano competente para contratar?

Las competencias en materia de contratación en las entidades locales se recogen en la Disposición Adicional 2ª de la LCSP. Debemos señalar que la competencia para contratar depende de si nos encontramos ante entidades locales sometidas al régimen común o si son entidades sometidas al régimen de gran población. Las reglas son las siguientes:

- ❖ Corresponde al **ALCALDE o PRESIDENTE** de la entidad local, las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, servicios, suministros, concesión de obras, contratos de concesión de servicios y contratos administrativos especiales, cuando su **valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto** ni la cuantía de **6.000.000 euros**, incluidos los de carácter plurianual cuando su **duración no sea superior a cuatro años**, prórrogas incluidas.

También le corresponde la competencia para la celebración de los **contratos privados**, así como la adjudicación de **concesiones sobre los bienes** de las mismas y la **adquisición de bienes inmuebles** y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando el presupuesto base de licitación, no supere el **10% de los recursos ordinarios del presupuesto** ni el importe de **tres millones de euros**, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía mencionados.

- ❖ Corresponde al **PLENO** de la Corporación, las competencias como órgano de contratación cuando su valor o duración no correspondan al Alcalde o Presidente de la entidad local.

De igual forma, le corresponde la celebración de **contratos privados**, 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 o al Presidente**, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

- ❖ En los **municipios de gran población**, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la **JUNTA DE GOBIERNO LOCAL**, cualquiera que sea el importe del contrato o su duración, correspondiendo al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales.

De igual forma, le corresponde la celebración de **contratos privados**, 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, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración

del mismo, y los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

33.- ¿Cuándo existe fraccionamiento del contrato?

La definición de fraccionamiento del contrato no aparece contemplada como tal en la LCSP. Sin embargo, sí contempla la LCSP en su art. 118 LCSP la prohibición de ese fraccionamiento para los **contratos menores** al establecer que *“en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*.

Por su parte, para el **resto de los contratos**, el art. 99.2 LCSP señala que *“no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

Entonces, ¿cuándo existe fraccionamiento del contrato? Cuando se altera el objeto del contrato dividiéndolo en prestaciones de menor cuantía, a fin de que no supere el umbral de los contratos menores o cuando no se alteran las normas de publicidad o de procedimiento de adjudicación. Por ejemplo, si un contrato se puede adjudicar mediante un procedimiento abierto simplificado, se divide en dos contratos mediante ese procedimiento, no hay fraccionamiento del contrato si el valor estimado de ambos contratos no supera el umbral del procedimiento abierto simplificado.

Sin embargo, no todo fraccionamiento del contrato es irregular. La LCSP admite el fraccionamiento del contrato para su **división en lotes**, de acuerdo con el art. 99 LCSP que impone la división en lotes de los contratos al señalar que *“siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes”*. A la hora de dividir el contrato en lotes, debemos tener en cuenta que deberán ser prestaciones con el mismo objeto.

Asimismo, debemos identificar la unidad funcional y la unidad operativa. La OIRESCON en su instrucción 1/2019 reflexiona sobre la Unidad funcionamiento, señalando que *“debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las*

prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato”.

*En sentido contrario, las **prestaciones que tienen una función técnica individualizada** pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) **no suponen fraccionamiento** y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente.*

*En aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, aunque sea un mismo tipo de contrato, **podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista**, si bien, como se ha indicado anteriormente, estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente”.*

Por último, para saber si estamos ante un fraccionamiento del contrato, VÁZQUEZ MATILLA⁵ nos propone algunas preguntas que debe hacerse el órgano de contratación para evitar el fraccionamiento del contrato:

- ¿El objeto contractual admite ser fraccionado? ¿Es posible la división en lotes?
- ¿Existe la intención de eludir las normas de publicidad o el procedimiento de adjudicación que correspondan? ¿Existe vinculación funcional u operativa?
- ¿Los elementos son inseparables para el logro de una misma finalidad?
- ¿Se trata de diversos objetos no vinculados entre sí?
- ¿Las diversas partes de la prestación que se contraten por separado no son susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado?

Por último, debemos señalar que el fraccionamiento irregular del objeto de un contrato conllevará en ocasiones la anulabilidad del acto administrativo y en otras, la nulidad de pleno derecho cuando se haya prescindido del procedimiento legalmente establecido. En ocasiones, puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad penal.

34.- ¿Qué es la solvencia económica y técnica para poder contratar?

Nuestra actual Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en su artículo 65. 1 establece que sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas,

⁵ VÁZQUEZ MATILLA, F.J., “El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”. Contratación Administrativa Práctica, Nº156, Sección Contratación práctica, Julio-Agosto 2018, Wolters Kluwer.

españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y **acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o**, en los casos en que así lo exija esta Ley, **se encuentren debidamente clasificadas**.

Por su parte, el art. 74.1 LCSP dispone que para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las **condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación**. Este requisito será sustituido por el de la **clasificación**, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

La solvencia técnica o profesional tiene como objetivo que el licitador pueda demostrar que cuenta con los medios necesarios para ejecutar correctamente el contrato. De igual forma, la solvencia económica y financiera tiene como objetivo que el licitador cuente con los medios financieros suficientes para el ejercicio de su actividad, así como el compromiso que pueda adquirir con terceras personas para ejecutar el contrato.

La acreditación de la **SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA**, debe acreditarse por los medios suficientes, a elección del órgano de contratación (art. 87 LCSP):

- a **Volumen anual de negocios**, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación.
- b En los casos en que resulte apropiado, justificante de la **existencia de un seguro de responsabilidad civil** por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación.
- c **Patrimonio neto**, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación.
- d Para los contratos de **concesión de obras y de servicios**, o para aquellos otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista, el órgano de contratación podrá establecer **medios de acreditación de la solvencia económica y financiera alternativos** a los anteriores siempre que aseguren la capacidad del contratista de aportar los fondos necesarios para la correcta ejecución del contrato.

En cuanto a la acreditación de la **SOLVENCIA TÉCNICA DEL EMPRESARIO** debe realizarse por algunos de los medios establecidos en los arts. 88 y ss. LCSP, a elección del órgano de contratación y dependiendo de si se trata de obras, servicios o suministros. Como más frecuentes, cabe mencionar los siguientes:

- a En contratos de **obras**, relación de las obras ejecutadas en el curso de los cinco últimos años, avalada por certificados de buena ejecución, declaración indicando el personal técnico de los que disponga para ejecutar la obra, títulos académicos y profesionales del empresario y en particular, del responsable de la obra, etc.
- b En contratos de **suministros**, una relación de los principales suministros realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de como máximo, los tres últimos años, indicación del personal técnico de los que disponga para la ejecución del contrato, descripción de las instalaciones técnicas, muestras, descripciones y fotografías de los productos a suministrar, etc.
- c En contratos de **servicios**, una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, indicación del personal técnico de los que disponga para la ejecución del contrato, descripción de las instalaciones técnicas, títulos académicos y profesionales del empresario y en particular del responsable de la ejecución del contrato, indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de contratar, etc.
- d En los contratos **distintos de los obras, servicios o suministro**, podrá realizarse por los documentos y medios previstos para el contrato de servicios recogido en el art. 90 LCSP.

Por último, debemos hacer referencia a la **CLASIFICACIÓN DEL EMPRESARIO**, que permite al empresario acreditar la solvencia, en el grupo o subgrupo que le corresponda según el objeto del contrato.

La clasificación de los empresarios es **obligatoria** para los **contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros**. En aquellos contratos de obras cuyo valor estimado sea **inferior a 500.000 euros** la clasificación del empresario en el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, y que será recogido en los pliegos del contrato, acreditará su solvencia económica y financiera y solvencia técnica para contratar.

Para los demás contratos **no es obligatoria** la clasificación del empresario.

La clasificación de las empresas se realiza por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (art. 80 LCSP) y tiene una vigencia indefinida en tanto se mantengan por el empresario las condiciones y circunstancias en que se basó su concesión (art. 82 LCSP).

Por último, debemos señalar que los acuerdos relativos a la clasificación de las empresas adoptados por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación

Pública del Estado se inscribirán de oficio en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (art. 81 LCSP).

35.- ¿Cuál es la tramitación que debe seguir un contrato menor?

Tras la entrada en vigor de la actual LCSP, cualquier compra que realice la entidad local debe ir acompañada de una serie de trámites que recoge el artículo 118 de dicha Ley. Así, ésta señala que cada expediente de contrato menor deberá incluir:

1. Un **informe del órgano de contratación donde se justifique la necesidad** del contrato y de que **no se está alterando su objeto** con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor. Estos umbrales son de 40.000 euros para los contratos de obras o de 15.000 euros para los contratos de servicios o suministros.
2. Los trámites anteriores no son necesarios si el pago del contrato se realiza a través del **sistema de anticipos de caja fija** y su valor estimado es inferior a 5.000 euros. La **aprobación del gasto**, previa comprobación de la existencia de crédito por la Intervención. La realización del gasto sin crédito adecuado y suficiente conlleva la nulidad de pleno derecho.
3. La **incorporación** de la correspondiente **factura**, que deberá presentarse electrónicamente.
4. En el caso de **contrato de obra**, debe incorporarse el **presupuesto de las obras**. Si es obligatorio Proyecto, igualmente debe incorporarse. También debe solicitarse el **informe de las oficinas o unidades de supervisión** cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Otro aspecto a tener en cuenta es si **es preceptivo el informe del secretario de la corporación**. Se trata de una cuestión controvertida que deriva de que la Disposición Adicional 3ª LCSP señala que *“será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación”*. A favor encontramos el Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya y el Informe 21/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Éste último señala que *“la Disposición adicional tercera, que regula las especialidades de la contratación de las Entidades Locales añade un requisito más, que el Secretario de la Corporación emita un informe con el que ofrezca una perspectiva jurídica de la correcta tramitación del expediente de contratación, como acto previo necesario para que se pueda proceder a aprobar el expediente del contrato. Este informe, conforme a la LCSP, tiene carácter preceptivo, por lo que no puede ser preterido en el procedimiento”*.

En cuanto a la **necesidad de solicitar tres ofertas/presupuestos**, dejando de lado la controversia de si las Instrucciones son de obligado cumplimiento para las entidades locales, debemos señalar que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) dictó la Instrucción N°1/2019 en la que se indica que *“con el fin de velar por la mayor concurrencia, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres*

ofertas que se incorporarán al expediente junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración”.

En todo caso, la OIRESCON remarca la importancia de dar publicidad y transparencia también a la tramitación de los contratos menores. Puede realizarse mediante la solicitud de varios presupuestos, permitir la presentación de ofertas mediante su publicación en la Plataforma de Contratos del Sector Público o cualquier otra opción en la que se garantice la concurrencia y la participación de más de un licitador.

En todo caso, las tres ofertas o presupuestos deben ser **REALES**, no ficticias. El Tribunal Supremo en su Sentencia 441/2022, de 4 de mayo, advierte sobre este extremo: “*al encargar a su único contratista, seleccionado caprichosamente, la presentación de tres presupuestos distintos supuestamente de diferentes empresas, los que arbitrariamente elegidos debían procurar que las condiciones por el acusado ofrecidas fuesen simuladamente las más beneficiosas para la Administración, con el fin de asegurarse la adjudicación aparentando la concurrencia de contradicción. Pura ficción al servicio del fraude que mereció condena por prevaricación y falsedad documental*”.

Sobre la **posibilidad de contratar verbalmente**, debemos indicar que el art. 37.1 LCSP establece que no es posible contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia.

En caso de que se contrate verbalmente, de tal forma que sólo conste en el expediente la incorporación de la correspondiente factura, nos encontramos ante una irregularidad administrativa. Se trata de una **nulidad de pleno derecho** que requiere la correspondiente revisión de oficio previo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Los contratos menores de acuerdo con el art. 29.8 LCSP, **no** pueden tener una **duración superior a un año** ni ser objeto de **prórroga**.

En cuanto a la tramitación de los contratos menores una vez han sido adjudicados, es la siguiente:

- ❖ De conformidad con el art. 63.4 LCSP “**la publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente**”.

La información que se debe suministrar es:

- Su objeto y duración.
- El importe de adjudicación, incluido el IVA.
- Identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos para la identidad del adjudicatario.

La publicidad es posterior, esto es, una vez realizada la prestación. Sin embargo, recomendamos en la medida de la posible dar la mayor publicidad posible a los contratos menores incluso con anterioridad a que se produzca la adjudicación de éstos.

- ❖ De acuerdo con el art. 335 LCSP, debe remitirse una relación de los contratos celebrados, incluyendo los contratos menores al Tribunal de Cuentas, indicando:
 - Identidad del adjudicatario.
 - Objeto del contrato.
 - Cuantía del contrato.

No es necesario remitir al Tribunal de Cuentas aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

36.- ¿En qué consiste la figura del responsable del contrato?

La entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, ha impuesto una nueva obligación que no existía con anterioridad a dicha Ley: la figura del responsable del contrato:

El art. 62.1 LCSP dispone que *“con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan”*.

La figura del responsable del contrato es preceptiva. Lo cierto es que el legislador es muy claro cuando señala que *“los órganos de contratación deberán designar un responsable”*, por lo que existe unanimidad en considerar que efectivamente debe designarse un responsable para los contratos públicos.

En cuanto a **quién puede ser responsable del contrato**, el art. 62.1 LCSP establece que *“el responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él”*. Los responsables de los contratos pueden ser:

- **Empleado público** de la entidad local. Hay que tener en cuenta, que respecto del personal eventual (art. 12 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) ha señalado el Tribunal Supremo que *“deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración Pública, bien en las externas de prestación y*

policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa” (STS 5478/2007).

- **El Director Facultativo de las Obras**, lo será para todos los contratos de obras, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 237 a 246 LCSP.
- **Encargo a medios propios**, en los términos previstos por el art. 32 y 33 LCSP.
- **Persona física o jurídica externa a la Administración**, la cual deberá articularse a través del correspondiente contrato de servicios.

En cuanto a la **designación del responsable del contrato**, La LCSP no establece nada respecto del momento en el que debe procederse al nombramiento del responsable. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 126/2018 ha señalado que *“atendiendo al tenor taxativo del precepto, el pliego deberá incluir necesariamente la designación de la persona o unidad responsable del contrato a los efectos establecidos en el artículo 62”*, por lo que podríamos considerar que el momento más adecuado para la designación es en los **Pliegos de cláusulas administrativas particulares**.

De igual forma, hacemos nuestra la propuesta contenida en la *“Guía de integridad en la contratación pública local”* de la FEMP, en la que, con la finalidad de fortalecer el control de la ejecución de los contratos, es muy recomendable que la designación se realice con carácter general y para tipologías completas de contratos en los Pliegos, no designándose individualmente para cada contrato.

En aquellos contratos en los que no existen Pliegos de cláusulas administrativas particulares, como sucede en el caso de los **contratos menores**, el momento más adecuado para su designación es en el Decreto de adjudicación de la obra, servicio o suministro.

Las **FUNCIONES DEL RESPONSABLE DEL CONTRATO**, de acuerdo con el art. 29.8 LCSP, los contratos menores no pueden tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga. Proponemos, entre otras, las siguientes:

- ❖ Proponer penalidades al órgano de contratación por incumplimiento parcial o cumplimiento defecto, así como por demora en la ejecución (art. 194.2 LCSP).
- ❖ Emitir informe sobre si el retraso en la ejecución del contrato es por causa imputable al contratista en los supuestos de solicitud de ampliación de plazo de ejecución (art. 195.2 LCSP).
- ❖ En los contratos de servicios, programar la financiación y pago de anualidades durante el período de ejecución de los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas (art. 308.3 LCSP).

- ❖ Dictar instrucciones relativas a la interpretación de los pliegos en los contratos de servicio (art. 311.1 LCSP), que además constituye una de las prerrogativas que ostenta el órgano de contratación (art. 190, párrafo primero LCSP).

Por último, sobre si es **obligatoria la unidad de control y seguimiento de los contratos**, el art. 62.1 LCSP comienza señalando que “*con independencia d la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los Pliegos...*”, por lo que de entrada presupone la existencia de estas Unidades de seguimiento y control. Si la dimensión, la capacidad y los medios de la entidad lo permiten, resulta muy aconsejable que se dote a la entidad de una auténtica Unidad de Control y Seguimiento de los contratos públicos, a fin de que esta fase de la contratación se dote de todas las garantías suficientes para un buen desarrollo de las obras, servicios y suministros de la entidad local.

37.- ¿Cómo se calcula el valor estimado de los contratos?

Uno de los aspectos más relevantes en la contratación pública, es determinar de un lado, el objeto del contrato (¿qué quiere contratar la Administración?) y de otro, el valor económico de la prestación a realizar. Para ello, la Ley distingue entre tres conceptos fundamentales, que son los siguientes:

- ❖ **EL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN.** Es el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, al que se debe incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido (art. 100.1 LCSP). El órgano de contratación debe velar porque este presupuesto base sea conforme a los precios de mercado, de tal forma que deberá desglosarse dicho precio, incluyendo los costes directos e indirectos, así como otros gastos que eventualmente puedan existir. Si los contratos incluyen costes de salarios de personas empleadas, éstos deben ser también desglosados.
- ❖ **EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO.** En los contratos de obras, servicios y suministros, este valor estimado viene dado por el importe total sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido. En el caso de los contratos de concesiones de obras o de servicios, se tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como los suministros relacionados con estas obras y servicios.

Para este cálculo deben añadirse, las posibles **prórrogas del contrato**, las posibles **modificaciones previstas** y las **primas o pagos** a los candidatos licitadores.

La elección del método para calcular el valor estimado no podrá realizarse con la intención de evitar la aplicación de las normas sobre procedimientos de adjudicación que correspondan (art. 101.14 LCSP).

- ❖ **EL PRECIO DEL CONTRATO.** Se trata de un precio cierto que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. En el precio debe incluirse el importe a abonar en concepto de Impuesto de Valor Añadido, como partida independiente (art. 102 LCSP). El precio deberá expresarse, con carácter general, en euros.

38.- ¿Cómo planificar la contratación pública?

En una aproximación a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, no encontramos referencia alguna a la planificación de la contratación de las entidades locales. Lo cierto es que solamente encontramos una referencia en el art. 28.4 LCSP, que establece que *“las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”*.

Además, no sólo la LCSP recoge la planificación contractual, sino que por ejemplo, el Informe 14/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), que de forma muy clarificadora señala, refiriéndose al art. 28.4 LCSP que *“este artículo establece la obligatoria programación de la actividad de contratación que se vaya a desarrollar por cada órgano de contratación”*.

Sin embargo, la planificación de la contratación pública es esencial, en tanto que la falta de ésta da lugar a la concatenación de sucesivos contratos menores con el mismo objeto exactamente, es decir, un contrato que debió ser tratado como una unidad tanto en el aspecto económico como en el aspecto jurídico (Informe 42/2017, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado) y que además, al existir unidad funcional y vínculo operativo entre los diferentes contrato, exigiría un tratamiento unitario de todos ellos, evitando un fraccionamiento artificial del objeto del contrato (Informe 45/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado) dando lugar finalmente a un fraccionamiento ilícito del contrato.

¿Cómo avanzar hacia la planificación de la contratación Pública?

- ❖ **ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN.** En este Plan deben recogerse la totalidad de los contratos cuya licitación se vaya a realizar en el ejercicio siguiente, indicando el tipo de procedimiento a seguir, importe, fecha estimada de inicio de la licitación, etc. Se trata además de un mecanismo de transparencia que permite conocer a los licitadores con anticipación cuales son las necesidades que el Ayuntamiento va a licitar para poder preparar adecuadamente sus licitaciones.

- ❖ **CONTROL DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN EN CURSO.** Es necesario que se realice un control exhaustivo de los expedientes de contratación, tanto los finalizados, como los que se encuentran en tramitación y los que se pretenden licitar en el futuro. La información que se recoja de cada contrato licitado debe ser lo más específica posible. Se deben incluir todos los trámites administrativos realizados, la empresa adjudicataria, empresas que presentaron oferta y su cuantía, plazo de duración, si existen prórrogas o no, estado de la ejecución del contrato, forma de resolución, previsión de una nueva licitación, etc. Son datos esenciales sin los cuales, la planificación de la contratación no resulta posible.

Resulta aconsejable disponer de un programa informático en el que se puedan recoger las incidencias que se vaya encontrando el Área de contratación. En todo caso, lo que se pretende es que toda la contratación de la entidad se recoja en un documento que pueda ser actualizado y consultado diariamente sin necesidad de tener que desempolvar expedientes finalizados y cuya tramitación apenas se recuerda. Un Excel puede ser suficiente, dependiendo del tamaño de la entidad local.

- ❖ **EVALUACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE CONTRATACIÓN.** En esta última fase de planificación de la compra pública municipal, resulta indispensable que por parte del área de Contratación se evalúe el grado de cumplimiento del Plan, las incidencias encontradas, las cuestiones que han impedido o que han facilitado que el plan se desarrollara en su totalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos marcados, etc. Se trata de un documento muy relevante porque permite poner de manifiesto las problemáticas encontradas durante la ejecución de los contratos, permitiendo que sean detectadas a tiempo y así, evitar que se vuelvan a producir en el futuro.

39.- ¿Cuál es la tramitación del expediente de contratación?

La forma de tramitación de los expedientes de contratación se recoge en los arts. 116 LCSP que establece que *“la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante”*. El expediente de contratación deberá constar de:

- ❖ Una **MEMORIA JUSTIFICATIVA** de la necesidad de realizar el contrato administrativo, de acuerdo con el art. 28.1 LCSP que establece que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines institucionales, los cuales deben ser determinados con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria.

- ❖ **EL PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES.** De conformidad con lo dispuesto por el art. 122 LCSP, estos pliegos deben aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella y siempre antes de la licitación del contrato, de tal forma que sólo pueden ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En cualquier otro caso, se deberán retrotraer las actuaciones. Deben incluirse los criterios de solvencia y adjudicación del contrato, consideraciones sociales, laborales y ambientales, así como que el contratista se obliga a respetar la normativa vigente en materia de protección de datos. Asimismo, podrán contener penalidades por incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación. Por último, su aprobación le corresponderá al órgano de contratación.

- ❖ **EL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS.** De conformidad, con el art. 124 LCSP, el órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y **definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales.**

- ❖ **EL CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE CRÉDITO** o documento equivalente que acredite la existencia de financiación, así como la fiscalización previa de la Intervención. La emisión de dicho Certificado le corresponde a la Intervención municipal.

La carencia o insuficiencia de crédito conlleva la nulidad de pleno derecho del contrato celebrado, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 39.2.b) LCSP).

- ❖ **EL INFORME JURÍDICO DEL SECRETARIO**, de acuerdo con lo dispuesto por la Disposición Adicional Tercera.8 de la LCSP que establece que “*será preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación*”. Por lo que debe constar en el expediente el informe jurídico del Secretario en el que se pronuncie sobre los aspectos formales y materiales de la contratación que se pretende realizar.

- ❖ La **APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE**, en los términos establecidos en el art. 117 LCSP que dispone que completado el expediente de contratación, se dictará **resolución motivada** por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

- ❖ En todo caso, de acuerdo con lo establecido por el art. 116.4 LCSP, en el expediente debe **JUSTIFICARSE ADECUADAMENTE:**

- a) La elección del procedimiento de licitación.
- b) La clasificación que se exija a los participantes.
- c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.
- d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.
- e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.
- f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.
- g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.

- ❖ Por último, no debemos olvidar que el expediente debe ser **ÍNTEGRAMENTE ELECTRÓNICO** en todas sus fases, incluyendo la presentación de los sobres. Así, la Disposición Adicional Decimoquinta de la LCSP establece que *“la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la presente Ley conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por **medios exclusivamente electrónicos**”*. De igual forma, señala a continuación que la presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevarán a cabo utilizando medios electrónicos.

No debemos olvidar que el expediente administrativo debe ser íntegramente electrónico por exigencias de la propia Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que en el ámbito de la contratación pública, la totalidad del expediente administrativo debe tener carácter electrónico.

40.- ¿Cómo configurar la mesa de contratación y cuáles son sus funciones?

La Mesa de Contratación no aparece definida en la LCSP, pero debe considerarse como un órgano colegiado cuya función es asistir al órgano de contratación en la fase de adjudicación de los contratos administrativo. Encontramos su regulación en el art. 326 LCSP, si bien para el ámbito de las entidades locales su régimen jurídico se contiene en la Disposición Adicional Segunda, al entender el legislador que las entidades locales se configuran de una forma particular que requiere una configuración diferenciada de las Mesas de Contratación. Así, nos encontramos que la Mesa debe conformarse de acuerdo con la **ESTRUCTURA** siguiente:

- ❖ **PUBLICACIÓN DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.** La composición de la Mesa se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente. Se podrán constituir Mesas de Contratación permanentes para la totalidad de los contratos de la entidad, de tal forma que no sea necesario designarla individualmente para cada contrato en los Pliegos.

- ❖ **¿PUEDE PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA O LABORAL FIJO QUE HAYA PARTICIPADO EN LA REDACCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN TÉCNICA FORMAR PARTE DE LA MESA DE CONTRATACIÓN COMO VOCAL?** Como bien señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 96/2018, *“el legislador, consciente de la diferencia entre la regulación general y la aplicable específicamente a las entidades locales, ha manifestado ser esta su voluntad, de modo que la redacción de los pliegos técnicos no opera como una limitación a la composición de la mesa en el caso de los municipios”*, por lo que cabe concluir que sí es posible que forme parte de la Mesa de Contratación.

- ❖ **COMITÉ DE EXPERTOS.** De acuerdo con el art. 146.2.a) LCSP, en los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada. En estos casos, podrá integrarse por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo de la entidad local con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato. En todo caso, deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública.

- ❖ **FUNCIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.** Dentro de las cuales cabe mencionar las siguientes (art. 326 LCSP):
 - a) La **calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos** regulados en los arts. 140 y 141 LCSP, que se refieren a la presentación de declaración responsable ajustada al formulario de Documento Europeo Único de Contrastación y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.
 - b) La **valoración** de las **proposiciones** de los licitadores.
 - c) En su caso, la **propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja**, previa tramitación del procedimiento previsto en el art. 149 LCSP.
 - d) La **propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.

e) En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la **selección de los candidatos** cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Por último, debemos señalar que la Mesa puede solicitar todos aquellos informes que estime convenientes para la valoración de las ofertas (art. 146.2.b) LCSP). Sin embargo, la jurisprudencia viene entendiendo que no cabe sustituir el criterio de la Mesa de Contratación por la remisión a informes externos, al señalar que *“la valoración la realiza directamente una entidad privada, cuya competencia técnica puede ser indiscutible, pero carece de las notas de objetividad e imparcialidad que es propia de los órganos técnicos de la Administración”* (STS de 25 de junio de 2012).

41.- ¿En qué consisten los bienes de las Entidades Locales?

Lo primero que tenemos que distinguir para poder elaborar el inventario de bienes municipal son los tipos de bienes de las administraciones públicas: nos referimos a que tenemos que diferenciar entre los bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Posteriormente el inventario se divide en epígrafes o categorías.

Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público, los que entendemos por bienes que usamos todos los vecinos y ciudadanos.

Dentro de estos tipos de bienes: son de **uso público local** 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.

Son bienes de **servicio público** los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como casas consistoriales, palacios provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas mataderos, mercados, lonjas, hospitales, centros culturales, 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.

Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

Son bienes patrimoniales o de propios los que siendo propiedad de la entidad local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad. Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

Por último, en las medianas entidades locales, también se habla de inventarios en plural debido a que el Reglamento de Bienes en su artículo 17.1, indica que las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. Se formarán inventarios separados de los bienes

y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones Locales: patronatos, organismos autónomos y sociedades.

En las PYMEL son frecuentes los bienes comunales que según el art. 2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB) hace referencia a los bienes comunales, afirmando que tienen tal consideración aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

Respecto al aprovechamiento y disfrute de este tipo de bienes, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 94 (RB):

"1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo.

2. Solo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:

a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o

b) Adjudicación por lotes o suertes.

3. Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio."

42.- ¿Es el inventario municipal la herramienta donde se defienden y garantizan los bienes de las Entidades Locales?

Si, el artículo 32 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPA) establece que las Entidades Locales «tienen la obligación de inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados».

Pero además de la normativa estatal para la administración local #PYMEL incluido, el artículo 17 del Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales- (RB) dispone que «las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición»

Por lo tanto, podemos decir que el inventario municipal está formado por todos los bienes y derechos que pertenecen a la Corporación Municipal lo que siempre supone un beneficio para la corporación pero que debe tenerlo actualizado y completo.

En definitiva, el inventario es una herramienta de garantía del patrimonio que la Entidad Local ha ido gestionando en el tiempo y sirve para la defensa y conservación del mismo además de facilitar el ejercicio de las potestades administrativas de la Corporación sobre ellos.

43.- ¿Cómo gestionar el patrimonio en las entidades locales?

El mayor problema en las pequeñas y medianas entidades locales es, muchas veces, la pérdida de bienes y derechos por no tenerlos controlados ni depurados física y

jurídicamente.

Asimismo, este “tenerlo en orden” “tenerlo bien” supone EN PRIMER LUGAR: un expediente de depuración, que son complejos y a veces requieren de *arqueología municipal*, entendiendo el tiempo que se debe invertir es buscar la documentación justificativa para comprender qué ha pasado desde un bien municipal desde el origen pero, que deben hacerse, no sólo por obligación legal sino por la búsqueda del interés municipal que es el de los vecinos del municipio.

Esta fase de investigación se descubren verdaderas sorpresas sobre los bienes municipales, su historia y su relación con el municipio.

Una verdadera gestión patrimonial, no sólo influirá en la mejor gestión económica y contable de la entidad local, una buena gestión patrimonial, permitirá una mejor participación en los asuntos públicos y transparencia municipal permitiendo una mejor gobernanza pública y una gran mejora del interés general de aquellas entidades que lo organicen adecuadamente. Para la correcta aplicación de esta materia se necesita la ayuda de todos los actores que trabajan en la entidad local, porque tenemos que aprender a trabajar en equipo y de manera transversal para que de verdad sea efectivo y logremos el objetivo que en nuestro caso es la puesta al día y mantenimiento de la gestión patrimonial de la Entidad Local.

Los roles con las funciones de los actores en el procedimiento de actualización, mantenimiento y puesta al día de los inventarios municipales son: el Alcalde que debe impulsar la elaboración, rectificación del inventario, el pleno municipal que aprueba dichos actos y el Secretario Municipal que autoriza, lleva y custodia el mismo.

Las competencias atribuidas en esta materia, como veremos, sirven como punto de control inicial de los bienes que se adquieran, y como hemos visto la competencia directa se atribuye al Secretario Municipal.

Además, también se le atribuye al Secretario Municipal, en base al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFHCN), **la adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias** para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, así como la tramitación de los expedientes de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de estos.

Por lo tanto, aunque hemos explicado la parte teórica del competencias y actores municipales encargados del correcto funcionamiento del sistema de aprobación y mantenimiento del inventario municipal, tenemos que decir que en la práctica depende también de una buena organización interna de procesos. Vamos a hacer una recomendación:

Los pasos que seguir, como recomendación, en este nuevo proceso de gestión patrimonial de nuestra entidad PYMEL serán los siguientes:

1. Las Unidades Gestoras cuando reciben un bien susceptible de ser inventariado sea cual sea el procedimiento una vez que lo comunican a la intervención se deberá remitir una ficha de inventario tanto para Intervención como para Secretaría que incluya los datos generales del bien, y la ubicación física del mismo.
2. Una vez la Intervención recibe la factura, revisará su contenido y sobre todo que conste la ficha de inventario, requiriendo su presentación, y transmitirá directamente a la unidad de Patrimonio el listado de bienes inventariables junto con la ficha, con el fin de que esta unidad otorgue su conformidad, previamente a la introducción en la contabilidad.
3. El negociado de Secretaría-Patrimonio procederá a su vez a conformar las fichas recibidas y dará el visto bueno para que la Intervención contabilice definitivamente el bien, teniendo en cuenta los campos de la ficha (precio, cantidad).
 - Normalmente se trabaja con listados de facturas por lo que el procedimiento se aplicará cada vez que la Intervención municipal tramite un listado de facturas.
No todos los bienes son inventariables por lo que en un listado de 10 facturas sólo una será inventariable y sólo una deberá tener el modelo de ficha.
 - También resulta obvio decir que este procedimiento se aplica a bienes muebles, ya que en la vida municipal la tramitación relacionada con bienes inmuebles tiene una sustantividad propia tan grande que el propio expediente sirve de base documental para el Área de Secretaria-Patrimonio.
4. Las facturas con las fichas de bienes inventariables iniciarán un proceso de gestión del inventario, conforme al reglamento municipal o instrucción elaborada al efecto, para su incorporación al Inventario.

44.- ¿Quiénes son los actores de la gestión patrimonial en las entidades locales?

El ciclo de la gestión patrimonial requiere de distintas **áreas intervinientes**, siendo conscientes que además entre todas servirán entre sí como garantía de control y cumplimiento múltiple. Se trata, de nuevo, de una competencia transversal a la organización.

A nuestro juicio, la gestión del patrimonio debe ser holística, ya sea empezando por una actualización completa del inventario que normalmente se externaliza o bien sea empezando por la adquisición de un bien o derecho a través de las unidades de contratación administrativo.

Para empezar la parte relacionada con la gestión del gasto, de la que es responsable la **Intervención** y la **Tesorería**; en segundo lugar, se describirá la parte de la gestión del inventario que se realiza desde el negociado de **Secretaría-Patrimonio**; y finalmente e las relaciones actuales entre ambas partes para localizar cuáles son los puntos de conexión actuales y así poder diseñar un nuevo proceso.

Tenemos que expresar que, a nuestro juicio, los actores principales de la gestión patrimonial siguiendo el proceso de gestión patrimonial son:

- ❖ **Unidades gestoras:** Son las unidades que sirven como punto de control inicial de los bienes que se adquieran, normalmente conectados (actualmente y en todas las entidades locales) con la Intervención Municipal. Es decir, las unidades deben de estar “atentas” y “pendientes” de los movimientos de bienes y derecho que producen. Es un concepto importado de la contratación administrativa definido como “aquella unidad administrativa por mínima que sea que gestiona una adquisición, aunque la unidad la forme una sola persona”.
- ❖ **Servicio o negociado de contratación:** Es el servicio transversal clave para los garantes del inventario porque normalmente de manera centralizada tienen un doble control de lo que las unidades gestoras del Ayuntamiento o entidad local producen.
- ❖ **Intervención:** Nada que suponga un gasto o un ingreso existe fuera de la contabilidad, el control y garantía de seguimiento de la materialización contable de los bienes y derecho de la corporación. Es también un actor importantísimo de cara al mantenimiento de los inventarios dado que deben de calcular y comunicar las depreciaciones y amortizaciones que se producen en los bienes y derecho.
- ❖ **Secretaría:** Digamos que es el policía de todo el proceso, tiene como hemos visto, la competencia legal y material de formar y organizar el ciclo de la gestión patrimonial y de velar por el correcto funcionamiento del sistema.

De total y especial relevancia resultará la **conexión entre Secretaría e Intervención** siempre y cuando sus aplicaciones informáticas no estén integradas (que es lo más habitual) para permitir también al órgano interventor un correcto funcionamiento de la contabilidad analítica que dote de veracidad y fiabilidad a la cuenta general y permita una conciliación global hasta ahora inexistente y la imagen fiel del patrimonio de la entidad. Por ellos insistimos en la implantación clara y transversal de la propuesta de mejora poniendo en valor el trinomio:

CONTRATACION + INTERVENCION + SECRETARIA

Las unidades gestoras también se han llamado unidades proponentes porque precisamente proponen la adquisición o compra de un bien. Por ejemplo, la policía local. Así, TODOS tenemos que rellenar y comunicar documentos de procesos en los que participan más de una y más de dos unidades administrativas. A este funcionamiento coadyuva la administración electrónica y los gestores documentales electrónicos que permiten el acceso múltiple y electrónico a los expedientes de forma que es más fácil usar entornos “colaborativos” en el día a día de la administración.

45.- ¿Cómo se incorporan los bienes al inventario municipal?

En primer lugar, debemos señalar que conforme al **artículo 32.2 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las administraciones públicas (LPAP)** «*respecto de cada bien o derecho se harán constar en el Inventario General aquellos datos que se consideren necesarios para su gestión y, en todo caso, los correspondientes a las operaciones que, de*

acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, den lugar a anotaciones en las rúbricas correspondientes del mismo”.

Su configuración se llevará a cabo con arreglo a los siguientes epígrafes previstos en el **artículo 18** del Real Decreto 1372/1986 (Reglamento de bienes de las entidades locales):

- 1.- Inmuebles, urbanos y rústicos son los más valiosos y los que siempre nos merecen mayor atención.
- 2.- Derechos reales, como usufrutos, servidumbres.
- 3.- Muebles de carácter histórico, artístico como cuadros, relojes
- 4.- Valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal como acciones, participaciones, créditos bancarios, arrendamientos
- 5.- Vehículos, que es también un epígrafe fácil de controlar y de valorar.
- 6.- Semovientes: que son animales propiedad de la corporación, que no suele ser habitual
- 7.- Muebles: como sillas, mesas, impresoras, equipos informáticos etc., suele ser un epígrafe complicado de mantener y actualizar por el número de bienes muebles existentes en los Ayuntamientos.
- 8.- Bienes y derechos revertibles, son bienes sujetos a condición para el Ayuntamiento.

En cuanto a la posibilidad de que un técnico municipal realice informes de valoración para la incorporación del patrimonio de la entidad al inventario municipal, debemos señalar que respecto a las valoraciones de los bienes inmuebles de manera subsidiaria podemos citar el art . 114 LPAP que, respecto a las tasaciones periciales e informes técnicos, establece las siguientes reglas:

“Las valoraciones, tasaciones, informes técnicos y demás actuaciones periciales que deban realizarse para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley deberán explicitar los parámetros en que se fundamentan, y podrán ser efectuadas por personal técnico dependiente del departamento u organismo que administre los bienes o derechos o que haya interesado su adquisición o arrendamiento, o por técnicos facultativos del Ministerio de Hacienda. Estas actuaciones podrán igualmente encargarse a sociedades de tasación debidamente inscritas en el Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España y empresas legalmente habilitadas, con sujeción a lo establecido en la legislación de contratos.

De forma motivada, podrá modificarse la tasación cuando ésta no justifique adecuadamente la valoración de algunos elementos determinantes, cuando razones de especial idoneidad del inmueble le otorguen un valor para la Administración distinto del valor de mercado, o cuando concurren hechos o circunstancias no apreciados en la tasación.”

Por lo que resulta acertado solicitar este tipo de informes al servicio de asesoramiento a municipios o a los técnicos municipales.

El **procedimiento de formación y rectificación del inventario** se inicia e impulsa por providencia del presidente de la Corporación, que dará las instrucciones necesarias para la elaboración y aprobación, rectificación y comprobación del mismo. En todo caso, el órgano competente para acordar la aprobación (formación, rectificación y comprobación del inventario) será el Pleno de la Corporación. (arts. 22 LBRL y 34 del RBEL) y el quórum exigido es el de la mayoría simple.

No obstante, el Pleno puede delegar el ejercicio de estas atribuciones en el Alcalde o en la Junta de Gobierno Local (art. 22.4 LRRL).

Es muy importante tener en cuenta la **revisión del Inventario de Bienes municipales**, de tal forma que el **artículo 33.2** del reglamento de bienes establece que:

- 1 **siempre que se renueve la corporación** y el resultado se consignará al final del documento, **sin perjuicio de levantar acta adicional con objeto de deslindar las responsabilidades que pudieran derivarse para los miembros salientes y, en su día, para los entrantes**».
- 2 Conforme al **artículo 33. 1** del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales «**la rectificación del inventario se verificará anualmente**, y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa».
- 3 El **artículo 35** de dicho Reglamento establece que «**en el libro de inventarios y balances se reflejaran anualmente los bienes, derechos y acciones de la entidad local y sus alteraciones, así como la situación del activo y pasivo, para determinar el verdadero patrimonio en cada ejercicio económico**».

46.- ¿Qué se puede hacer con los bienes municipales además de conservarlos?

La gestión patrimonial se basa en una serie de principios de gestión establecidos en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, destacando el principio de eficacia y eficiencia en la gestión de sus bienes. Este principio por la definición de las clases de bienes se enfoca hacia los bienes patrimoniales o de propios que son lo que mayor margen de gestión patrimonial tienen.

En este sentido tendremos también que acudir a la normativa autonómica sobre bienes y en el reglamento de bienes de las corporaciones locales (RB) al no tener carácter básico la LPAP, si bien, conforme al art. 1.3 RB, podrían ser de aplicación supletoria las normas de la LPAP que no se opongan a la normativa autonómica.

A. Arrendamiento

Entendido como contrato privado, excluido de la Ley de Contratos del Sector Público y regulado por la Ley autonómica

B. Enajenación

Aunque la regla general es que no es, ni debe ser necesario enajenar bienes inmuebles, como excepción se puede permitir.

Al igual que con el arrendamiento se trata de un contrato privado con libertad para elegir las condiciones. Pero sí que es verdad que la normativa económica establece que no se

pueden vender bienes patrimoniales para gastos corrientes, sino sólo para realizar operaciones de capital, salvo que se trate de parcelas sobrantes o efectos no utilizables.

Los bienes que se van a enajenar deben estar depurados jurídicamente siempre

- Cesión gratuita de bienes, en este caso lo más importante es motivar en el expediente la justificación de la cesión, que se permite para cumplir fines de utilidad pública o interés social que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal (art. 110.1 RB), o, si la cesión es a favor de entidades sin ánimo de lucro, deberá cumplir o contribuir a cumplir los fines propios de la Entidad Local (art. 26, b) LBA).

Permuta de bienes y derechos

Al igual que en el caso anterior para la permuta de bienes debe justificarse en el expediente el interés público y su necesidad.

- La diferencia de los bienes a permutar no debe superar el 40% del que lo tenga mayor, y si lo supera, la diferencia debe compensarse en especie y se tramitará como si se tratara de enajenación, se permite que excepcionalmente la diferencia sea mayor, para lo cual será precisa autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente. Es habitual permitir la permuta de bienes de la Administración a cambio de edificios a construir entre administraciones públicas vía convenio sobre todo para la construcción de edificios educativos y sanitarios.

47.- ¿Es necesario comunicar los cambios y modificaciones del inventario a la Comunidad Autónoma y a la Administración del Estado?

Si, la importancia en la gestión patrimonial de las entidades locales establece primero en el art. 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases Régimen Local -LRBRL-, esta obligación que lo es con carácter general:

“Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y formas que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes, y de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.”

Y en segundo lugar concretamente para la gestión patrimonial, esta obligación, viene recogida por el RDLeg 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-, que en su art. 86 dispone que:

“Las Entidades locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, del que se remitirá copia a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación.”

Finalmente, ante esta pregunta, debemos recordar que las corporaciones locales deben inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, ya sean demaniales o patrimoniales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria. Asimismo, deben inscribir cualquier acto o contrato referido a dichos bienes o derechos que pueda tener acceso a dicho registro, salvo los arrendamientos, en los que es potestativa su inscripción. Procediendo de la forma indicada en el art. 206.1 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria (LH)

“1. Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, (...) o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo.

*Asimismo, (...) en caso de que la finca careciese de certificación catastral descriptiva y gráfica, podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada alternativa, la cual deberá corresponderse con la descripción literaria realizada y respetar la delimitación de los colindantes catastrales y registrales. A la representación **gráfica alternativa deberá acompañarse informe del Catastro.**”*

CAPITULO 4: RECURSOS HUMANOS

Virginia Losa Muñiz

Vicesecretaria de la Diputación de Palencia

48.- ¿Cuáles serían, a grandes rasgos, los grupos de personas al servicio de las administraciones públicas locales?

Podemos distinguir tres grandes grupos de personas al servicio de las Administraciones Públicas Locales: autoridades, funcionarios y contratados laborales.

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

Los funcionarios y contratados laborales, normalmente, no tienen poder de decisión, sino que, por el contrario, realizan tareas de preparación y ejecución material.

Otras notas que los caracterizan son el nombramiento, la profesionalidad y la prestación de sus servicios mediante una retribución.

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

Son funcionarios de la Administración Local las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera 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 o en la salvaguardia de los intereses generales, considerándose igualmente funciones públicas, cuyo cumplimiento se reserva a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, las que se les reserven para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

49.- ¿Qué tipo de funcionarios existen?

Lo primero hay que señalar que no es lo mismo el concepto de empleado público que el de funcionario. El concepto de empleado es más amplio. Se incorporó por primera vez en el Estatuto de Empleo Público en el año 2007. Así en dicho Texto Refundido del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015 (en adelante TREBEP) se define como:

Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

El personal de las entidades locales son personas físicas que prestan sus servicios profesionales en las mismas a cambio de una retribución y cumplen determinadas funciones, bajo la dirección y criterios que marquen los órganos municipales para hacer posible el cumplimiento de los fines locales.

Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera. Son los que han superado un procedimiento de selección (oposición o concurso-oposición), han sido nombrados funcionarios y se han vinculado a la Administración de forma permanente, para prestar unas determinadas funciones.
- b) Funcionarios interinos. Son los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera
- c) Personal laboral. Ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal. Se vinculan a la administración mediante un contrato de trabajo.
- d) Personal eventual. Es el de libre nombramiento y cese y desarrolla funciones de confianza o asesoramiento especial.

No se incluye en la condición de “empleado” a los directivos, pese a que el art. 13 del citado TREBEP los acoge bajo el concepto de “personal directivo” y regula su régimen jurídico como tal “personal directivo profesional”.

50.- ¿Cuáles son los tipos de funcionarios interinos y sus rasgos más importantes?

En el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), modificado por la Ley 20/2021, de medidas para la reducción de la temporalidad, se distinguen:

- a) Interinos por vacante: La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años. En este supuesto las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública. No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.
- b) Interinos por sustitución: La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.
- c) Interinos por programas: La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del TREBEP.

d) Interinos por acumulación de tareas: El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.

Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.

51.- ¿Qué es una oferta de empleo público, cuándo se tiene que aprobar y quién es el órgano competente?

Es el instrumento por el que se aprueba el conjunto de plazas de empleados de una administración o entidad pública que deben proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso y puntualizaríamos que con carácter definitivo (funcionarios de carrera y/o personal laboral fijo).

Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional dice el TREBEP, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La Oferta de empleo público se aprueba anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente. Por lo tanto se debe de aprobar dentro de su propio año, y no en el año siguiente a las plazas que se ofertan.

En el ámbito local es competente para su aprobación el Alcalde-Presidente/a en los municipios de régimen ordinario, y la Junta de gobierno en los municipios de gran población y se debe publicar en el Boletín oficial de la provincia correspondiente. Siendo suficiente dicha publicación, sin perjuicio de que se pueda publicar en los boletines autonómicos para su mayor difusión.

52.- ¿Qué es la relación de puestos de trabajo o RPT? ¿Es obligatoria disponer de la misma? ¿Quién es el órgano competente para aprobarla y modificarla?

Se trata de un instrumento de ordenación de recursos humanos mediante el cual se crean los puestos de trabajo en las administraciones públicas.

La normativa dice que las entidades deben de dotarse de una RPT u otro instrumento de ordenación como puede ser un “catálogo de puestos de trabajo”.

El órgano competente tanto para su aprobación como para su modificación es el Pleno corporativo, siendo preceptivo el informe del Secretario/a de la entidad local.

En el ámbito local la RPT viene regulada en el art. 90.2 Ley 7/1985, de 2 de abril de bases de régimen local (LBRL) y 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), así como en el art. 74 TREBEP y los vigentes art. 15 y 16 Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública (LMRFP).

La relación de puestos de trabajo (RPT) es una herramienta o instrumento de ordenación de los recursos humanos. La misma necesita de una previa analítica de puestos que los describa, así como los perfiles asociados a los mismos, es decir, necesita un fundamento técnico proveniente de ese análisis o clasificación de puestos de trabajo (APT).

Por lo tanto y como hemos dicho es una herramienta, un instrumento, no un fin en sí mismo. Si bien hay que matizar que los aspectos legales de la misma siguen y no preceden al diseño técnico del proceso.

Así desde un punto de vista finalista los objetivos a lograr con dicha herramienta serían:

- Una clarificación organizativa.
- Una racional política salarial.
- Una articulación de la carrera profesional.
- Una planificación de las necesidades de personal.

El órgano competente para su aprobación es el Pleno en los municipios de régimen ordinario y la Junta de gobierno para los municipios de gran población.

53.- ¿Qué tipos de procesos de selección existen? ¿Y de provisión? ¿Cuándo cabe el sistema de libre designación?

Los procesos de selección son aquellos dirigidos al acceso en el empleo público y van dirigidos a la obtención de una plaza (que no un puesto). Para los procesos de ingreso de funcionarios son los sistemas de oposición, concurso oposición y concurso de méritos, pero éste sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Es decir, se establece la excepcionalidad del sistema de concurso como sistema a utilizar en la selección del personal funcionario, situándose al mismo nivel a la oposición y al concurso-oposición, viniendo a ser este último sistema el que más está utilizándose de un tiempo a esta parte, y por el que parece decantarse el TREBEP.

Los procesos de selección para personal laboral son oposición, concurso oposición y concurso de méritos, sin distinguir entre los tres a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios.

Los procesos de provisión son aquellos dirigidos a la cobertura de un puesto concreto (diferente concepto que el de plaza) y son dos sistemas: el concurso de méritos (procedimiento normal) y la libre designación (procedimiento restrictivo).

En relación al sistema de provisión por libre designación la normativa a considerar se encuentra, con carácter básico, en los arts. 20 de la LMRFP y 78 a 80 del TREBEP (que

producirán sus efectos de acuerdo con su Disposición Final cuarta), y con carácter supletorio, los arts.51 a 58 del Real Decreto 364/1995, para el ingreso y provisión - RGIP).

Así las cosas, la libre designación como procedimiento restrictivo sólo puede ser utilizado para la cobertura de puestos en que así se determine en las relaciones de puestos en atención a la naturaleza de sus funciones o su especial responsabilidad y confianza (arts.20.1b) de la LMRFP y 80 del TREBEP), consistente en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, lo que supone el ejercicio de una potestad discrecional, que como tal ha de ser motivada (art. 35.1 i Ley 39/2015, de procedimiento común de las administraciones públicas - LPAC). Como establece la STS de 24 de febrero de 2004 *“Haciendo una síntesis de la normativa reseñada puede afirmarse que el sistema de libre designación previsto en la Ley difiere sustancialmente de un sistema de libre arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso; b) se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones; c) sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona.../.... d) la objetivación de los puestos de esta última clase («especial responsabilidad») está incorporada a las relaciones de puestos de trabajo, que deberán incluir, «en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos» y serán públicas”.*

La doctrina jurisprudencial, entre otras las STS de 13 de noviembre de 2012 y de 16 de julio de 2007, así como la más reciente STSJ de Galicia de 25 de abril de 2018, ha abordado la problemática admisión de la libre designación como sistema de provisión de puestos Jefe de Servicio en los siguientes términos: *“No es asumible la previsión genérica que contiene el Plan configurando como de libre designación, con carácter general e indiscriminado, los puestos de trabajo referidos a Jefaturas y mandos intermedios (...) por cuanto con ello lo que se introduce es un planteamiento generalizador de dicho sistema excepcional que resulta contrario a la normativa legal que lo configura y a la doctrina jurisprudencial de esta Sala que viene exigiendo que tal sistema de provisión deba ser justificado caso por caso”; “no es preciso entrar en el debate sobre si las Jefaturas de Servicio tienen o no carácter directivo. Lo que debe contar son sus funciones. Son ellas las que (...) lo atribuyen, del mismo modo que son los cometidos de los otros puestos los que deben revelar la especial responsabilidad que les acompaña pero lo uno y lo otro es preciso explicarlo razonadamente, no siendo suficiente la sola enunciación de sus tareas para acreditarlo.”; “Y es que la opción por un sistema de provisión excepcional, con preterición del ordinario, exige que se motiven de forma singularizada las razones de la elección, para lo que sería conveniente señalar el número de funcionarios a su cargo, los proyectos que se acometen en el servicio o similares.”*

Entre otros requisitos de esta forma de provisión cabe destacar:

- Previsión en la RPT. La forma de provisión ha de constar como contenido mínimo en la RPT según el art. 15.1 b) de la LMRFP, exigiéndose por la jurisprudencia motivación singularizada de las razones de su elección (STJ de Galicia de 25 de abril de 2018) frente al concurso como sistema normal.
- Convocatoria pública previa en la que, además de la descripción del puesto y requisitos para su desempeño contenidos en la relación de puestos de trabajo, podrán recogerse las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones

encomendadas al mismo, y deberá publicares en los “Boletines” o “Diarios Oficiales” respectivos (arts. 21.1.c) LMRFP y art. 52 RGIP.

- Nombramiento por el Alcalde (art.21.1 h LBRL), previo informe del titular del centro o unidad a que esté adscrito el puesto, en el plazo de un mes desde la finalización de la presentación de solicitudes (15 días).

Superada la vieja doctrina jurisprudencial en la que no era necesaria una motivación expresa del nombramiento, la STS de 19 de septiembre de 2019 (rec.2740/2017) fija doctrina señalando que *“es adecuada si son bien visibles las razones, los criterios esenciales o fundamentales, por los que ha sido preferido un candidato frente a otros, razones reconducibles a mérito y capacidad. Para tal fin deben identificarse los méritos considerados como prioritarios para decidir la preferencia determinante del nombramiento”*. Además, como indica la STS 530/2021 de 20 de abril *“la idoneidad que decide el nombramiento por libre designación se ha de definir por elementos objetivos, los determinantes de esos rasgos del puesto, y por las condiciones de quien sea finalmente nombrado para desempeñarlo, las cuales necesariamente han de guardar relación directa con el contenido funcional de aquél y responder a consideraciones de mérito y capacidad referidas a ese cometido y operar en el contexto de igualdad y publicidad al que se refiere el artículo 78.1 del Estatuto Básico del Empleado Público”*.

54.- ¿Se puede contratar personal laboral acudiendo únicamente a las oficinas de empleo autonómicas?

La contratación de personal laboral temporal en principio está limitada y prohibida por las leyes de presupuestos generales del Estado, salvo supuestos de urgente e inaplazable necesidad.

Por lo tanto y una vez justificada la necesidad que tiene la corporación de llevar a cabo una selección para personal temporal se debe realizar cumpliendo las normas contenidas en el artículo 61 del TREBEP y respetando con ello los principios constitucionales exigidos.

En cuanto a la selección, la característica del procedimiento de selección es la carencia de norma alguna que lo establezca, puesto que el artículo 103 de la LRBRL, y el 91 al que remite, sólo establecen las exigencias del respeto a los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, así como el de publicidad, sin que en la Disposición Adicional 2.^a del TRRL, se haga alusión alguna al personal laboral temporal, ni tampoco la aplicación supletoria del artículo 35 del Reglamento aprobado por RGIP, nos alumbre el procedimiento a seguir, por lo tanto se deberán marcar unos criterios, que en este caso habrán de fijarse por la Corporación y, en este sentido, sin descartar la oferta genérica a las Oficinas de Empleo, se viene entendiendo que por tratarse de una contratación que no responde a una necesidad urgente y por poco tiempo sino, al contrario, que lo procedente es la aprobación de unas bases por el Alcalde y la convocatoria pública para la selección por el sistema que se acuerde (oposición, concurso-oposición o concurso), convocatoria a publicar en el BOP, sin perjuicio de remitirla a la Oficina de Empleo correspondiente, lo que en cierta forma implica la oferta genérica, seleccionando entre los aspirantes al que supere las pruebas.

Pero lo que dejamos sentado es que el acudir exclusivamente a ofertas genéricas de personal inscrito en las oficinas de empleo autonómicas resultan insuficientes desde el punto de vista de cumplimiento del principio de publicidad, así lo señala el tribunal supremo en STS 30 de abril de 2008 (rec. 1209/2004), pues ni existe obligación de inscribirse en dichas oficinas, ni se garantiza que estén en las mismas todas las personas interesadas. Si bien hay interpretaciones favorables por parte de algunos tribunales superiores de justicia, como TSJ Valencia 25 de enero de 2008 que considera aceptable cualquier medio de difusión de la convocatoria, o TSJ Galicia 14 de mayo de 2008, recordemos la sentencia citada del TS así como de otros TSJ donde se afirma que el uso de los servicios públicos de empleo autonómicos presentarían deficiencias en su configuración legal, pues su ámbito se limita a las personas inscritas y que presenten un previo perfil profesional. Sería deseable una aclaración por parte del legislador.

55.- ¿Cuáles son las funciones reservadas de los funcionarios con habilitación de carácter nacional?

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales:

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

No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la presente Ley y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y Ley de 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente.

En estos municipios, 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, y su titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

La función de fe pública conlleva:

- Preparación de los asuntos que vayan a incluirse en el orden del día de las sesiones, la asistencia al Alcalde/sa para realizar la convocatoria y la notificación de ésta a todos los miembros del órgano colegiado (plenos, comisiones informativas, etc).
- Custodiar toda la documentación de los asuntos del orden del día y tenerla a disposición de los concejales miembros del órgano colegiado, desde el momento de la convocatoria para que puedan examinarla.
- Asistir y levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados y pasarla al Libro de Actas una vez aprobada.
- Certificar de todos los acuerdos adoptados por los órganos del Ayuntamiento, y de los antecedentes, libros y documentos.
- Remitir a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma copia o extracto de los acuerdos adoptados por los órganos del Ayuntamiento.
- Actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga el Ayuntamiento.

- Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación, el Inventario de Bienes de la Entidad Local.

La función de Asesoramiento legal preceptivo conlleva:

- Elaborar informes cuando lo ordene el Alcalde/sa o lo solicite un tercio de los concejales, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en la que haya de tratarse el asunto.
- Elaborar informe previo a la toma de un acuerdo que exija mayoría especial (mayoría absoluta).
- Informe en las sesiones de los órganos colegiados, y por requerimiento del Alcalde/sa sobre los aspectos legales de un asunto. También puede pedir la palabra al Alcalde/sa en la sesión si se plantea alguna cuestión de cuya legalidad pueda dudarse.

En todo caso se emitirá informe previo, entre otros, en los siguientes supuestos:

- Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.
- Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales.
- Procedimientos de revisión de oficio y de resolución de recursos administrativos.
- Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal.
- Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

De la Intervención:

- Fiscalización (estudio, control) de todo acto que dé lugar a derechos u obligaciones de contenido económico, o que pueda tener alguna repercusión sobre el patrimonio, pudiendo formular, en su caso, los reparos que estime procedentes.
- Comprobación de la aplicación de cantidades destinadas a obras, servicios, suministros.
- Fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.
- Informar el proyecto de presupuestos, y los expedientes de modificación de créditos.
- Informar de asuntos en materia económica, financiera o presupuestaria cuando lo solicite el/la Presidente/a o un tercio de los concejales, o cuando sea necesaria una mayoría especial.
- Emisión de informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica.

De la Tesorería:

- Realización de cobros y pagos con los fondos del Ayuntamiento.
- Organizar la custodia de los fondos, valores y efectos del Ayuntamiento.
- Hacer las consignaciones en bancos, cajas y demás establecimientos y autorizar junto con el/la Alcalde/sa y el Interventor, los cheques y las demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en esos establecimientos.
- Funciones relacionadas con la recaudación.

56.- ¿Cuáles son las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios locales?

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala y viene reguladas por ley, sin que el ayuntamiento pueda modificarlas. Estas retribuciones básicas se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada anualidad y están integradas única y exclusivamente por:

- El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo. Se corresponde con una cantidad que marca la Ley de Presupuestos de cada año, para cada grupo de funcionarios (hay que tener en cuenta que existen seis grupos de funcionarios: A1, A2, B, C1, C2 y E. Los funcionarios se integran en uno de esos grupos dependiendo de la titulación que se les haya exigido para el ingreso).
- Los trienios, que consisten en una cantidad por cada tres años de servicio, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

A parte de los dos tipos de retribuciones tenemos las pagas extraordinarias que serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24.

En el ámbito local debemos acudir al Real Decreto 861/1991, de retribuciones que establece la definición y desarrollo de las retribuciones complementarias, así las cosas, serían:

Complemento de destino: El complemento de destino se estructura en niveles que van del 1 al 30, y cada puesto de trabajo tiene asignado un nivel, teniendo en cuenta la complejidad de las funciones que tiene que realizar, la necesidad de especialización, etc... Corresponde al Ayuntamiento fijar el nivel de cada puesto de trabajo, teniendo en cuenta estas circunstancias y dentro de los límites máximos y mínimos que vienen establecidos para

cada grupo funcional. La cuantía que debe recibir el funcionario por el complemento de destino está marcada en la Ley de Presupuestos, dependiendo del nivel.

Complemento específico: Corresponde al Ayuntamiento determinar si un puesto de trabajo tiene asignado un complemento específico y también determinar la cuantía del mismo. Para ello debe tener en cuenta las condiciones particulares de los puestos de trabajo relativas a dificultad técnica, grado de dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

Complemento de productividad: Está previsto para retribuir el especial rendimiento, el interés y la iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo y valora el grado de consecución de objetivos.

A diferencia de los demás complementos, este no tiene carácter periódico (el recibirlo o no, dependerá de que se den las circunstancias anteriores) y el hecho de recibirlo en un momento determinado, no origina ningún derecho del funcionario a recibirlo en otros momentos posteriores.

Gratificaciones: Con ellas se retribuyen servicios extraordinarios, realizados fuera de la jornada de trabajo.

57.- ¿Cuántos días de vacaciones dispone un funcionario? ¿Y días de asuntos propios? ¿Cómo se tienen que solicitar y conceder?

Los empleados públicos dispondrán de 22 días hábiles de vacaciones o los días que correspondan proporcionalmente.

Además se tiene derecho a los días adicionales de vacaciones anuales cuando cumpla los periodos de prestación siguientes:

- a) Un día hábil de vacaciones adicional a partir de quince años de servicio.
- b) Dos días hábiles de vacaciones adicionales a partir de veinte años de servicio.
- c) Tres días hábiles de vacaciones adicionales a partir de veinticinco años de servicio.
- d) Cuatro días hábiles de vacaciones adicionales a partir de treinta años de servicio.

Asuntos propios Por asuntos particulares (artículo 48 k) y Disposición Adicional decimotercera TREBEP)

Seis días, pudiendo cada administración pública establecer hasta 2 días adicionales al cumplir el 6º trienio, incrementándose como máximo en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del 8º.

Los días de permiso retribuido "se subsumen en el cómputo de la jornada anual, considerándose como días trabajados conforme doctrina del TS contenida en sentencia de 16 de febrero de 2015, resolviendo demanda de Conflicto Colectivo 944/2014.

En cuanto a su disfrute y siguiendo la Resolución de 28 de febrero 2019 de la Secretaría de Estado:

Los días por asuntos particulares no podrán acumularse a los períodos de vacaciones anuales. El personal podrá distribuir dichos días a su conveniencia, previa autorización de sus superiores y respetando siempre las necesidades del servicio. Cuando por estas razones no sea posible disfrutar del mencionado permiso antes de finalizar el mes de diciembre podrá concederse hasta el 31 de enero siguiente.

Sin perjuicio de lo anterior, y siempre que las necesidades del servicio lo permitan, los días de permiso por asuntos particulares así como, en su caso, los días de permiso previstos en

el apartado siguiente, podrán acumularse a los días de vacaciones que se disfruten de forma independiente.

Los días 24 y 31 de diciembre permanecerán cerradas las oficinas públicas a excepción de los servicios de información, registro general y todos aquellos contemplados en el apartado 1. 2 de esta Resolución.

Los calendarios laborales incorporarán dos días de permiso cuando los días 24 y 31 de diciembre coincidan en festivo sábado o día no laborable.

Así mismo, los calendarios laborales incorporarán cada año natural, y como máximo, un día de permiso cuando alguna o algunas festividades laborales de ámbito nacional de carácter retribuido, no recuperable y no sustituible por las Comunidades Autónomas, coincidan con sábado en dicho año.

Se solicitan ante el Alcalde/sa o Concejal/a delegado en materia de personal o ante la Jefatura de Servicio correspondiente en virtud de la estructura organizativa que existe, pero hay que solicitarlos, no se pueden coger sin más. Si bien las vacaciones son un derecho, deben ser solicitadas dejando constancia de las fechas de las mismas.

58.- ¿Puede disponer de personal eventual cualquier ayuntamiento?

El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.

El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde/sa o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

e) 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.

f) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local.

g) 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.

Estos Ayuntamientos, si lo fueran del Municipio de mayor población dentro de un Área Metropolitana, podrán incluir en sus plantillas un número adicional de puestos de trabajo de personal eventual, que no podrá exceder del siguiente número:

- Seis, si el Municipio tiene una población entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes.
- Doce, si el Municipio tiene una población entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes.
- Dieciocho, si el Municipio tiene una población de más de 1.500.000 habitantes.

El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia. En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.

3. El resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual. (*Número 3 del artículo 104 bis declarado inconstitucional y nulo por Sentencia TC (Pleno) 54/2017 de 11 de mayo («B.O.E.» 15 junio).*)

El personal eventual al que se refieren los apartados anteriores tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado. Solo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad Local, si así lo reflejare expresamente su reglamento orgánico.

Las Corporaciones locales publicarán semestralmente en su sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual.

El Presidente/a de la Entidad Local informará al Pleno con carácter trimestral del cumplimiento de lo previsto en este artículo.

59.- ¿Cuál es el contenido de unas bases de selección?

Las bases deberán contener al menos:

- a) La naturaleza y características de las plazas convocadas, con determinación expresa de la Escala, subescala y clase a que pertenezcan, con indicación del grupo de titulación que correspondan a cada una de ellas, así como, en su caso, las que correspondan a promoción interna.
- b) El sistema selectivo elegido: Oposición, concurso-oposición o concurso.
- c) Las pruebas de aptitud o de conocimientos a superar, con determinación de su número y naturaleza. En todo caso, uno de los ejercicios obligatorios deberá tener carácter práctico.

Las de la fase de oposición tendrán carácter eliminatorio y en la realización de los ejercicios escritos deberá garantizarse, siempre que sea posible, el anonimato de los aspirantes.

En las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de oposición, no tendrá carácter eliminatorio ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de la fase de oposición.

En los procesos selectivos podrán establecerse la superación de un período de prácticas o de un curso de formación. En los sistemas de concurso o concurso-oposición podrán establecerse entrevistas curriculares. En los de oposición y de concurso-oposición podrán establecerse pruebas de carácter voluntario no eliminatorio.

En los supuestos de concurso-oposición o concurso se especificarán los méritos y su correspondiente valoración, así como los sistemas de acreditación de los mismos.

- d) Los programas que han de regir las pruebas y, en su caso, la determinación de las características generales del período de prácticas o curso de formación.
- e) Los Tribunales, que contarán con un Presidente/a, un Secretario/a y los Vocales que determine la convocatoria. Su composición será predominantemente técnica y los vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas.
- f) El número de miembros de dichos Tribunales que en ningún caso será inferior a cinco. Actuará como Presidente/a el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue. Entre los Vocales figurará un representante de la Comunidad Autónoma.
- g) Los sistemas de calificación de los ejercicios.
- h) Las condiciones y requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes.
- i) Los requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes a plazas reservadas para personas con minusvalía así como la garantía de que las pruebas se realicen en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

60.- ¿Tienen derecho a la formación los funcionarios locales? ¿Y al reconocimiento de premios por jubilación?

El art. 14 g) TREBEP recoge expresamente el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

Trata de evitar que las actividades formativas impliquen una carga adicional al empleado interesado en participar en ellas, mediante la expresa indicación de la conveniencia de que

aquellas se desarrollen en horario laboral.

Los premios a la jubilación anticipada no encajan en ninguno de los conceptos del esquema retributivo de los funcionarios que, de forma resumida, comprende retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) y las retribuciones complementarias (el complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios) a lo que se añaden las indemnizaciones por razón de servicio del Real Decreto 462/2002. Así lo ha establecido la STS de 20 de marzo de 2018, al señalar: *“Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente (...) cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento (...) sino común a toda la función pública, una gratificación. Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación”*. De forma más reciente la STS de 16 marzo de 2022 establece *“En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general”*.

61.- ¿Cómo se retribuyen las asistencias a tribunales? ¿Se puede retribuir desplazamiento por venir a trabajar al ayuntamiento?

Indemnizaciones por razón del servicio

Al igual que el artículo 23 LMRFP, el artículo 28 TREBEP determina que “Los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio”.

Determina el artículo 157 TRRL: las indemnizaciones por razón del servicio del personal al servicio de las Corporaciones locales que tengan derecho a ellas serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración del Estado. En el mismo sentido, el art. 8. 2 del Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, sobre el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

Se regulan en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, de indemnizaciones, que expresamente incluye en su ámbito de aplicación al personal al servicio de las Corporaciones locales, tal y como prevé su legislación específica (art. 2.1.f).

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 2 precisa el alcance de la expresión “personal” al indicar que “se entiende incluido el personal determinado en el apartado anterior con prestación de servicios de carácter permanente, interino, temporal o en prácticas, excepto el de carácter laboral al que se aplicará, en su caso, lo previsto en el respectivo convenio colectivo o normativa específica, así como el personal no vinculado jurídicamente con la Administración cuando preste a ésta servicios que puedan dar origen a las indemnizaciones

o compensaciones que en él se regulan.”

Las clases de indemnización se relacionan y definen en el artículo 9 Real Decreto 462/2002, con el siguiente tenor literal:

1. «Dieta» es la cantidad que se devenga diariamente para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial en los casos previstos en el artículo 5 del presente Real Decreto. Si la comisión de servicio se desempeña por personal de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, formando unidad, dicho devengo recibirá el nombre de «plus».

2. «Indemnización de residencia eventual» es la cantidad que se devenga diariamente para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial en los casos previstos en los artículos 6 y 7 de este Real Decreto.

3. «Gastos de Viaje» es la cantidad que se abona por la utilización de cualquier medio de transporte por razón de servicio.

Asistencias

Las asistencias se definen en el artículo 27 Real Decreto 462/2002 cuando señala que comprenden:

a) La concurrencia a las reuniones de órganos colegiados de la Administración y de los organismos públicos y de consejos de administración de empresas con capital o control públicos.

b) La participación en «tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o de pruebas cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de actividades».

c) La colaboración con carácter no permanente ni habitual en institutos, escuelas o unidades de formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Este precepto establece como límite anual a percibir por el conjunto de estos tres tipos de asistencias el 50 por 100 de las retribuciones anuales, excluidas las de carácter personal derivadas de la antigüedad, que se perciban por el puesto de trabajo desempeñado.

La asistencia a órganos colegiados y de organismos públicos tendrá un carácter excepcional y deberán autorizarse por el órgano competente. En cuanto a la participación en tribunales y órganos de selección de personal su cuantía se establece en el Anexo IV atendiendo a la categoría del proceso selectivo (primera, segunda o tercera según el artículo 30) y según el cargo que ostente el miembro en el tribunal (Presidente/a, Secretario/a, Vocal etc.). También cabe aquí indemnización para el personal colaborador técnico, administrativo o de servicios que participe en el proceso selectivo (artículo 31).

Y para finalizar afirmar que no se puede retribuir por gastos de desplazamiento al lugar de trabajo de forma ordinaria, pues en el caso planteado faltan todos los requisitos exigidos por el artículo 3.1 del Real Decreto 462/2002 para poder entender que nos encontramos ante una comisión de servicio con derecho a indemnización, por cuanto que, ningún "cometido especial"

62.- ¿Cuándo es obligatorio disponer de representación de personal y qué órganos son en relación a los funcionarios?

Los órganos específicos de representación de los funcionarios son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal.

En las unidades electorales donde el número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50, su representación corresponderá a los Delegados de Personal. Hasta 30 funcionarios se elegirá un Delegado, y de 31 a 49 se elegirán tres, que ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente.

Las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios.

El establecimiento de las unidades electorales se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas. Previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan.

Cada Junta de Personal se compone de un número de representantes, en función del número de funcionarios de la Unidad electoral correspondiente, de acuerdo con la siguiente escala, en coherencia con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores:

De 50 a 100 funcionarios: 5.

De 101 a 250 funcionarios: 9.

De 251 a 500 funcionarios: 13.

De 501 a 750 funcionarios: 17.

De 751 a 1.000 funcionarios: 21.

De 1.001 en adelante, dos por cada 1.000 o fracción, con el máximo de 75.

Las Juntas de Personal elegirán de entre sus miembros un Presidente/a y un Secretario/a y elaborarán su propio reglamento de procedimiento, que no podrá contravenir lo dispuesto en el TREBEP y legislación de desarrollo, remitiendo copia del mismo y de sus modificaciones al órgano u órganos competentes en materia de personal que cada Administración determine. El reglamento y sus modificaciones deberán ser aprobados por los votos favorables de, al menos, dos tercios de sus miembros.

CAPITULO 5: FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO

Magda Lorente Martínez

Jefa de la Sección de Asistencia en sistemas de información local. Diputación de Barcelona

Alfredo García Muñoz

Jefe de la Unidad de Modernización y Administración Digital para Municipios. Diputación de Segovia

63. ¿Qué es y para qué se utiliza la Administración electrónica y cuáles son los aspectos más destacados?

La Administración Electrónica es la nueva forma de relación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, y entre estas últimas, realizadas mediante tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. Para el uso de la Administración Electrónica es necesario estar en posesión del certificado digital que emite la FNMT o el DNI electrónico. Conlleva los siguientes apartados o temas incluidos en la misma:

- Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- Derechos del interesado en el procedimiento administrativo.
- Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.
- Asistencia al interesado en la utilización de los medios electrónicos. Registros electrónicos de apoderamientos.
- Registro de funcionarios habilitados (RFH).
- Sistemas de identificación de los interesados y mecanismos de firma electrónica.
- Tramitación electrónica de los expedientes. Notificaciones electrónicas.
- Documentos electrónicos.
- Punto de Acceso General.
- Registro Electrónico General.
- Archivo electrónico.
- Oficinas para la asistencia en materia de Registros.

64. ¿Cuáles són los derechos de la ciudadanía respecto a la administración electrónica? ¿Hay otros derechos digitales?

En el uso del canal digital en la relación con la administración, los ciudadanos tienen derecho a:

- recibir asistencia en el uso de los medios electrónicos por parte de la administración,
- obtener y utilizar sistemas de identificación y firma electrónica,
- que sus datos personales estén protegidos, se custodien de forma segura y sean

- tratados de forma confidencial,
- conocer en cualquier momento en qué punto se encuentran los expedientes en los que figuran como interesados/as y a acceder y obtener copia de los documentos que constan en los mismos,
 - identificar a las autoridades y personas de la administración que les atienden o tienen responsabilidad en la tramitación de los expedientes que les afectan,
 - no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, una normativa establezca lo contrario. Cuando excepcionalmente haya de presentar documentos originales, tienen derecho a obtener copias auténticas de documentos originales que aporten a la administración,
 - no presentar datos y documentos que no sean realmente necesarios para el procedimiento, que ya se encuentren en poder de la administración o que hayan sido elaborados por éstas,
 - poder cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos

Asimismo la Carta de Derechos Digitales

(https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf), a pesar de no tener carácter normativo, recoge otros derechos que encuentran su reflejo en la normativa relativa a la protección del derecho al honor y a la intimidad personal, familiar y a la propia imagen; el derecho de rectificación, el derecho a la protección de los datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales o el trabajo a distancia.

65.- ¿Cuáles son los conceptos esenciales que he de conocer de la tramitación electrónica?

En la gestión ordinaria de los asuntos públicos, es importante entender que todas las actuaciones administrativas quedan documentadas a través de **documentos administrativos** (como por ejemplo informes, dictámenes, acuerdos, notificaciones) que, ordenados conforme se elaboran o reciben, documentan las actuaciones que sirven de antecedente y fundamento para tomar decisiones (en forma de resoluciones administrativas) y las diligencias que se realizan para ejecutar las resoluciones.

El **expediente** (así como todos los documentos que lo conforman) tienen naturaleza electrónica y está formado, además de por los documentos electrónicos que lo conforman, por los metadatos que contextualizan la información del expediente y un índice electrónico firmado, que tiene como función asegurar la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico, es decir, que no falta ningún documento.

Hay que tener en cuenta que el expediente electrónico, además de por documentos administrativos electrónicos, puede estar formado por **copias digitales simples (digitalización de documentos que son copias) o copias digitales auténticas (digitalización de documentos originales)** de documentos aportados por los interesados en soporte papel, o por evidencias digitalizadas de las notificaciones que se han practicado de forma presencial.

En este sentido, de acuerdo a la normativa, los documentos presentados de forma presencial ante las administraciones deben ser digitalizados en la oficina de asistencia en materia de registros para ser incorporados al expediente electrónico.

La administración está obligada a **dictar resolución** expresa y a **notificar** a los interesados (es decir a aquellas personas físicas o jurídicas que tienen derechos o intereses legítimos en un procedimiento) en todos los procedimientos. El plazo general para resolver es de 3 meses desde la solicitud, aunque durante el impulso del expediente la ley prevé algunos actos que pueden dejar en suspensión el cómputo de este plazo general. Además, hay que tener en cuenta que la normativa sectorial puede establecer plazos diferentes para determinados procedimientos.

En cualquier caso, si se trata de un expediente que responde a una solicitud formulada por uno o varios interesados, y la administración no resuelve dentro del plazo previsto por la normativa, se considera que el interesado o interesados pueden entender, con carácter general, que **su petición ha sido estimada por silencio administrativo**. En este sentido, habrá que considerar si existe una ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España que establezcan lo contrario.

Por lo que refiere a la comunicación con los interesados del expediente de cualquier acto administrativo, esta se realizará por medios electrónicos si el interesado o interesados son considerados sujetos obligados a la comunicación electrónica con la administración o bien si el interesado o interesados han dado su consentimiento para recibir notificaciones electrónicas por parte de la administración.

66.- ¿Quién está obligado a gestionar de forma electrónica en y con la administración?

La elaboración de documentos administrativos requiere por definición de medios electrónicos para su elaboración. Los documentos públicos administrativos requieren ser firmados de forma electrónica. Los cargos electos y los empleados públicos, en su participación directa en la elaboración, validación o aprobación de documentos públicos administrativos son un agente esencial para la creación de documentos y expedientes electrónicos, siendo obligada su elaboración en formato digital.

Por otro lado, con carácter general, la ciudadanía puede relacionarse con la administración tanto de forma electrónica como de forma presencial. La Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP) prevé algunos colectivos que están obligados a relacionarse de forma electrónica con la administración. Estos colectivos son:

- personas jurídicas (como las empresas),
- entidades sin personalidad jurídica (como las comunidades de propietarios o las asociaciones),
- personas que ejercen una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria cuando realicen trámites en el ejercicio de su actividad (como abogados, ingenieros o arquitectos),
- empleados públicos cuando se relacionen con la administración en su

condición de empleado.

La normativa también prevé la posibilidad de obligar a otros colectivos de personas físicas a utilizar los medios electrónicos en su relación con la administración si considera por cualquier motivo que tiene acreditado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Si bien los cargos electos han de firmar o validar los documentos públicos administrativos en formato electrónico para que estos sean válidos, en lo referente a las comunicaciones electrónicas, al no ser empleados públicos, no estarían obligados a aceptar comunicaciones electrónicas de la administración (por ejemplo las convocatorias de las sesiones del pleno y la documentación propia de los expedientes que se les remite). Sin embargo, es una práctica habitual que el Reglamento de Funcionamiento Interno de la entidad recoja la obligatoriedad del uso del canal electrónico de forma obligatoria, al entender que disponen de los medios (a menudo facilitados por la propia corporación) y sistemas de identificación electrónicos para acceder a los contenidos por vía electrónica.

67.- ¿Qué sistemas de información he de tener en mi entidad local para poder gestionar de forma electrónica? ¿Qué sistemas de información forman el ecosistema básico de administración electrónica?

La gestión digital está conformada por un ecosistema de sistemas de información que tienen por objetivo que la entidad local realice la gestión de los asuntos públicos desde su inicio (tanto si se inicia a instancia de un interesado o de oficio por parte de la administración) a su finalización (momento en el que se elimina o conserva la documentación a largo plazo). Toda esta gestión se realiza de acuerdo al sistema de gestión documental que asegura la trazabilidad y conservación de los documentos y expedientes.

Forman parte de este ecosistema de información de la entidad local:

- **Sede electrónica:** es la dirección electrónica titularidad de la administración, que asegura la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que da acceso. Dentro de la sede electrónica se encuentra el **catálogo de procedimientos** (que permite a la ciudadanía conocer qué trámites puede iniciar con la administración), el **registro electrónico**, que permite a la ciudadanía presentar solicitudes a la administración, y la **carpeta ciudadana**, que permite a la ciudadanía conocer el estado de los expedientes en los que figura como interesado.

No hay que confundir la sede electrónica con la página web del ayuntamiento. La página web contiene información de carácter general sin necesidades de autenticación, mientras que la Sede electrónica es un sitio seguro donde se realizan trámites electrónicos mediante la correspondiente autenticación. No obstante, cuando se accede a la página de inicio de la Sede o a sus contenidos generales se accede sin necesidad de identificación, pero esta

será necesaria si se desea acceder a los trámites electrónicos en los que se exija.

Las gestiones realizadas desde la sede electrónica tienen la misma validez que si se realizaran de forma presencial.

Presentándose electrónicamente, se ahorra tiempo en desplazamientos y posibles tiempos de espera en las oficinas municipales, además de que la operativa está disponible ininterrumpidamente (24 horas del día, los 365 días del año). Las notificaciones electrónicas también le permitirán agilizar el trámite ya que las tendrá accesibles en "Mi Carpeta" en el mismo momento que el funcionario las emite.

- **Gestor de expedientes:** sistema de información que aglutina todos los expedientes y documentos durante su periodo de tramitación y hasta el momento en que se archiva con carácter histórico o se procede a su eliminación de acuerdo a la normativa reguladora aplicable.
- **Archivo electrónico:** sistema de información que permite el archivo electrónico único de los documentos y expedientes que correspondan a procedimientos finalizados manteniendo sus valores de autenticidad, integridad y conservación.
- **Registro electrónico de apoderamientos:** sistema de información en el que se guardan los documentos que acreditan qué personas físicas o jurídicas pueden representar a otras ante la administración y para qué procedimientos. El registro electrónico de apoderamientos ha de estar conectado e intercambiar información con el Registro de apoderamientos estatal.
- **Registro de funcionarios habilitados:** sistema de información en el que constaran los funcionarios de la administración que pueden identificarse, firmar de forma electrónica o presentar solicitudes en nombre de personas físicas que no tengan los medios electrónicos, así como obtener copias auténticas.

Estos servicios son proporcionados por el sector público o por el sector privado. En todo caso, las diputaciones provinciales ofrecen estos sistemas de información como mínimo a los municipios de hasta 20.000 habitantes como parte de las competencias de asistencia que le otorga la Ley de bases de régimen local.

68.- ¿Qué es la firma electrónica y qué es un certificado electrónico?

La firma electrónica es un conjunto de datos asociados a un documento que permite identificar al firmante y vincularlo al documento como si se tratara de la firma manuscrita. La firma electrónica con certificado electrónico garantiza, además, la integridad de los documentos firmados, es decir, que el documento no ha sido manipulado con posterioridad a su firma.

Un certificado electrónico es un fichero electrónico que contiene un conjunto de datos que permiten identificar al propietario. Con un certificado electrónico se puede intercambiar

información con otras personas y entidades de una manera segura, y firmar electrónicamente datos para comprobar la procedencia y la integridad.

Los regidores municipales han de firmar documentos utilizando firma electrónica basada en certificados para poder crear documentos públicos administrativos válidos.

El uso de sistemas de identificación y firma electrónica requiere que el titular del certificado custodie el mismo de manera adecuada para evitar un uso fraudulento por parte de terceros. El uso del certificado requiere observar algunas medidas básicas de seguridad, como no compartir el mismo, no instalarlo en dispositivos que no sean de uso exclusivamente personal y no compartir las contraseñas vinculadas a su uso.

Por otro lado, las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

69.- ¿Qué sistemas de identificación electrónica puede utilizar la ciudadanía en su relación con la administración?

La Ley 39/2015 en sus artículos 9 y 10 establece que los interesados podrán identificarse y firmar electrónicamente ante las Administraciones Públicas. Existen varios sistemas: DNI-e, certificado electrónico, etc.

El DNI electrónico (DNLe) requiere que el ciudadano disponga de un lector de tarjetas inteligentes con soporte para el DNLe conectado con su equipo. Además, debe comprobar que dispone de la contraseña y comprobar que el certificado es válido y no está caducado o no haya sido revocado.

Con el objetivo de unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos se crea el sistema CI@ve. Su objetivo principal es que el ciudadano pueda identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios.

CI@ve complementa los actuales sistemas de acceso mediante DNI-e y certificado electrónico, y ofrece la posibilidad de realizar firma en la nube con certificados personales custodiados en servidores remotos.

Se trata de una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, un sistema interoperable y horizontal que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma, y a los ciudadanos tener que utilizar métodos de identificación diferentes para relacionarse electrónicamente con la Administración.

CI@ve admite dos posibilidades de uso:

- **CI@ve ocasional (CI@ve PIN):** sistema de contraseña de validez muy limitada en el tiempo, orientado a usuarios que acceden esporádicamente a los servicios, que

se corresponde con el sistema PIN24H de la AEAT. Como principal ventaja, hay que destacar que su uso es muy sencillo, no es necesario recordar una contraseña de forma permanente Su validez es limitada en el tiempo, lo que hace que sea más seguro.

Es obligatorio registrarse previamente en el sistema, tal como se indica en el siguiente enlace de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: https://clave.gob.es/clave_Home/registro/Como-puedo-registrarme.html

- **Cl@ve permanente** : sistema de contraseña de validez duradera en el tiempo, pero no ilimitada, orientado a usuarios habituales. Se corresponde con el sistema de acceso mediante usuario y contraseña, reforzado con claves de un solo uso por SMS, a los servicios de Seguridad Social. Este sistema será además el que permitirá el acceso al ciudadano a la firma en la nube.

Para poder utilizar estas claves concertadas y los servicios de firma en la nube, los ciudadanos deberán registrarse previamente en el sistema, aportando los datos de carácter personal necesarios

70.- ¿Qué obligaciones tengo yo como regidor respecto de la gestión y acceso electrónico a los expedientes?

En un contexto normativo en el que la ley establece que los expedientes, documentos y firmas son electrónicas, los cargos electos están obligados a la tramitación electrónica de los asuntos públicos.

Este canal electrónico afecta al acceso a la información y los documentos sobre los que ostenten cualquier responsabilidad de gestión así como al acceso a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, o a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

En este sentido, los miembros de la corporación, a pesar de no estar obligados de manera explícita a aceptar la recepción de notificaciones electrónicas, o a la presentación de solicitudes por el canal electrónico, pueden ser considerados (previa reglamentación) un sujeto obligado a la tramitación electrónica dado que quedaría acreditado que tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

El canal electrónico, facilita la consulta y examen de los expedientes y documentos. En este sentido, es necesario recordar que los expedientes y documentos no se han de extraer ni descargar de los sistemas de información en los que son consultados para evitar riesgos en la transferencia de datos de carácter personal, pérdida de la trazabilidad de la confidencialidad de los asuntos públicos y evitar la propagación o reproducción de la documentación que les ha sido facilitada para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, los miembros de la corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función.

71.- ¿Con qué otros sistemas de administración electrónica se han de integrar los sistemas municipales y para qué sirven?

La normativa prevé que las administraciones locales integren sus sistemas de información con los sistemas de información de la Administración General del Estado en lo que se denominan *servicios horizontales*. El objetivo es ofrecer un servicio integral a la ciudadanía basado en los principios de transversalidad, simplificación administrativa y transparencia.

Entre los sistemas que las entidades locales han de integrar de forma obligatoria con la AGE destacan:

- **Sistema de Interconexión de Registros (SIR)** es un servicio que permite intercambiar registros entre administraciones públicas de forma segura y con conformidad legal. Este sistema permite, por ejemplo, que un ciudadano se dirija a nuestra entidad local para presentar una solicitud en otra administración de otra comunidad autónoma. En este caso, deberemos derivar la solicitud y documentación a través de SIR a la administración destinataria. De esta forma, todos los registros de todas las administraciones públicas han de quedar interconectados.
- **Registro electrónico de apoderamientos (REA)** es un servicio que la ciudadanía puede utilizar para habilitar a terceras personas para actuar en su nombre en determinados trámites o actuaciones ante las administraciones públicas. El servicio prestado por la AGE se llama *Apodera*. Aunque existen diferentes servicios de REA ofrecidos por algunas comunidades autónomas, la ley establece que todos han de estar interconectados con el REA estatal.
- **Registro de funcionarios habilitados** es un servicio en el que constan los funcionarios que han sido habilitados por la administración para poder realizar labores de identificación y firma en nombre de las personas interesadas, así como emitir copias electrónicas auténticas. De esta forma, se salva la brecha digital que algunos sectores de la población puedan tener en su relación electrónica con la administración.
- **Carpeta ciudadana:** es un servicio que permite a la ciudadanía conocer los expedientes que se tienen abiertos en los distintos organismos, sus asientos registrales entre administraciones o sus datos en poder de la administración de una forma ágil y sencilla.
- **Plataforma de intermediación de datos (PID):** es el servicio que permite acceder a documentos y datos que se encuentran en poder de otras administraciones para poder simplificar la aportación de documentación por parte de la ciudadanía. El consumo de datos y documentos de la PID es un deber por parte de la administración para poder asegurar el derecho de la ciudadanía a no aportar al procedimiento documentos y datos ya disponibles en la administración.

72.- ¿Qué he de tener en cuenta en lo referente a seguridad de los sistemas de información en mi organización?

Existe todo un marco normativo entorno a la política de seguridad aplicable a los sistemas de información públicos (denominado Esquema Nacional de Seguridad).

El Esquema Nacional de Seguridad (ENS), que es de obligado cumplimiento, establece los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen una protección adecuada de la información tratada y los servicios prestados por las administraciones públicas. El objetivo del ENS es asegurar el acceso, la confidencialidad, la integridad, la trazabilidad, la autenticidad, la disponibilidad y la conservación de los datos, la información y los servicios electrónicos que se utilizan en el ejercicio de sus competencias.

Además de inventariar, clasificar, prever y ejecutar las medidas de seguridad previstas por el ENS, las entidades locales deben prever acciones preventivas de lucha contra los ciberataques.

En caso de incidente de ciberseguridad, este ha de ser comunicado de acuerdo al protocolo establecido por el Centro Criptográfico Nacional (https://www.incibe-cert.es/sites/default/files/contenidos/guias/doc/guia_nacional_notificacion_gestion_ciberincidentes.pdf)

En este sentido, el Centro Criptográfico Nacional cuenta con recursos y herramientas que son de utilidad para las entidades locales para la prevención de ciberataques.

73.- ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las Oficinas para la Asistencia en materia de registros?

Las Oficinas de registro se transforman en Oficinas de Asistencia en materia de registros. En estas nuevas oficinas, las personas serán asistidas por un funcionario para realizar sus trámites por vía electrónica.

Destacan las siguientes funciones:

- Identificación de los interesados en el procedimiento.
- Otorgar apoderamiento por comparecencia.
- Ayudar en la iniciación de un procedimiento, y facilitar código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa. Asistencia en la identificación y firma electrónica.
- Practicar notificaciones.
- Digitalización, copias auténticas y registro.

74.- ¿Puede el Pleno y la Junta de Gobierno de una Entidad Local, celebrar sus sesiones por medios electrónicos?

Los nuevos artículos 17.1 y 18.1 LRJSP pretenden generalizar los medios electrónicos en la convocatoria, celebración y actas de las sesiones de los órganos colegiados. Esta previsión no puede aplicarse a los órganos colegiados de las Entidades Locales, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Vigésimoprimera de la Ley 40/2015. Órganos Colegiados de Gobierno.

«Las disposiciones previstas en esta Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de

Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales».

CAPÍTULO 6: HACIENDAS LOCALES

Eider Sarriá Gutierrez

Interventora del Ayuntamiento de Leioa

Inmaculada Molas Pujol

Jefa del servicio asistencia al órgano interventor de las entidades locales. Diputació de Girona.

Sara Hernández Ibabe

Interventora del Ayuntamiento de Sevilla

75.- ¿Qué es y cómo se forma y aprueba el presupuesto municipal?

La Gobernanza local tiene como base concebir y ejercer la gestión pública y, por ende, las administraciones, bajo un prisma de eficacia, eficiencia, sostenibilidad, calidad, transparencia, participación, colaboración, buen gobierno y acceso a la información. Un lugar al que todas y todos podamos acudir, preguntar, conocer y aportar.

Uno de los principales recursos con los que cuentan las instituciones para desplegar sobre el terreno sus políticas, es materializarlas en el Presupuesto Municipal, que es una herramienta dinámica para gestionar durante un año la economía y las finanzas municipales. Puede variar a lo largo del mismo cuando las circunstancias así lo demanden, por ejemplo, tramitando las correspondientes modificaciones previstas en la ley para adecuar realidad (Ejecución) y previsión (Presupuesto).

Desde que se reformara el artículo 135 de la Constitución (BOE de 27 de septiembre de 2011): “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

En consecuencia, el Presupuesto General, deberá aprobarse sin déficit inicial. Si bien la regla general suele ser que además se haga de forma equilibrada entre ingresos y gastos, la legislación no impide aprobar un presupuesto desequilibrado, si lo que presenta es un superávit de los ingresos sobre los gastos.

La alcaldía será el órgano competente para formar el presupuesto y el Pleno, previo dictamen de la Comisión Informativa Especial de Cuentas, para aprobarlo.



La estructura básica del presupuesto es sencilla y se divide en ingresos y gastos (Definida legalmente en la Orden EHA/3565/2008).

Los ingresos se dividen según su naturaleza económica, es decir, el tipo de ingreso que es (un impuesto, una tasa, una subvención recibida por el ayuntamiento, la renta de un local que tenga arrendado...) y quien lo aporta (Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma...)

Los gastos, por su parte, responden a una triple clasificación:

- “Quien gasta”: La clasificación orgánica muestra el centro/área gestora de gasto. Por ejemplo, cultura, urbanismo...
- “Finalidad del gasto”: Se identifica con la clasificación por programas.
- “En qué gasta”: Identifica la naturaleza del gasto; por ejemplo, gastos de personal, inversión... y se refleja con la clasificación económica.

Principios gestión presupuestaria: Anualidad, universalidad, unidad de caja, equilibrio presupuestario, publicidad, vinculación y limitación de los créditos.

Cuadro resumen de la clasificación presupuestaria.

	ESTADO DE INGRESOS (Son previsiones)	ESTADO DE GASTOS (Capacidad máxima de gasto)
Operaciones corrientes		
Capítulo 1	Impuestos directos	Gastos de personal
Capítulo 2	Impuestos indirectos	Gastos de bienes corrientes y servicios
Capítulo 3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	Gastos financieros
Capítulo 4	Transferencias corrientes	Transferencias corrientes
Capítulo 5	Ingresos patrimoniales	Fondo de contingencia
Operaciones de capital		
Capítulo 6	Enajenación de inversiones reales	Inversiones reales
Capítulo 7	Transferencias de capital	Transferencias de capital
Operaciones financieras		
Capítulo 8	Activos financieros	Activos financieros
Capítulo 9	Pasivos financieros	Pasivos financieros

76.- ¿Resulta posible modificar el presupuesto inicialmente aprobado? ¿de qué forma?

Los créditos de gastos autorizados por el pleno en el presupuesto tienen carácter limitativo y vinculante. Ello significa que se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados y que no podrán adquirirse compromisos de gastos en cuantía superior al importe al previsto.

Sin embargo, junto con la posibilidad de tramitar durante el ejercicio modificaciones de créditos al objeto de aunar previsión y realidad, la normativa también ofrece la posibilidad de vincular determinadas aplicaciones de crédito de tal forma que compartan en una misma bolsa el conjunto del importe autorizado a todas ellas.

A efectos prácticos, ello supondrá que si existe crédito en la bolsa, aunque no se disponga de él en la aplicación presupuestaria donde deberá imputarse y contabilizar el gasto, no será objeto de reparo ni deberá tramitarse modificación alguna, pudiendo certificarse la existencia del mismo sin más preámbulo.

¿Pero qué ocurre si surgen nuevos gastos o hay nuevos ingresos? Para esto están las modificaciones presupuestarias, que pueden tramitarse a lo largo de todo el ejercicio tanto si disponemos con un presupuesto definitivo, como si estamos funcionando con uno prorrogado.

Las modificaciones presupuestarias pueden afectar tanto a los créditos (Estado de gastos), como a las previsiones de ingreso (Estado de ingresos), encontrándonos con diferente tipología en un caso u otro.

En el caso de ingresos encontramos tres tipos de modificaciones como consecuencia del aumento (ampliación o generación de crédito) o disminución de las previsiones (bajas por anulación).

En el caso de los gastos la tipología prevista en la normativa es mayor, diferenciada por los supuestos que plantean, las formas de financiación de las mismas así como por el procedimiento necesario para su aprobación y órgano competente para hacerlo.

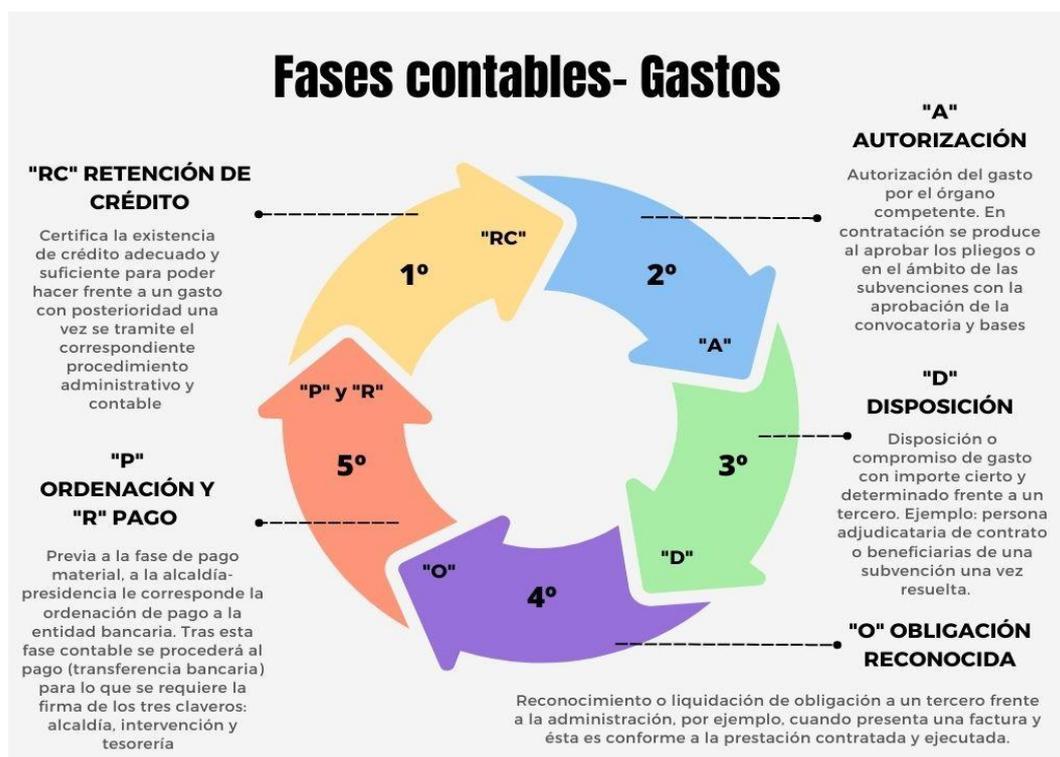
		Aumenta presupuesto	Disminuye presupuesto	No altera presupuesto	Órgano competente, tramitación y características
1	Crédito extraordinario	x			Pleno. Misma tramitación que para aprobar el presupuesto. Se plantea para hacer frente a un gasto concreto que no se puede posponer y para el que no hay crédito.
2	Suplemento de crédito	x			Pleno. Misma tramitación que para aprobar el presupuesto. Se plantea cuando existe crédito en el presupuesto pero éste es insuficiente para hacer frente al gasto concreto e inaplazable
3	Ampliación de crédito	x			Órgano competente y tramitación según bases. Se establecerán taxativamente en las bases.
4	Generación de crédito	x			Órgano competente y tramitación según bases. Serán recursos de naturaleza no tributaria.
5	Incorporación de remanentes	x			Órgano competente y tramitación según bases. Son gastos provenientes del ejercicio anterior.
6	Transferencia de crédito			x	Pleno u órgano establecido en bases dependiendo de si la transferencia es dentro del mismo grupo de función o no. En este último caso, la tramitación será la

					misma que la establecida para aprobar el presupuesto.
7	Bajas por anulación		X		Pleno, siguiendo la tramitación establecida en las bases. Podrán suponer la anulación total o parcial del crédito asignado a una aplicación presupuestaria.

77.- ¿Cómo se ejecuta el presupuesto de un ayuntamiento?

La ejecución de los créditos consignados en el presupuesto gastos de las entidades locales se efectuará conforme a lo dispuesto en el art.183 y ss del TRLRLH y, complementariamente, con lo que recojan en las bases de ejecución presupuestaria que cada pleno del ayuntamiento apruebe junto con el propio presupuesto, en ejercicio de su potestad de autoorganización.

En el siguiente diagrama se identifican y destacan los rasgos fundamentales de las fases del procedimiento de gestión de gastos. Es importante tener en cuenta que todas ellas son secuenciales de forma estricta, lo que en términos prácticos significa que en ningún caso se podrá hacer una "OR" sin que previamente exista una fase previa "A", "D" o "AD".



Las entidades locales podrán en la forma que reglamentariamente se establezca abarcar en un solo acto administrativo dos o más fases de ejecución de las enumeradas en el gráfico anterior.

Por su parte, en relación a las previsiones de ingresos aprobadas en el presupuesto, éstas se irán ejecutando a medida que vayan materializándose los acuerdos o resoluciones para que el Ayuntamiento sea beneficiario de los mismos (Por ejemplo, la comunidad autónoma aprueba unas ayudas a su favor) lo cual dará lugar al reconocimiento de derechos y, posteriormente, a la recaudación de los mismos una vez se materialice el correspondiente ingreso. Una vez reconocidos, los ingresos pueden ser objeto de anulación o devolución por ingreso indebido lo cual dará como resultado los derechos reconocidos netos de los que disponga el Ayuntamiento a una fecha concreta.

78.- ¿Cómo se lleva a cabo la liquidación y cierre del presupuesto?

La liquidación del presupuesto es el estado de cuentas que se realiza al finalizar el ejercicio y refleja la diferencia entre las previsiones de ingresos y los créditos de gastos que constan en el presupuesto y los ingresos y gastos realmente efectuados, es decir, la liquidación del presupuesto cuantifica el déficit o superávit definitivo e identifica las variaciones entre las previsiones y operaciones realmente efectuadas.

Con la liquidación se cierra la vida de un presupuesto reflejando cómo se ha ejecutado.

La Liquidación:

Se referirá a las obligaciones (gastos) y derechos (ingresos) que se hayan reconocido desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio.

Ofrece información sobre:

Los importes aprobados en el presupuesto

Cómo se han ejecutado

Y, sobre los derechos de cobro y obligaciones de pago que han surgido en ese año, es decir, los ingresos y gastos presupuestarios que se han producido durante el ejercicio.

Debe elaborarse antes del 1 de marzo del año siguiente al que se refiera.

Corresponde su aprobación a la alcaldía-presidencia de la Entidad local y enviar una copia de la misma al Estado y a la Comunidad Autónoma antes del 31 de marzo del año siguiente al que se refiera.

El Estado de liquidación del presupuesto forma parte de las cuentas anuales de la Entidad local y está formado por tres estados:

Estado de liquidación del presupuesto de gastos:

Informa sobre cómo se ha ejecutado el presupuesto de gastos de una Entidad local y, por tanto, contiene la información necesaria para conocer cuánto se ha gastado la Entidad local en un año, en qué se ha gastado los recursos que ha obtenido en ese año y quién ha gastado esos recursos.

Estado de liquidación del presupuesto de ingresos:

Informa cómo se ha ejecutado el presupuesto de ingresos de una Entidad local y permite conocer cuánto se ha ingresado en el año al que se refiere.

Resultado presupuestario:

Informa del resultado que se ha obtenido como consecuencia de la ejecución del presupuesto de gastos y del presupuesto de ingresos del ejercicio.

LA LIQUIDACIÓN COMO HERRAMIENTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN ECONÓMICA MUNICIPAL

Las Entidades locales, como gestores de fondos públicos, tienen la obligación de rendir cuentas e informar sobre la actividad económica, financiera y presupuestaria que llevan a cabo, puesto que una amplia gama de colectivos como los órganos de gobierno, instituciones de control, empresas, agentes sociales, instituciones financieras, prestadores de servicios, acreedores, ciudadanía y, en general, todos aquellos que se encuentren afectados por la actividad de las Entidades locales, demandan esta información.

La obligación supone la necesidad de registrar todas las operaciones derivadas de esa gestión y elaborar documentos que pongan de manifiesto la situación económico-financiera y patrimonial, los ingresos y gastos económicos, el resultado de sus operaciones y la ejecución del presupuesto de una Entidad local.

La presentación de esta información se hace, fundamentalmente, mediante unos estados contables que reflejan el resultado de la actividad económica de las Entidades locales y que forman las denominadas cuentas anuales. El contenido de las cuentas anuales se encuentra definido en las normas y principios que regulan la contabilidad de las Administraciones locales.

El resultado presupuestario es por tanto el primer indicador de la capacidad o solvencia de la Entidad, ya que mide la diferencia entre derechos (derechos de cobro) y obligaciones (obligaciones de pago)

El resultado del ejercicio corriente se somete a una serie de ajustes para obtener el resultado presupuestario ajustado, que refleja la **existencia de superávit o déficit en el ejercicio.**

Cuando el resultado presupuestario ajustado del ejercicio es negativo, nos encontramos delante de una situación financiera que tiene que ser analizada y si es el caso, corregida ya que este saldo manifiesta la incapacidad de los derechos reconocidos (derechos de cobro) en el ejercicio, para atender las obligaciones (obligaciones de pago) generadas en el mismo, y por tanto un incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

EL REMANENTE DE TESORERÍA

El principio de temporalidad implica que se debe cerrar el presupuesto el 31 de diciembre. A cargo de la tesorería local deben quedar los ingresos y los pagos pendientes.

El remanente de tesorería es una variable que muestra, a fin de ejercicio, el superávit o déficit acumulado a lo largo de la vida de la entidad local.

Configurarán el remanente de tesorería:

- Las obligaciones reconocidas y liquidadas pero no satisfechas
- Los derechos pendientes de cobro
- Y, los fondos líquidos

El remanente de tesorería puede ser utilizado para financiar modificaciones de créditos presupuestarios o ser traspasado al siguiente año.

Puede darse el caso de que en la liquidación del presupuesto que se ha ejecutado los derechos liquidados pendientes de cobrar sean inferiores a las obligaciones reconocidas o concretas durante un período presupuestario pendientes que pagar. En este caso, la tesorería no puede hacer frente a las órdenes de pago y se da un remanente de tesorería negativo.

LA CUENTA GENERAL

La cuenta general pone de manifiesto al final del ejercicio la gestión realizada en relación con los caudales públicos.

Se hace en relación con los diferentes entes que integran la entidad local y se compone de:

1. La cuenta de la misma entidad.
1. Las cuentas de los organismos autónomos.
- las cuentas de las sociedades empresariales de capital local.

Recoge la situación económico-financiera y patrimonial, los resultados económicos y patrimoniales y la ejecución y liquidación de los respectivos presupuestos.

El objeto de esta documentación es ofrecer una visión única y global del estado económico-financiero que puede tener la entidad local.

Los municipios con más de 50.000 habitantes han de completar esta información con una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una memoria demostrativa del grado de cumplimiento objetivos previstos y su coste.

Los estados y cuentas deben ser presentados antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente al que corresponda.

La cuenta general formada por la Intervención debe ser sometida a informe antes del día 1 de junio por parte de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local.

La cuenta y el informe se someten al pleno para que pueda aprobarse antes del 1 de octubre. Finalmente, la entidad local debe rendir cuentas a los órganos de control externo por hacer efectiva la fiscalización externa.

79.- ¿Cuáles son los recursos con los que cuenta mi ayuntamiento?

Los recursos que conforman las haciendas locales son:

<p>Ingresos de derecho privado procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado</p>	<p>Proceden del propio patrimonio de las Entidades locales, así como las adquisiciones por herencia, legado o donación.</p> <p>Asimismo, constituyen ingresos de este tipo los generados por la venta de bienes del patrimonio de las Entidades locales tras su desafectación como bienes de dominio público y su transferencia posterior al Patrimonio Municipal del Suelo, que no podrán destinarse a financiar gastos corrientes.</p>
<p>Tributos propios</p>	<p>Impuestos locales, tasas y contribuciones especiales y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.</p>
<p>Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas</p>	<p>Fuente de financiación que se basa en su participación en los tributos del Estado. Este modelo se divide en dos variantes:</p> <p>El modelo de cesión de impuestos estatales, aplicable a las provincias y a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes, o aquellos que son capitales de provincia o de</p>

	<p>Comunidad Autónoma.</p> <p>El modelo de participación en los tributos del Estado, que se aplica al resto de los municipios, y se definió según la población, el esfuerzo fiscal y la capacidad tributaria inversa.</p> <p>Esta forma de financiación se asemeja a un sistema de transferencias generales, ya que los recursos que las entidades locales receptoras obtienen no tienen un destino específico asignado.</p>
Subvenciones y Transferencias	<p>Posibilidad de financiarse mediante la concesión de subvenciones y transferencias de todo tipo, destinadas a financiar sus actividades, obras o servicios, siempre y cuando no se destinen a fines diferentes a aquellos para los que fueron otorgadas.</p> <p>Las entidades que otorgan subvenciones tienen la facultad de comprobar el uso que se ha dado a los fondos, y en caso de que estos no hayan sido destinados a los fines para los que fueron concedidos, se podrá exigir a las Entidades locales la devolución de las cantidades correspondientes.</p>
Los precios Públicos	<p>Se pueden establecer por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, siempre y cuando la ciudadanía los solicite o reciba de manera voluntaria y estos no sean provistos exclusivamente por el sector público. En caso contrario, se consideraría una tasa, que es un ingreso tributario.</p>
El producto de operaciones de crédito	<p>Se distinguen dos clases de operaciones de operaciones de endeudamiento:</p> <p>Operaciones a corto plazo: Para atender necesidades transitorias de tesorería las entidades locales. Se podrán concertar cuando no excedan de un año y siempre que, en su conjunto, no superen el 30 por ciento de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior.</p> <p>Operaciones a largo plazo: Se establece la necesidad de autorización por los órganos competentes para la concertación de operaciones de largo plazo en determinadas circunstancias.</p>
Multas y Sanciones	<p>Pueden imponerse en el ámbito de sus competencias o</p>

	derivar del establecimiento de determinados recargos sobre los impuestos de otras administraciones públicas.
Otras prestaciones de derecho público	

80.- ¿Cuáles son los impuestos obligatorios? ¿Y los no obligatorios?

Se integra por los impuestos, tasas, contribuciones especiales y recargos sobre los impuestos autonómicos.

IMPUESTOS LOCALES (Son desarrollados por las respectivas ordenanzas fiscales, de acuerdo con un intervalo de tarifas en función del tamaño del Ayuntamiento y de las necesidades municipales)	O B L I G A T O R I O S O S Y D I R E C T O S V O L U N T A R I O S	Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	Grava la propiedad de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos, situados en el término municipal y la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, concesión administrativa sobre dichos bienes o sobre los servicios públicos a los que estén afectados.
		Impuesto sobre actividades económicas (IAE)	Grava el ejercicio de una actividad en el territorio municipal, tanto empresariales, profesionales como artísticas.
		Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	Grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica, aptos para circular por las vías públicas.
		Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) INDIRECTO	grava el coste real de una construcción, instalación u obra, realizada dentro del término municipal que requiera de licencia de obras o urbanística, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento.
		Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) DIRECTO	Grava el incremento de valor que experimenten los terrenos y que se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos o de la constitución o transmisión de cualquier derecho de goce, limitativo del dominio, sobre los terrenos.
		Impuesto Municipal sobre	Grava el aprovechamiento de los

		Gastos Suntuarios (IGS) INDIRECTO	cotos privados de caza y pesca.
TASAS LOCALES	V O L U N T A R I O S	Se pueden exigir tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia municipal que afecten de forma particular al sujeto pasivo siempre y cuando dichos servicios o actividades sean de solicitud obligatoria por el contribuyente y no puedan prestarse por el sector privado.	
CONTRIBUCIONES ESPECIALES		Se pueden establecer contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales que generen un beneficio para el sujeto pasivo o un incremento del valor de sus bienes. Lo recaudado por este tributo se destina a sufragar los gastos de la obra o del servicio por los que se exigen	
RECARGOS LOCALES		Se podrán establecer recargos sobre los impuestos propios	

81.- ¿Qué es y cómo se aprueba una Ordenanza Fiscal?

Las ordenanzas fiscales son normas de carácter local cuya función es regular los tributos municipales.

Las ordenanzas fiscales son por tanto el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales en materia tributaria. (art. 6 LRBRL)

De la misma manera que a nivel estatal tenemos la Ley del IVA, o del IRPF, a nivel local cada municipio regula en normas propias todas las cuestiones relativas a sus tributos propios, (salvo en los casos del IBI, IAE e IVTM).

Las ordenanzas fiscales tienen por tanto una triple misión:

1. Acordar la imposición de nuevos tributos o figuras impositivas de ámbito local
2. Desarrollar los impuestos de carácter local
3. Regular su régimen de gestión, que a su vez incluye
 - Liquidación
 - Inspección
 - Recaudación

Para ello las ordenanzas fiscales han de tener un contenido mínimo destacando entre otros:



HECHO IMPONIBLE

Identifica el nacimiento de las obligaciones tributarias
Responde a la pregunta de **QUÉ**



SUJETO PASIVO

Identifica a la persona física o jurídica que tiene que hacer frente a la obligación tributaria
Responde a la pregunta de **QUIÉN**



EXENCIONES, REDUCCIONES, BONIFICACIONES

Adaptan la figura tributaria limitándola en beneficio de los sujetos pasivos en función de sus circunstancias, determinadas en la Ordenanza
Responde a la pregunta de **CÓMO**



BASE IMPONIBLE

Indica la cantidad sobre la que se debe calcular el tributo



TIPO DE GRAVAMEN

Es el % o coeficiente que se aplica sobre la base imponible, determinando así la cantidad a pagar



CUOTA TRIBUTARIA

Es el resultado de aplicar el tipo de gravamen sobre la Base Imponible para obtener la cantidad exacta a pagar.
Estos tres elementos responderían a la pregunta **CUÁNTO**



PERIODO IMPOSITIVO

Es el periodo que está sujeto a los hechos que están gravados con la figura impositiva. Suele coincidir con el año natural y finalizar al 31 de diciembre (aunque no siempre)
Responde a la pregunta de **CUÁNDO**

En el caso de los tributos de carácter obligatorio: IBI, IAE e IVTM, las ordenanzas fiscales deberán contener:

- Los elementos necesarios para determinar la cuota tributaria
- Fechas de aprobación y comienzo de aplicación
- Regulación de cuestiones propias de impuesto: liquidación

La LRBRL atribuye al Pleno con mayoría simple, la competencia para la aprobación de las ordenanzas fiscales. Esta competencia NO se puede delegar.

Las ordenanzas son aprobadas de forma inicial con carácter de provisional, dado que han de publicarse durante al menos 30 días, para que durante este periodo se pueda examinar el expediente y presentar reclamaciones.

¿Quién puede presentar reclamaciones? La ley hace referencia a los interesados, entendiendo por ello, a todas aquellas personas que tengan un interés directo o resulten afectadas por la aplicación de la ordenanza fiscal. Así los interesados pueden ser personas físicas, pero también asociaciones, la cámara de comercio, colegios oficiales...)

Pasado este periodo y si no se han presentado reclamaciones, o resueltas las mismas, la ordenanza fiscal adquirirá el carácter de definitivo, sin necesidad de un nuevo acuerdo plenario.

Contra una ordenanza fiscal ya aprobada, sólo cabe presentar recurso contencioso administrativo, es decir, si alguien no está de acuerdo, sería preciso acudir a los tribunales.

82.- ¿En qué se diferencian Presupuesto y Tesorería Municipal?

La confusión entre ambas magnitudes es algo habitual, por lo que vamos a aportar luz para conocer qué es cada uno y cuáles son sus diferencias.

El presupuesto es un cálculo anticipado de:

- 1 De los gastos que como máximo podrá hacer una administración (en nuestro caso local) durante un ejercicio económico
- 1 Y de los ingresos estimados que se pretenden obtener de distintas fuentes (véase pregunta 1,) que en todo caso han de ser suficientes para cubrir la totalidad de los gastos presupuestados.

El presupuesto es por tanto una herramienta de planificación económica sobre la que descansa la realidad económica de las políticas y actuaciones que pretenda llevar a cabo el equipo de gobierno del Ayuntamiento.

De esta manera TODOS los gastos en los que se vaya a incurrir han de tener un reflejo presupuestario, al igual que los ingresos que se perciban.

El presupuesto y su ejecución se materializan en la contabilidad, que en todo caso tiene que ser un reflejo fiel de la realidad presupuestaria, económico y financiera de la Entidad Local.

La tesorería es el conjunto de recursos con los que cuenta la entidad local para hacer frente a sus obligaciones, que se nutre al mismo tiempo de los ingresos efectivos: cobros y o recaudación municipal.

Entendida así, la tesorería se materializa en los saldos de las cuentas de entidades financieras de titularidad municipal.

Se descarta a priori hoy en día, que los Ayuntamientos manejen dinero en efectivo, existiendo diversos medios que facilitan el acceso al dinero, sin que este tenga que ser en metálico.

La tesorería es por tanto una magnitud de carácter real, frente al carácter de herramienta planificadora que tiene el presupuesto.

Las magnitudes o cifras contempladas en el presupuesto no tienen por qué ser, por tanto, iguales a los saldos de las cuentas bancarias, en el sentido de que el presupuesto tiene un carácter anual, está vivo y se va cumpliendo tanto en gastos como en ingresos a lo largo del año.

Por su parte la tesorería se encarga del pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del presupuesto: pago de nóminas, pago a proveedores y contratistas, pago a beneficiarios de subvenciones.... que obligatoriamente todas ellas han de estar contenidas y reflejadas en el presupuesto.

Por lo tanto: PRESUPUESTO \neq TESORERÍA

No obstante, sí debe existir un equilibrio entre ambas magnitudes de manera que la tesorería real, o existencias en cuentas bancarias sea capaz de cubrir el conjunto de compromisos ejecutados que contenga el presupuesto.

De nada sirve aprobar y conceder unas subvenciones para las asociaciones vecinales del municipio, si después la tesorería no tiene recursos suficientes para hacer los pagos dentro del ejercicio.

Actas de arqueo y conciliaciones

Ambas son las herramientas que ponen de acuerdo a ambas magnitudes, recogiendo las diferencias entre ambas, identificándolas y etiquetándolas de manera que la diferencia entre ambas logre ser cero.

El acta de arqueo refleja ambas magnitudes. La conciliación las acerca identificando diferencias.

Ejemplo:

Saldo en banco.....	20.000 €
Saldo en contabilidad.....	15.000 €

Esta situación nos indica que en el banco hay cobros (ingresos) que no han sido trasladados a la contabilidad, o por el contrario que la contabilidad ha ordenado y por tanto descontado pagos, que aún no se han materializado en transferencias bancarias.

Cuando las nuevas corporaciones toman posesión en los Ayuntamientos, se procede a firmar un acta de arqueo a la fecha de la toma de posesión, de manera que ese documento

refleja las existencias en banco y los datos contables, siendo responsable el Alcalde/Alcaldesa desde ese momento en adelante.

La salida de fondos o de dinero de los Ayuntamientos debe contar con la oportuna operación contable de ordenación del pago, tras el proceso contable.

El ordenador del pago, es decir la persona autorizada a ordenar pagos por cuenta del Ayuntamiento, es el Alcalde / Alcaldesa o concejal en quien delegue.

Pero para que los pagos ordenados se materialicen en transferencias bancarias, éstas han de ser firmadas por los llamados **tres claveros**, que son las personas autorizadas de forma mancomunada o conjunta en las cuentas bancarias o cajas en efectivo si las hubiere.

Los tres claveros son:

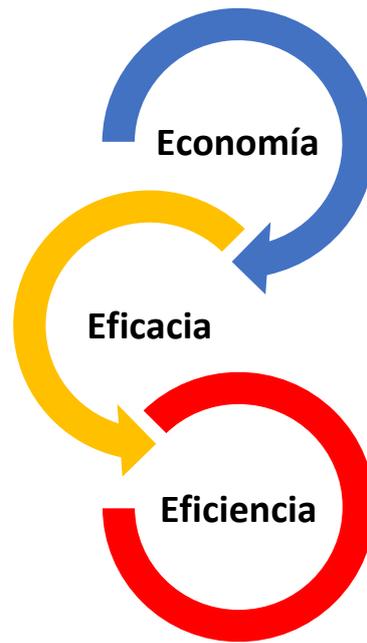
- Alcalde / Alcaldesa
- Interventor / Interventora
- Tesorero / Tesorera

83.- ¿Cuáles son y cómo se ejercen las funciones de la intervención municipal?

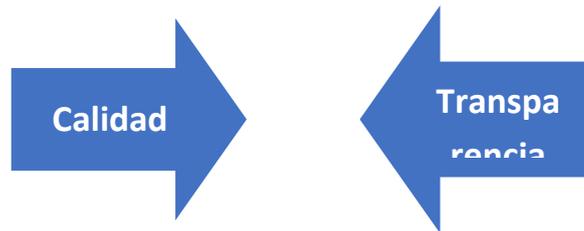
La Intervención municipal es el órgano encargado de llevar a cabo los controles económico-financieros sobre la actividad municipal.

De la misma manera que la Secretaría se encarga de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, a la Intervención le corresponde velar por el cumplimiento de la legalidad jurídica y económica en su triple versión: financiera, contable y presupuestaria.

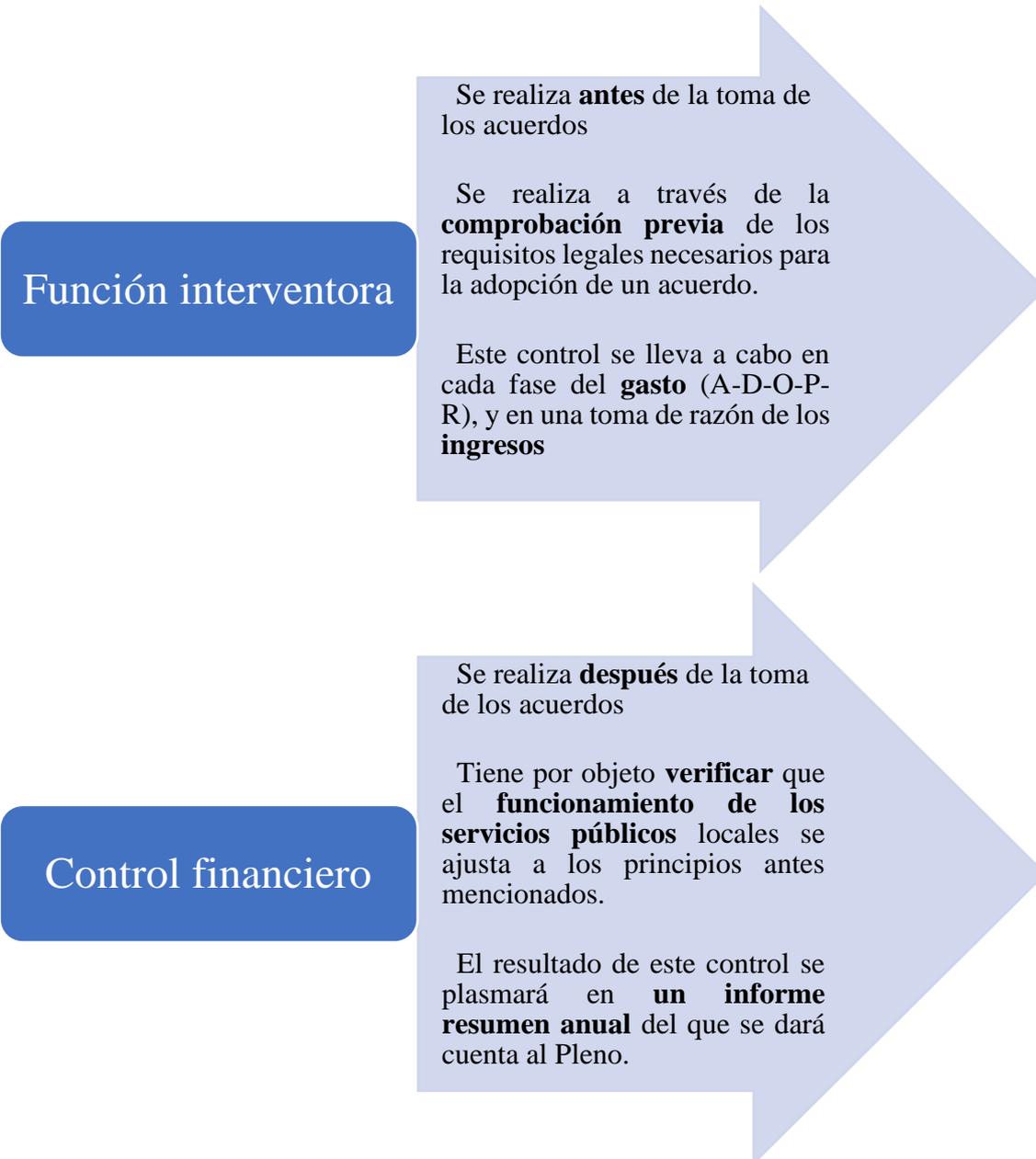
La Intervención municipal le corresponde ejercerla a funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional, seleccionados y nombrados por el Ministerio de Administraciones Públicas. Sus funciones están reservadas por ley, velando por que la actividad de los gobiernos municipales se desarrolle conforme a la legalidad vigente, así como a los principios de la buena gestión financiera, o **principio de la triple “E”**.



Además de lo anterior se añaden estos otros dos principios rectores



La actividad de la Intervención se divide en dos momentos:



LOS RESULTADOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

La comprobación previa del cumplimiento de requisitos fundamentales que garantizan que la adopción de acuerdos se ajusta a la legalidad jurídica, económica, financiera, contable y presupuestaria, se plasma en informes emitidos por el órgano de control cuyo resultado se puede clasificar en 4 grupos:

RESULTADO	CONSECUENCIA
a) De conformidad: informe favorable	Se continua con la tramitación del expediente.
b) Reparo: informe	En caso de ausencia de trámites

<p>desfavorable</p>	<p>esenciales (Incompetencia del órgano, ausencia de crédito...).</p>
	<p>Se suspenderá la tramitación hasta que se solvete el expediente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Subsanándolo ● Desistiendo ● Levantando el reparo a propuesta del área gestora mediante el procedimiento de resolución de discrepancias establecido por la normativa.
<p>c) Subsanable</p>	<p>Se observan defectos en el expediente que no son esenciales.</p>
	<p>La intervención puede emitir informe favorable condicionado a la subsanación.</p>
	<p>De no subsanarse, se entenderá formulado el correspondiente reparo.</p>
<p>d) Observaciones adicionales</p>	<p>Se continua con la tramitación del expediente, no obstante, se incorporan observaciones o advertencias que se consideran oportunas, sin que estas tengan en ningún caso efectos suspensivos en la tramitación del expediente.</p>

CAPÍTULO 7: TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS

Susana E. Cortés Ruiz

Delegada de Protección de Datos y Transparencia de la Agencia Pública de Servicios Económicos Provinciales de Málaga - Patronato de Recaudación Provincial de Málaga

Ismael Yuste García

Técnico de Innovación y Delegado de protección de datos. Ayuntamiento de Canet d'en Berenguer

84.- ¿Qué es la transparencia? ¿Mediante qué mecanismos se articula?

La transparencia persigue facilitar que la ciudadanía tenga un conocimiento efectivo de lo que sucede en las administraciones públicas y que estas rindan cuentas sobre las decisiones que toman o cómo las toman o cómo manejan los fondos públicos. Todo ello redundará positivamente en una mayor legitimidad democrática y una mejor confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Una administración transparente debe asumir el compromiso de comunicar a la ciudadanía toda aquella información pública que obra en su poder, que sea relevante o en la que esté interesada cualquier persona. Con ello, el ciudadano es partícipe de la gestión de lo público y puede exigir la mejora de los servicios públicos que utiliza y disfruta.

Toda persona debe poder conocer qué hacen sus administraciones públicas, con qué recursos lo consiguen, por qué, para qué y para quién lo llevan a cabo, y cómo y cuánto cuesta.

La transparencia se canaliza a través de diferentes mecanismos que permiten tener conocimiento de la información pública:

- Transparencia activa: obligación de la Administración a publicar una información, generalmente a través de Internet (páginas web, sedes electrónicas o portales de transparencia) y de manera accesible, interoperable y reutilizable.
- Transparencia pasiva: derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite.
- Transparencia colaborativa: obligación de la Administración a publicar los datos crudos y derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información (datos abiertos).

85.- ¿Cuál es el marco normativo de la transparencia? ¿Es único? ¿Qué sujetos están obligados por esta normativa?

El acceso a los archivos y registros administrativos reconocido por el art.105 b) de la Constitución Española no se ha regulado por una sola Ley, sino por muchas. Actualmente existe una enorme dispersión normativa en este ámbito.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) viene a crear en materia de transparencia un marco jurídico común y mínimo, al que se reconoce carácter de normativa básica, estableciendo unos estándares mínimos de publicidad activa aplicables a todo el sector público -estatal, autonómico y local- y, reconociendo el derecho a acceder a la información pública regulando su procedimiento con carácter general. No obstante, esta legislación general coexiste con otras regulaciones sectoriales que establecen un régimen jurídico específico de acceso a la información, como por ejemplo en materia urbanística, medioambiental, contratación pública, régimen local, etc.

Por otro lado, en materia de transparencia, las Comunidades Autónomas disponen de un margen implícito para aprobar regulaciones más favorables en cuanto al reconocimiento de derechos a los ciudadanos, y más avanzadas respecto al grado de apertura de la información. Así, las normas autonómicas suelen ampliar las obligaciones de publicidad activa, determinan los medios para llevarla a cabo, establecen medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.), e implantan sistemas de garantía y control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, designando del órgano que ha de conocer de las reclamaciones de acceso, regulando un régimen de infracciones y sanciones y creando autoridades independientes de transparencia.

Han sido aprobadas numerosas leyes autonómicas que completan la normativa básica de la LTBG. No todas las normas autonómicas incluyen en su ámbito subjetivo de aplicación a los entes locales de su territorio, sí bien la mayoría sí lo hacen y optan por establecer un nivel de transparencia común para el sector público de la Comunidad Autónoma. En todo caso, los entes locales también pueden dictar ordenanzas que desarrollen la normativa estatal y autonómica.

Respecto a los sujetos obligados por la transparencia, la LTBG se inspira en un concepto muy amplio de información pública que comprende no solo la directamente relacionada con las Administraciones públicas y las entidades, organismos, sociedades y fundaciones de ellas dependientes, sino también la que se refiere a las altas instituciones del Estado –Casa de su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.–, y a sus análogos autonómicos. Además, también afecta a personas privadas, bien porque son sujetos destacados en el entramado institucional –partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales– bien porque son perceptoras de fondos públicos. Obviamente el nivel de obligaciones que impone a cada tipo de sujetos es distinto.

A las Administraciones públicas les resulta aplicable la regulación que reconoce el derecho de acceso a la información, y se les exigen las obligaciones de publicidad activa más amplias. Al resto del sector público también le resulta aplicable el derecho de acceso, pero sus obligaciones de publicidad activa son menores. Por último, a los sujetos privados solo se les aplican las obligaciones de publicidad activa y con un nivel menor de exigencia. La LTBG también obliga a aquellas personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, o resulten adjudicatarias de contratos públicos, a

suministrar información a las entidades de las que se encuentran vinculadas para que estas puedan cumplir con sus obligaciones de transparencia.

86.- ¿Qué es la información pública? ¿Tiene algún límite? Conflictos con la protección de datos.

Se entiende por información pública tanto los contenidos como los documentos que obren en poder de la Administración, ya sean electrónicos o no, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El derecho a acceder a la información pública no tiene más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública únicamente modulada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan esta limitación, que son los contemplados en el art.14 (casos en los que la transparencia pueda suponer un perjuicio a una serie de bienes o derechos) y 15 de la LTBG (casos en los que prevalece el derecho a la protección de datos).

La posibilidad de limitar este derecho de acceso no constituye una potestad discrecional de la Administración. Así lo ha confirmado el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera).

Los poderes públicos deben ser transparentes y facilitar la información que se les pida pero, también, las Administraciones públicas están obligadas a preservar otros intereses públicos o privados concurrentes, como la seguridad nacional, la defensa del Estado, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la protección de datos personales, etc.

Estos límites son aplicables tanto a la difusión de la información pública como al acceso a la misma, e incluso a su reutilización (la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, señala que no es aplicable a los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso, haciendo hincapié a la protección de los datos personales).

No obstante, el alcance de los límites es diferente en las dos versiones de la transparencia, activa y pasiva, como concluye el Dictamen de la Agencia de Protección de Datos del País Vasco ante la publicación de información por un Ayuntamiento en cumplimiento de la Ley de Transparencia (CN15-032):

- La publicidad activa se realiza *motu proprio* y sin necesidad de petición alguna, en el portal de transparencia o página web de la entidad, lo que implica una accesibilidad total y una mayor afectación a la privacidad de las personas.
- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sin embargo, está sometido a petición y limitado al peticionario, de ahí que, aun cuando determinada información no pueda ser objeto de publicidad activa por no contar con habilitación legal suficiente, o consentimiento de los interesados,

esa misma información, solicitada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y tras la oportuna ponderación de intereses, podría ser entregada al peticionario. En estos supuestos, sería conveniente informar expresamente el deber de confidencialidad del que accede a los datos.

Ante los conflictos generados por la protección de datos en la publicidad activa y en el acceso a la información pública, se debe tener en cuenta:

- a) Si existe licitud para la cesión de datos (consentimiento, obligación legal, misión en interés público, obligación contractual, sanitaria, interés legítimo).
- b) Que los datos que se cedan sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad por la que se han obtenido.
- c) El deber de confidencialidad del que accede a los datos. Este deber tiene como finalidad evitar que se realicen filtraciones de los datos no consentidas por sus titulares, lo que incumbe tanto al responsable y encargado del tratamiento, como al personal que intervenga en cualquier fase del tratamiento. Es un deber complementario al deber de secreto estatutario y/o profesional. En cualquier caso, el responsable del incumplimiento es el responsable del tratamiento como consecuencia de la falta de implantación o cumplimiento de medidas adecuadas para evitar la vulneración de los principios establecidos en la normativa de protección de datos.

Por último, a este respecto, mencionaremos tres reglas que pueden ayudar a resolver el conflicto entre protección de datos y transparencia:

A. PRIMERA REGLA: LA REGLA GENERAL ES EL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Como ya hemos dicho, este acceso solo tiene las limitaciones contempladas en la Ley y, la existencia de una normativa que establezca una obligación de publicidad no implica la desactivación de estos límites.

En muchas ocasiones, las administraciones públicas cumplen con la obligación de publicar una información sin tener en cuenta los mencionados límites legales, provocando la imposición de sanciones por las autoridades de control. Un ejemplo de ello es el caso en el que la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sancionó a un Ayuntamiento porque, en el marco de un proceso de selección, sobrepasó el límite de protección de datos al publicar un escrito de reclamación en su página web (RR/00195/2022 (25/04) - PS/00407/2021). Aunque en las bases de la convocatoria se indicaba la obligación de publicar los recursos interpuestos (para no crear indefensión a los aspirantes/candidatos, y darles trámite de audiencia), la AEPD consideró que, con la publicación del documento en la página web, se produce una exposición pública desmesurada del recurrente. En este caso, el Ayuntamiento podría haber actuado de diferentes maneras, dependiendo del desarrollo y estado de la técnica que tuviera disponible:

- Si existiera en su web una zona restringida en la que solo pueden acceder los aspirantes, con usuario-contraseña, lo podía haber publicado en la misma.
- Si no existiera esa posibilidad técnica en su web, podía haberlo publicado previamente anonimizado o, podía haber publicado un comunicado a los

aspirantes informando de la interposición del recurso y de su contenido, indicando un correo en el que solicitar copia del recurso.

Por esto es importante que existan instrucciones o protocolos en las administraciones públicas para aclarar prácticas prohibidas y que los empleados públicos sepan cómo actuar adecuadamente.

B. SEGUNDA REGLA: LA EXISTENCIA DE DATOS PERSONALES NO IMPIDE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. Al menos no siempre. Así se desprende del art.15 de la LTBG que, como se ha mencionado, regula el límite de la protección de datos en la Transparencia, y reconoce un distinto nivel de protección en función de la naturaleza de los datos personales que contenga la información que vaya a ser objeto de publicación o a la que se solicita acceso, diferenciando entre categorías especiales de datos, datos meramente identificativos relacionados con la organización de una administración pública y, el resto de supuestos en los que haya datos personales. Con relación a este extremo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha elaborado, junto a la Agencia Estatal de Protección de Datos, el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015, relativo a la aplicación del límite de la protección de datos de carácter personal con el derecho de acceso a la información. Este criterio sigue operativo y vigente con la actual normativa de protección de datos. Entre otros aspectos, y desde una perspectiva formal, en dicho Criterio se indica lo siguiente con relación a las fases de que consta el proceso de aplicación del artículo 15 LTBG:

1. Si la información solicitada contuviera categorías especiales de datos personales a los que se refiere el art. 9 del RGPD y art.9 de la LOPDGDD, el acceso únicamente se podrá autorizar si se dan los siguientes requisitos:

- a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias: se precisa el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.
- b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud, a la vida sexual, y a datos genéticos o biométricos: se precisa el consentimiento expreso del afectado o que exista amparo en una norma con rango de ley.
- c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas: se precisa el consentimiento expreso del afectado o que exista amparo en una norma con rango de ley.

2. Si la información solicitada contuviera tan solo datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Pero ¿Qué son datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de la entidad? Según el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Estatal de Protección de Datos, en sus dictámenes conjuntos de 23 de marzo y 24 de junio de 2015, sobre Relación de Puestos de Trabajo y retribuciones de los empleados públicos, serían aquellos datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa como el nombre, los apellidos, las funciones o puestos desempeñados, identificación del cargo o puesto de trabajo, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.

3. Por otra parte, cuando la información solicitada no contuviera categorías especiales de datos personales, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Con carácter general habrá que entender que, si el acceso a la información contribuye a conocer mejor los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones, o a la asignación de recursos, prevalecerá el interés público. Si esta información no contribuye a este conocimiento, prevalecerá el derecho a la protección de datos. Para efectuar esta ponderación, se tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos).
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

En conclusión, la palabra clave es ponderación. Ello exigirá revisar caso a caso las circunstancias concurrentes para determinar el equilibrio entre los intereses existentes, sin que se produzca la aplicación automática del límite de la protección de datos.

C. TERCERA REGLA: LA DENEGACIÓN DE LA INFORMACIÓN NO ES LA ÚNICA SOLUCIÓN. Aunque ponderando los derechos se confirme que prevalece la protección de

datos, la conclusión no siempre tiene que ser la denegación del acceso, ya que se puede minimizar datos, anonimizar, o disociar los datos de carácter personal, impidiendo la identificación de las personas afectadas.

Además, también existe la posibilidad de recurrir al acceso parcial. De este modo cuando los datos personales no afecten a la totalidad de la información, podrá concederse el acceso parcial previa omisión de la información afectada salvo que de ello resulte una información distorsionada o que careciese de sentido. En todo caso, se deberá indicar y motivar al solicitante que parte de la información ha sido omitida y porqué.

87.- ¿En qué consiste la publicidad activa? ¿A través de qué herramientas se materializa? (web, portal, etc)

La publicidad activa es la información que se debe publicar en formato electrónico, en la sede electrónica o página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de una manera clara, estructurada y entendible y, preferiblemente, en formatos reutilizables. La información debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y responder al principio de accesibilidad universal y diseño para todos. De esta manera, la información –mucho de la cual es objeto de publicidad pero de forma dispersa– se pone a disposición de los ciudadanos de forma centralizada, ordenada, y en formatos que permiten su fácil localización y comprensión.

La regulación de la publicidad activa en la LTBG exige a las entidades públicas y privadas, publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, información que deberá comprender como mínimo la información institucional, organizativa y de planificación, la información de relevancia jurídica, y la información económica, presupuestaria y estadística. Este contenido obligatorio, se completa con una cláusula de cierre que exige que se publique además aquella información que con mayor frecuencia sea objeto de solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se correspondan con los intereses de los ciudadanos.

La LTBG dispone que la información pública objeto de publicidad activa debe estar disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. El Portal de Transparencia puede recogerse como contenido y servicio de la web y de la Sede electrónica del ente local.

88.- Las declaraciones de bienes de los concejales, ¿se deben publicar de forma activa?

Respecto de las declaraciones de bienes de los concejales, el artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece lo

siguiente:

“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.”

Por tanto, estos datos tienen carácter público y deberían estar publicados en la página web municipal. A la misma conclusión se llega también con lo dispuesto en la propia LTBG, cuyo artículo 8.18 recoge las siguientes obligaciones de publicidad activa para los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, entre los que se encuentran las Entidades Locales:

“h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no 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. 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.”

Respecto a los datos tributarios, ciertamente más sensibles, podría caerse en el error de pensar que no se deben publicar, puesto que la LTBG no establece la obligación de publicarlos, al contrario que la Ley 7/1985 que sí los incluye dentro de las declaraciones de bienes y actividades en el artículo 75.7.

89.- ¿Deben ser objeto de publicidad activa las actas de las sesiones de órganos colegiados? ¿Y las de la Junta de Gobierno Local?

Las actas del Pleno de la Corporación no son de obligada publicación en el Portal de Transparencia a tenor de la LTBG pero, siendo esta una Ley de mínimos, tanto la ley autonómica como la propia corporación pueden obligar a su publicación. No obstante, el art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), establece que las sesiones del pleno de las corporaciones locales son públicas; si bien, no será objeto de publicación en aquellos supuestos en que la Corporación haya hecho uso de la facultad de declarar secreto el debate y votación por afectar al honor e intimidad de los ciudadanos.

Las sesiones de la Junta de Gobierno Local, sin embargo, no son públicas (art.70 de la LBRL y art.113.1 b) del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986). No obstante, sí se podría publicar un extracto de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local, eliminando los datos de carácter personal susceptibles de protección.

Una de las últimas resoluciones de la AEPD a este respecto es la dictada en el expediente sancionador PS/00396/2021 por el que se apercibe a un Ayuntamiento por haber publicado en su página web y en el BOP el Acta de la Junta de Gobierno con datos relativos al complemento de productividad de los trabajadores que identifica con nombre y apellidos. Ello se debió a un error humano al publicar no solo un extracto del acta (que sería lo adecuado al no figurar datos personales de los empleados), sino también el acta. Aunque actuaron con rapidez y quitaron pronto la publicación, la AEPD confirma la sanción por incumplir el art.5.1 f) del Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 (RGPD) y no garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo del tratamiento de los datos personales mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.

Partiendo de que la publicación de datos, incluyendo en Internet, desde el punto de vista de protección de datos se considera una comunicación de los mismos, la publicación de las actas de los plenos municipales será conforme a la normativa de protección de datos cuando:

- Conteniendo datos de carácter personal se refieren a actos debatidos en el Pleno o a disposiciones objeto de publicación en el Boletín Oficial que corresponda (sin perjuicio del ejercicio del derecho de oposición o cancelación de los afectados);
- En los demás supuestos, para realizar la publicación de las actas conteniendo datos de carácter personal, será necesario el consentimiento previo de los afectados. No será objeto de publicación en aquellos supuestos en que la Corporación haya hecho uso de la facultad de declarar secreto el debate y votación por afectar al honor e intimidad de los ciudadanos.

90.- ¿Puede un Grupo Municipal grabar las sesiones del Pleno? ¿Y publicar la grabación en redes sociales?

El artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), dedicado a las actas, determina expresamente que las sesiones –tanto las presenciales como las telemáticas– pueden grabarse. Si se ha optado por la grabación de las sesiones celebradas a través de este sistema de “videoactos” o “actos multimedia”, éste debe conservarse, de forma que se garantice la integridad y la autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a éstos por parte de los miembros del órgano colegiado (art. 18.2 de la Ley 40/2015).

El 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) complementa la legislación local en esta materia, y en su art.88 reitera lo señalado en el art.70 de la LBRL, especificando que las sesiones del Pleno serán públicas; y, además, posibilita la instalación de sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones.

De hecho, en principio, el pleno podría grabarse aunque alguno de sus miembros no deseen ser grabados, ya que prevalece la publicidad de las sesiones sobre el derecho a la propia imagen e intimidad de aquellas personas que no desean ser grabadas y divulgada su imagen por transparencia a través de internet, y ello en base a las libertades del art.20 CE, el cual reconoce y protege el ejercicio fundamental a la libertad de información.

Es legal que los plenos se graben y se difundan por Internet y, los asistentes que deban asistir a la sesión, al asistir a un acto público al cual están obligados, deben aceptar el ser grabados. Otra cosa es que puedan ejercitar el derecho de acceso, rectificación, supresión, oposición, o limitación cuando sea necesario. Asimismo, según la AEPD, también podría ejercer posteriormente el derecho al olvido (impedir la difusión de información personal a través de Internet) aunque la publicación sea legítima, siempre que *«La difusión universal e ilimitada de información que ya no tiene relevancia ni interés público a través de los buscadores cause una lesión a los derechos de las personas»*.

De la numerosa jurisprudencia referida a la posibilidad de grabar los plenos en las corporaciones locales, podemos destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de enero de 2009, en la que se enjuició la adecuación a derecho de una decisión verbal del Alcalde-Presidente de un Ayuntamiento de no permitir la grabación a través de videocámaras del Pleno que se estaba celebrando; y contra la resolución de la misma Alcaldía que desestimó el recurso de reposición planteado frente a aquella denegación verbal. En concreto, dice la Sentencia que la publicidad de las sesiones del Pleno, implica en esencia que, cualquier ciudadano, pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un pleno municipal acontece.

De la misma manera, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2015, confirma la nulidad del artículo de un reglamento municipal en el que se prohibía a los medios de comunicación social no autorizados, a los concejales y el público en general asistente a la sesión, efectuar grabaciones de imagen y sonido sin la previa y discrecional autorización de la Presidencia del Pleno. Y declara que el régimen de prohibición general con reserva de autorización es incompatible con la normativa reguladora del ejercicio fundamental a la libertad de información, que establece precisamente una habilitación general con reserva de prohibición; y afirma, también, que está reservada a la ley la regulación de las excepciones a la publicidad del proceso, que son, al mismo tiempo, límites de la libertad de

información.

Además de estos pronunciamientos jurisprudenciales, la Agencia Española de Protección de Datos se ha referido a la publicidad de los plenos municipales; si bien en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Así, por ejemplo, en su informe de 20 de diciembre de 2004, reiterado en informe 0660/2008, cita el art. 70 de la LBRL, y determina que únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente Boletín Oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de Ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público. En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras Leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran en ningún caso, vincularse con el propio interesado.

En otro informe posterior, el núm. 526/2009, añadía la AEPD a sus argumentos respecto de un asunto similar que: *“De este modo, será conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la emisión de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, pues se trata de una cesión amparada en el art. 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el art. 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decida aplicar la excepción contenida en el art. 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, esto es que, no se trate de asuntos cuyo debate y votación pueda afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el art. 18.1 de la Norma Fundamental”*. En este informe destaca la conveniencia de informar a los afectados que a las sesiones plenarias de la Corporación van a ser publicadas en Internet.

En efecto, la grabación de las sesiones de los órganos colegiados es un tratamiento de datos, por lo que el responsable del tratamiento debe cumplir la normativa de protección de datos referente al principio de transparencia (art. 5.1. a del RGPD). Así, es preciso que todos los miembros del órgano colegiado sean informados del tratamiento con carácter previo al inicio de la grabación. A este respecto, en la remisión de la convocatoria para la reunión, o en todo caso antes de iniciar la grabación, habría que facilitar toda la información exigida por el artículo 13 del RGPD, sin perjuicio de facilitar sólo la información básica y un enlace donde acceder al resto de información, tal y como permite el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los derechos digitales 3/2018 (LOPDGDD). Una vez facilitada esta información a las personas que forman parte de un órgano colegiado, no habría que reiterarla en las sucesivas convocatorias, mientras se mantenga la misma composición.

Respecto a la posible publicación en redes sociales, como se ha señalado, la grabación de las sesiones de los órganos colegiados es un tratamiento de datos, por lo que será responsabilidad de quien graba y posteriormente publique las citadas grabaciones, el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el RGPD.

91.- ¿La agenda de los cargos electos se encuentra entre los requisitos de publicidad activa que deben cumplir el ayuntamiento?

La publicación de oficio de la agenda de los cargos electos no constituye una exigencia prevista inicialmente en la LIBG como obligación de publicidad activa, del mismo modo que esta agenda tampoco tiene una definición específica.

Por otro lado, las obligaciones en materia de publicidad activa establecidas en la LTBG, artículo 6 y siguientes, tienen carácter de mínimo, por lo que cada administración puede “enriquecer” estas previsiones con el debido respeto a los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la misma, interpretados en el criterio CI/002/2015 “Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información” de forma conjunta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)

El carácter de información pública y de interés público de la citada agenda es indudable y de ahí su inclusión en algunas de las leyes autonómicas como publicidad activa y, por tanto, la posibilidad de ser objeto de una solicitud de ejercicio de derecho de acceso por parte de la ciudadanía.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Recomendación 1/2017 sobre información de las Agendas de los responsables públicos, habla de la “Agenda para la Transparencia” de los responsables públicos, destinada a ser publicada proactivamente para facilitar la rendición de cuentas y garantizar, además, la unidad, coherencia y tratamiento de la información.

Esta recomendación va dirigida a responsables públicos de la AGE y del sector público institucional estatal, esto es, a los altos cargos, así como los máximos responsables de las autoridades y entidades de ámbito estatal incluidas en el artículo 2 de la LTBG, aunque nada impediría la adopción por parte de las entidades locales como una buena práctica.

Respecto al contenido de esta “Agenda para la Transparencia”, debe incluir toda la información relativa a la actividad oficial de los responsables públicos:

1. Visitas oficiales realizadas o recibidas en ejercicio de su cargo.
2. Actos institucionales en que participe, tales como celebraciones o conmemoraciones oficiales; apertura o clausura de períodos de actividad o sesiones; campañas de divulgación o suscripción de acuerdos, protocolos o convenios.
3. Eventos, actos, conferencias o foros, públicos o privados, nacionales o internacionales, en los que participe en ejercicio de su cargo.
4. Recepciones, comidas oficiales y actos sociales y protocolarios de cualquier tipo a los que asista en el ejercicio de su cargo.

5. Comparecencias ante organismos o entidades públicas.
6. Ruedas de prensa y entrevistas concedidas a los medios de comunicación, así como comparecencias que realice ante éstos.
7. Reuniones mantenidas en ejercicio de sus funciones públicas con el personal a su cargo o con otras personas, físicas o jurídicas, tales como representantes de medios de comunicación, empresas públicas o privadas, organismos administrativos, instituciones, fundaciones, corporaciones, partidos políticos, sindicatos o entidades con o sin ánimo de lucro al objeto de definir o desarrollar las acciones que corresponda realizar en ejercicio de sus funciones.
8. Viajes y desplazamientos oficiales realizados por el responsable público.

En resumen, la LTBG no establece la obligatoriedad de publicidad activa de las agendas de los cargos electos, pero como ya hemos mencionado, estas previsiones de publicidad activa tienen carácter de mínimo, por lo que sería posible y recomendable, como ejemplo de buenas prácticas, la publicación por parte de las entidades locales.

92.- ¿Qué es el derecho de acceso a la información pública? ¿Quién puede ejercerlo? ¿Cómo se debe tramitar?

El derecho de acceso a la información pública es el derecho a acceder a la misma en los términos previstos en el Artículo 105.b) de la Constitución Española (CE). Se entiende por información pública tanto los contenidos como los documentos que obren en poder de la Administración, ya sean electrónicos o no, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, siempre que no estén publicados en el Portal de Transparencia. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, sin estar obligadas a motivar su solicitud. Ahora bien, si voluntariamente se explican los motivos de la solicitud, podrán tenerse en cuenta si existe conflicto entre la protección de datos de terceros y el interés público general.

Para facilitar el ejercicio de este Derecho de Acceso, la Administración puede poner a disposición del Ciudadano una guía de Acceso a la Información Pública y, un formulario de Acceso a la Información Pública, cumpliendo así el deber de auxilio y colaboración de las administraciones públicas, y garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la información pública.

La solicitud del interesado debe presentarse por escrito, y por cualquier medio (de los permitidos por el art.16 de la LPAC siempre que este firmada y consten estos cinco requisitos: la identidad del solicitante, qué información se solicita, una dirección de contacto (mejor electrónica, pero no necesariamente), cómo prefiere acceder a dicha información (presencial, electrónicamente o por correo postal) y, la fecha de solicitud.

La información que se solicita debe existir, debe ser de naturaleza pública (que no se trate de información sensible o secreta), estar en poder del Ayuntamiento (si no es el caso y sabemos a qué otra Administración corresponde le remitiremos su solicitud) y, no suponer

un riesgo para la protección de derechos de terceras personas. Recordemos que la Transparencia pretende informar para el interés general. Cuando se solicite una información cuya publicación se considere que pueda perjudicar a alguno de los límites establecidos en la Ley de Transparencia, se deberá valorar si, efectivamente, se produce tal perjuicio y dicha solicitud podrá ser denegada mediante resolución motivada. No se podrá atender a la solicitud si se pide información inconcreta, para periodos de muchos años, o cuando ésta se encuentre en periodo de elaboración o publicación. Tampoco cuando sean solicitudes repetitivas o abusivas. Asimismo, se inadmitirá el acceso a borradores, opiniones u otra información no determinante para la resolución de un expediente; y el acceso a la información que requiera modificar el formato del documento original, necesite tratamientos informáticos complicados, una interpretación y análisis de la información, o que se encuentre diseminada en documentos distintos para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En los casos en los que el Ayuntamiento entienda que alguna solicitud de acceso a la información afecta a los derechos protegidos de terceras personas podría ofrecer dicha información de forma parcial, es decir, disociando los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Esto es completamente legal. Aunque podría reclamarse si se entiende que el resultado obtenido distorsiona la información o hace que la información suministrada carezca de sentido.

El procedimiento específico para hacer efectivo el acceso a información pública está regulado en la LTBG y se caracteriza por el antiformalismo, la agilidad y gratuidad. No obstante, la expedición de copias o la transposición a un formato diferente al original pueden dar lugar a la exigencia de tasas y suponer algún coste al interesado conforme a la normativa autonómica o local aplicable. La consulta presencial de la información solicitada y el envío de la misma en su formato original a través de medios electrónicos no conllevará coste alguno.

La solicitud de acceso debe ser contestada en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. De forma justificada se podrá ampliar otro mes en el caso que la información tenga mucho volumen o sea muy compleja de resolver, con notificación previa al solicitante. Transcurrido el plazo sin contestación, debe entenderse desestimada. Podrá presentar una reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –en el ámbito estatal, y en el ámbito autonómico y local el órgano que determine la Comunidad Autónoma correspondiente-, o interponer un recurso contencioso administrativo.

En el caso en que el acceso a la información pueda afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados, se deberá otorgar trámite de audiencia al tercero afectado, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que presente alegaciones que serán tenidas en cuenta y contestadas al resolver la solicitud formulada. La Administración será la que deba ponderar los intereses para determinar si, en el caso

concreto, prevalece o no la protección de datos personales sobre el interés público en la divulgación. En caso de que, aun existiendo oposición por el tercero afectado, se resuelva concediendo el acceso, la información solo podrá darse cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o, haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

93.- ¿Pueden los concejales acceder a cualquier tipo de información de su corporación? ¿Y a los datos tributarios obrantes en su ayuntamiento? ¿Y a datos personales de categorías especiales?

El derecho de acceso a la información de los concejales es una clara manifestación de la labor de control que deben ejercer los miembros corporativos respecto a la actuación del equipo de gobierno, que es, a su vez, una manifestación del derecho a la participación política consagrado por el art. 23 de la Constitución.

La normativa del sector local –art.77 de la LBRL y, los arts. 14 y ss del ROF atribuye a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento para ejercer su actividad de control respecto a la actuación del equipo de gobierno de la Corporación. Todo ello sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse del régimen específico de determinados tratamientos (como los datos tributarios, sometidos a las limitaciones previstas en la Ley General Tributaria).

En virtud del límite establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, los datos obtenidos sólo podrán usarse en el ámbito de las competencias de los concejales que accedan a la información. Además, y de conformidad con el principio de limitación de la finalidad del artículo 5.1.b) del RGPD, los datos obtenidos sólo podrán tratarse para el control de la actividad de la Administración Local correspondiente. Cualquier otro uso sería incompatible con dicho fin. Así, el concejal solicitante que accediera a la información, en ningún caso podría dar publicidad a esos datos ni comunicárselos a terceros.

Dicho lo cual, cabría establecer tres niveles del derecho a la información de los concejales:

1. Un derecho de acceso directo a la información relativa a la responsabilidad que se ostenta (Concejales Delegados respecto a sus áreas) o, a los asuntos que se vayan a votar por los órganos colegiados de los que el Concejal sea miembro.
2. Un derecho de acceso amplio, que corresponde a los interesados en un expediente o a los Concejales en el ejercicio de su función.
3. Un derecho de acceso limitado por la reserva de datos personales que afecten a la intimidad de las personas. En este caso, el acceso debe contar con la seguridad necesaria siguiendo la normativa sobre protección de datos, evitando controversia jurídica entre los dos derechos fundamentales: el derecho de acceso a la documentación por el concejal del art. 23 CE y, el derecho a la intimidad personal o familiar garantizado en el art. 18 CE. Una buena medida de seguridad, para garantizar la confidencialidad y seguridad de los datos personales, es disociar los datos personales que no sean precisos para la labor de control del concejal.

La reciente sentencia del Tribunal Supremo (nº 167/2022) de 10 de febrero se pronuncia respecto al ejercicio del cargo de concejal y a la vulneración del derecho fundamental del art.23 CE, dictaminado que el derecho de acceso a la información necesaria para el ejercicio de su función no puede limitarse a asuntos de Pleno y, que la carga de la prueba de la ajenidad a su función corresponde al Ayuntamiento.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/20ec482100a5af78/20220222>

En todo caso, es importante recordar que los concejales que accedan a esa información sólo podrán utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, y ello de conformidad con el principio de limitación de la finalidad del artículo 5.1.b) del RGPD. De este modo, el concejal solo debe tratar los datos en el ejercicio del control de la actividad de su ente local, ya que otro uso sería incompatible con dicho fin, sin que pueda dar publicidad a esos datos ni comunicárselos a terceros.

El acceso de los concejales a la documentación obrante en el Ayuntamiento para el ejercicio de su actividad de control, no alcanza a conocer información de trascendencia tributaria, como el domicilio fiscal, por ejemplo, puesto que la Ley General Tributaria, como ley especial, estipula que son datos reservados y que no pueden ser cedidos salvo en los supuestos tasados en el artículo 95 de la LGT (entre los que no se encuentra la actividad de control de los concejales) o por consentimiento expreso del interesado.

Esta limitación operaría también en caso de que la información contuviera categorías especiales de datos, cuyo acceso se regula según lo dispuesto en el artículo 9 del RGPD y 9 de la LOPDGDD. La información sólo se podría facilitar (dependiendo que tipo de información fuera):

- a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias: cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.
- b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud, a la vida sexual, y a datos genéticos o biométricos: cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado en una norma con rango de ley.

94.- ¿Qué es el derecho a la protección de datos? ¿Es un derecho fundamental? ¿Cuál es el marco normativo?

El derecho a la protección de datos es un derecho autónomo distinto del derecho a la intimidad que garantiza una esfera reservada de la persona. Este parte de una premisa, los datos personales serán objeto de tratamiento, pero establece un sistema de principios y derechos para garantizar un poder de disposición a la persona sobre los datos que la conciernen, es decir, proporciona un control a la persona sobre el tratamiento de sus datos y le proporciona el poder jurídico de imponer la realización u omisión de determinadas acciones a través de los derechos recogidos en el marco jurídico.

A menudo hay cierta confusión respecto al contenido de los mismos, llegando en ocasiones a pensarse que son equivalentes. A modo de ejemplo, para ver de una forma clara la diferencia entre ambos, el derecho fundamental a la protección de datos no sólo ampara el tratamiento de datos personales privados, sino que extiende su cobertura a cualquier dato personal con incidencia o relevancia en algún derecho de la persona, mientras que el derecho a la intimidad se centra en el ámbito de la esfera privada de la persona.

En el derecho español, el derecho a la protección de datos se ha vinculado desde su nacimiento al artículo 18.4 de la CE *“La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”*, pero es la sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, la que le lo configura como un derecho autónomo dotándolo de contenido propio:

“Pues bien, en estas decisiones el Tribunal ya ha declarado que el art. 18.4 C.E. contiene, en los términos de la STC 254/1993, un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos que, además, es en sí mismo “un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, lo que la Constitución llama informática “lo que se ha dado en llamar “libertad informática” (F.J. 6, reiterado luego en las SSTC 143/1994, F.J. 7, 11/1998, F.J. 4, 94/1998, F.J. 6, 202/1999, F.J. 2). La garantía de la vida privada de la persona y de su reputación poseen hoy una dimensión positiva que excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 C.E.), y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada “libertad informática” es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención (SSTC 11/1998, F.J. 5, 94/1998, F.J. 4).”

Por lo tanto, estamos ante un derecho fundamental, recogido así en el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se establece que *“1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan...”* con efectos jurídicos gracias al artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El derecho fundamental a la protección de datos debe entenderse como transversal, con impacto en multitud de sectores, esto hace que el marco normativo sea muy disperso, aunque en España encontremos dos textos normativos troncales:

1. El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, por el que se deroga la directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos)

2. La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Por otro lado, concretando más el ámbito de aplicación y siendo legislación específica, encontramos la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y su transposición al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Por último, completando el marco normativo, nos encontramos con multitud de textos normativos de ámbito sectorial con impacto en el derecho fundamental a la protección de datos. Sin pretensión de enumerar exhaustivamente todos ellos, debemos citar algunos con impacto directo en la administración local:

1. Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
2. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
3. Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.
4. Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

95.- ¿Qué es un dato personal? ¿Son todos los datos iguales?

El RGPD en su artículo 4 define dato personal como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Leyendo esta definición, es importante hacer alguna puntualización. El concepto “identificable” hace referencia a que, a través de ese dato, seamos capaces de identificar a una persona. Ese proceso de identificación se entiende realizando esfuerzos razonables y no desproporcionados ya que, de lo contrario, prácticamente cualquier dato sería personal.

Por otro lado, esa identificabilidad, también es matizada de una forma significativa por aspectos como el ámbito del tratamiento, no es lo mismo realizar un tratamiento determinado en un municipio de 200.000 habitantes que realizarlo en uno de 200, podría

ser que en el segundo caso los mismos datos que tratamos en el primero sí que hicieran a personas identificables. De este caso se ha hablado en multitud de foros, en concreto con el dato de la matrícula de un vehículo.

Respecto a la segunda de las cuestiones, de la propia definición de dato personal que da el reglamento se desprende que no todos los datos personales son iguales. De hecho, el reglamento en su artículo 9 nos habla de categorías especiales de datos personales y de la protección extra que brinda a estas categorías de datos. Gozan de esa sobreprotección los datos que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física.



Como norma general, el RGPD establece en su artículo 9.1 que queda prohibido el tratamiento de datos de esta categoría a menos que concurra alguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 2 del mismo artículo.

96.- ¿Qué es lo mínimo que necesita mi ayuntamiento para cumplir con el marco normativo?

El marco regulatorio actual en materia de protección de datos ha evolucionado hacia un modelo proactivo, ya no vale con demostrar que cumples con lo establecido, sino que debes poder demostrar que estás cumpliendo. Esto implica dinamismo, no vale con elaborar una serie de documentos que se quedan archivados por si son requeridos por alguna autoridad de control, es necesario un cumplimiento formal, efectivo y activo de la norma.

Existen multitud de guías y hojas de ruta muy útiles para la adaptación de entidades locales al RGPD, pero es destacable la sección de la página web de la Agencia Española de Protección de Datos dedicada a las Administraciones Públicas que cuenta con multitud de recursos de ayuda. Un ejemplo de ellos son los siguientes documentos:

1. Adaptación al RGPD – Administraciones públicas.
<https://www.aepd.es/es/path-file/48876>
2. Guía de protección de datos en la Administración Local.
<https://www.aepd.es/es/documento/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

Concretando sobre la cuestión planteada, para cumplir con el marco normativo, deberíamos:

1. Designar un Delegado de Protección de Datos.

2. Elaborar nuestro Registro de Actividades de Tratamiento (RAT).
3. Identificar y revisar las bases jurídicas de nuestros tratamientos y adaptar nuestros modelos de documento, especialmente aquellos que ponemos a disposición de la ciudadanía.
4. Identificar los riesgos asociados a los tratamientos de datos recogidos en el RAT y adoptar medidas técnicas y organizativas para reducirlos o mitigarlos.
5. Definir e implantar procedimientos para dar respuesta el ejercicio de los derechos recogidos en el RGPD.
6. Definir protocolos de detección, tratamiento y notificación de brechas de seguridad.

En paralelo a lo anterior o, en una fase posterior, podríamos abordar aspectos como la implantación de políticas de protección de datos, la elaboración de un plan de formación y concienciación o la realización de un registro de encargados de tratamiento.

97.- Responsable de tratamiento, encargado de tratamiento, interesado, delegado de protección de datos... ¿Quién es quién?

El RGPD en lo referente al tratamiento de datos personales, define una serie de roles que intervienen en el mismo que adquieren un nivel de responsabilidad diferente respecto del tratamiento de datos personales.

No es objeto de esta respuesta entrar al máximo nivel de detalle en lo referente a los roles del tratamiento, por lo que nos quedaremos con los más significativos:

1. **Interesado:** persona física cuyos datos personales son objeto de tratamiento.
2. **Responsable de tratamiento:** la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento.
3. **Encargado de tratamiento:** la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.



Delegado de protección de datos: figura que recoge el RGPD, y que ya recogía la Directiva 95/46 con funciones de asesoramiento y vigilancia del cumplimiento de la norma.

En primer lugar, debe llamarnos la atención “los fines y los medios del tratamiento” pues realmente está ahí la clave de estos dos roles. Debemos entender los fines del tratamiento como la finalidad del mismo, responder a la pregunta “¿para que queremos realizar el tratamiento de datos personales?”, la respuesta a la pregunta la tiene el responsable que, salvo que venga impuesto por cualquier norma del ordenamiento jurídico, decide poner en marcha el tratamiento. Por otro lado, los medios hacen referencia a qué elementos utilizaremos para realizar el tratamiento (medios automatizados, software, etc.).

El responsable del tratamiento siempre definirá los fines y los medios, al menos los medios esenciales, del tratamiento. El encargado únicamente se limitará a tratar los datos por cuenta del responsable siguiendo las directrices que éste le proporcione.

El RGPD en su artículo 28 establece que esta relación responsable-encargado debe ser formalizada mediante el llamado contrato de encargo de tratamiento. Debe quedar clara la relación entre ambos roles, aspectos como qué datos personales tratará el encargado, la asistencia al responsable ante petición de ejercicio de derechos por parte de los interesados, la adopción de medidas de seguridad o qué pasará con los datos personales cuando finalice la relación entre ambos son aspectos esenciales del contrato que deben firmar responsable y encargado de tratamiento.

Además, el contrato de encargo de tratamiento debe reflejar fielmente la relación existente entre ambos, de nada sirve que en un contrato de encargo de tratamiento se especifique una relación que luego no se corresponda con la relación existente en realidad. En el caso de que la relación fuese examinada por una autoridad de control, siempre responderían el responsable y el encargado por la relación real y no la contractual.

Por último, simplemente mencionar que pueden existir más roles en un tratamiento de datos personales, aunque estos se dan con menos frecuencia. Hablamos de corresponsables de tratamiento y subencargados de tratamiento. El primero de ellos se da cuando se decide conjuntamente los fines y los medios del tratamiento y, el segundo de ellos cuando un encargado de tratamiento, a su vez, contrata otro encargado para la realización del tratamiento.

98.- El delegado de Protección de Datos (DPD), ¿qué es y qué funciones debe desarrollar? ¿Debe el ayuntamiento designar uno obligatoriamente?

El Delegado de Protección de Datos, en adelante DPD, es un rol o figura cuyo cometido es velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos dentro de la organización. Esta figura, aunque resulte novedosa, ya se recogía en la derogada Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, cuya transposición al ordenamiento jurídico español no recogía la obligatoriedad de

nombrar

un

DPD.

Fue con la entrada en vigor del REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, en adelante RGPD, cuando se impuso en el art. 37 la obligatoriedad para responsables y encargados de tratamiento de nombrar un DPD, concretamente en los siguientes casos:

- a) el tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público, excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial;
- b) las actividades principales del responsable o del encargado consistan en operaciones de tratamiento que, en razón de su naturaleza, alcance y/o fines, requieran una observación habitual y sistemática de interesados a gran escala, o
- c) las actividades principales del responsable o del encargado consistan en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos personales con arreglo al artículo 9 y de datos relativos a condenas e infracciones penales a que se refiere el artículo 10”

Del apartado a) se desprende claramente la obligatoriedad por parte de las administraciones públicas de disponer de un DPD. Podríamos entender la figura del DPD como parte del principio de responsabilidad proactiva recogido en el art. 5.2 del RGPD.

Posteriormente, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en adelante LOPDGDD, en su art. 34, recoge algunos supuestos específicos en los que es necesario la designación de un DPD, algo que sin duda aporta claridad, dada la ambigua redacción del RGPD sobre este aspecto.

Las funciones que debe desempeñar el DPD las encontramos en el art. 39 del RGPD, en esencia hablamos de:

1. Ofrecer información y asesoramiento al responsable o encargado de tratamiento, así como a sus empleados y empleadas, sobre los tratamientos de datos personales que se realizan.
2. Supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos del responsable o encargado de tratamiento. Esto incluye supervisar las medidas técnicas y organizativas adoptadas para garantizar el cumplimiento dentro la organización.
3. Cooperación con la autoridad de control.
4. Actuar como nexo de unión entre el responsable del tratamiento y la autoridad de control, especialmente en el caso de que algún interesado interponga alguna denuncia ante esta última, en cuyo caso será esencial la actuación del DPD para el buen desenlace del conflicto.

Es una realidad que la falta de recursos de muchas administraciones públicas, en especial las PYMEL (Pequeñas Y Medianas Entidades Locales), hace que el DPD deba desarrollar funciones más allá del asesoramiento y la supervisión, como se diría coloquialmente “debe arremangarse”. Por ejemplo, es el responsable del tratamiento quien debe elaborar el Registro de Actividades de Tratamiento con el asesoramiento del DPD, pero en la práctica, en no pocas ocasiones, es el DPD quien acaba elaborándolo.

Para garantizar un adecuado desempeño de las funciones del DPD, el responsable o encargado de tratamiento, deberá proporcionarle los recursos necesarios y deberá garantizar su independencia dentro de la organización de modo que no deberá recibir instrucciones de nadie en el ejercicio de sus funciones y deberá tener acceso a cualquier documento. Además, su posición dentro de la organización deberá situarse cerca de la toma de decisiones.

99.- El Delegado de Protección de Datos, ¿debe ser personal del ayuntamiento o puede ser externo? ¿debe ser sólo una persona o puede ser colegiado? ¿Qué perfil profesional o conocimientos debe tener?

Tanto el propio reglamento como la LOPDGDD dejan las puertas abiertas a múltiples configuraciones del DPD en función de varios factores.

1. DPD interno o contratado
2. Unipersonal o colegiado
3. Tiempo completo o tiempo parcial



En función de cómo conjugemos esas variables obtendremos una configuración u otra, cada una de ellas con sus ventajas e inconvenientes. Poniendo de nuevo el foco en las PYMEL, la configuración adoptada con más frecuencia sería la de disponer de un DPD externo, generalmente en el marco asistencial de las Diputaciones Provinciales. Esta configuración tiene como ventaja la inmediatez y el coste económico, pero cuenta con la gran desventaja de que el DPD no vive el día a día de la organización, algo vital para contextualizar los tratamientos que se realizan y crear la necesaria cultura de protección de datos en cualquier organización.

Respecto de la segunda variable, la constitución del DPD como órgano colegiado, parece reservado a grandes organizaciones, por lo que para pequeños y medianos ayuntamientos el nombramiento de una persona sería la opción más acertada.

Por último, podríamos disponer de un DPD a tiempo completo o a tiempo parcial. De nuevo, los recursos de los que dispone la organización juegan un papel importante. La opción ideal sería la de disponer de un DPD a tiempo completo, pero tampoco sería una mala opción que el DPD compaginase sus funciones con otras que ya realizara con anterioridad a su nombramiento, siempre que estas no causen conflictos de interés, en este sentido es muy claro el RGPD y la propia LOPDGDD.

Una vez elegida la configuración para nuestro ayuntamiento, en caso de que se trate de una persona física de nuestra organización, deberá ser alguien con el perfil profesional adecuado para el ejercicio de las funciones de DPD. La persona seleccionada deberá tener amplios conocimientos jurídicos tanto en normativa de protección de datos como en el resto de normativa sectorial que se ve afectada por ésta (LCSP, Ley 39/2015, etc.), aparte de

práctica en materia de protección de datos y capacidad para desempeñar las funciones que establece art. 39 del RGPD.

En la práctica, es altamente recomendable que el DPD posea también amplios conocimientos técnicos, dado el carácter técnico de las medidas que debe adoptar la organización para proteger los datos personales y el deber de supervisión que debe realizar el DPD sobre éstas.

Por último, una vez disponemos de DPD, en cualquiera de las configuraciones vistas anteriormente, la LOPDGDD establece en su art. 34.3 que dispondremos de un plazo de 10 días para notificarlo a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) o la autoridad de control autonómica correspondiente. Para ello, en la sede electrónica de la AEPD, disponemos de un procedimiento habilitado a tal efecto, debiendo aportar el soporte documental que acredite el nombramiento como DPD.

100.- ¿Qué derechos tiene la ciudadanía en relación con el tratamiento de sus datos personales?

El derecho fundamental a la protección de datos proporciona a las personas cuyos datos personales son tratados un haz de facultades que producen efectos jurídicos en aquellos responsables de tratamiento de sus datos personales.

Este haz de facultades, en la práctica se materializa en los derechos que recoge el RGPD y la LOPDGDD, estos son:

1. Derecho de acceso: permite a la persona interesada obtener confirmación de si sus datos están siendo tratados, así como información referida al tratamiento de los mismos.
2. Derecho de rectificación: otorga a la persona cuyos datos son tratados el poder de solicitar al responsable del tratamiento la rectificación de los datos personales erróneos o que se completen aquellos incompletos.
3. Derecho de supresión (“derecho al olvido”): mediante este derecho la persona cuyos datos personales son tratados puede solicitar al responsable del tratamiento la supresión de los mismos cuando concurren una serie de circunstancias.
4. Derecho a la limitación del tratamiento: este derecho permite a la persona interesada solicitar al responsable que cese el tratamiento de sus datos personales. Normalmente este derecho se asocia a la impugnación de la exactitud de los datos personales tratados o la propia licitud del tratamiento.
5. Derecho a la portabilidad: permite a la persona interesada cuyos datos se tratan, siempre que el tratamiento se realice de forma automática y esté basado en la ejecución de un contrato o en el consentimiento, solicitar al responsable del tratamiento que le entregue sus datos en un formato

estructurado y de uso común o que los envíe directamente a un nuevo responsable. En la esfera de la administración local este derecho no es aplicable por la propia naturaleza del mismo.

6. Derecho de oposición: mediante este derecho la persona cuyos datos personales son tratados puede oponerse al tratamiento de los mismos, excepto cuando esté basado en el interés legítimo o en la realización de una misión de interés público o ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, siendo esta última base de legitimación la más utilizada en el ámbito de la administración local.
7. Derecho de oposición a las decisiones automatizadas (incluyendo la elaboración de perfiles): otorga a la persona interesada el derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado de sus datos. Este derecho también es de escasa relevancia en la esfera de la administración local.

Respecto al ejercicio de estos derechos, el RGPD y la LOPDGDD también establecen una serie de disposiciones al respecto, como la posibilidad de ejercerlos directamente o mediante representante, la obligación por parte del responsable de informar de los medios que pone a disposición para el ejercicio y la obligación de que el acceso a estos sea sencillo, así como la gratuidad del ejercicio.