



Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local

Directora
*Concepción Campos
Acuña*

Coordinadora
Ana Ramos Ramos

Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local

Directora

Concepción Campos Acuña

Coordinadora

Ana Ramos Ramos

© Autores Varios, 2024
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.aranzadilaley.es>

Primera edición: septiembre 2024

Depósito Legal: M-16152-2024
ISBN versión impresa: 978-84-7052-961-0
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-962-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.
Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

Abreviaturas	49
Presentación por Concepción Campos Acuña	55
LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL	61
PREÁMBULO	61
TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES	73
Artículo 1	73
I. Consideraciones previas	74
II. Comentario	74
1. Sobre la autonomía local	74
1.1. Aspectos generales	74
1.2. La estructuración territorial, en concreto	75
1.3. La garantía de la autonomía local en la jurisprudencia constitucional	77
2. Las entidades locales	79
3. La provincia y la isla	80
4. Otras entidades locales	82
5. La defensa de la autonomía local	83
III. Bibliografía	83
Artículo 2	84
I. Consideraciones previas	84
II. Comentario	85
III. Bibliografía	89
Artículo 3	90
I. Consideraciones previas	90
II. Comentario	90
1. Conceptualización previa: el concepto diferenciado de entidades locales	90
2. Algunas consideraciones específicas sobre las figuras voluntarias	91
2.1. Las Comarcas	92
2.2. Las áreas metropolitanas	93

3. Referencia a las mancomunidades de municipios	95
III. Bibliografía	97
Artículo 4	97
I. Consideraciones previas	98
II. Comentario	98
1. Aspectos generales	98
1.1. Potestad reglamentaria y de organización	99
1.2. La potestad tributaria y financiera	99
1.3. Potestad de programación o planificación	100
1.4. Las potestades expropiatorias y de investigación, des- linde y recuperación de oficio de sus bienes	101
1.5. La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos	102
1.6. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora	103
1.7. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.	104
2. Régimen específico de la potestad sancionadora.	105
III. Bibliografía	106
Artículo 5	106
I. Consideraciones previas	106
II. Comentario	106
1. Actividades procedimentales.	107
2. Actividades de provisión de bienes y servicios	107
3. Actividades ligadas a la gestión y ordenación del patrimo- nio y de los bienes de la Administración local.	109
4. Capacidad de obligarse.	109
5. Interponer recursos previstos en las leyes	109
III. Bibliografía	110
Artículo 6	110
I. Consideraciones previas	110
II. Comentario	111
1. Los principios constitucionales	111
2. La función de control	114
III. Bibliografía	115
Artículo 7	115
I. Consideraciones previas	116
II. Comentario	116
1. Competencias propias (vid comentarios artículos 25 y 26 LRBRL)	116
2. Competencias delegadas (vid comentarios artículo 27 LRBRL)	118
III. Bibliografía	119
Artículo 8	119
I. Consideraciones previas	120
II. Comentario	120
III. Bibliografía	121

Artículo 9	122
I. Consideraciones previas	122
II. Comentario	122
1. Consideraciones generales	122
2. El límite de la igualdad en la conformación de los derechos de los ciudadanos	124
3. Finalmente, las limitaciones derivadas de la regulación singular	125
Artículo 10	126
I. Consideraciones previas	126
II. Comentario	127
1. Las relaciones interadministrativas	127
1.1. Principios de las relaciones interadministrativas	127
1.2. El deber de colaboración como sustrato esencial de las técnicas relacionales	128
1.3. Técnicas de colaboración	128
1.4. La cooperación	129
2. Referencias específicas en el ámbito local	132
2.1. Principios más generales	132
2.2. Coordinación	133
2.3. Régimen específico	134
2.4. Elemento final y de cierre: la autonomía local	136
III. Bibliografía	136
TÍTULO II EL MUNICIPIO	137
Artículo 11	137
I. Consideraciones previas	137
II. Comentario	138
III. Bibliografía	142
Capítulo primero Territorio y población	143
Artículo 12	143
I. Consideraciones previas	143
II. Comentario	143
III. Bibliografía	146
Artículo 13	147
I. Consideraciones previas	149
II. Comentario	150
III. Bibliografía	153
Artículo 14	154
I. Consideraciones previas	154
II. Comentario	154
III. Bibliografía	156
Artículo 15	156
I. Consideraciones previas	157
II. Comentario	157
III. Bibliografía	160

Artículo 16	160
I. Consideraciones previas.	162
II. Comentario	162
III. Bibliografía.	166
Artículo 17	167
I. Consideraciones previas.	168
II. Comentario	169
III. Bibliografía.	172
Artículo 18	172
I. Consideraciones previas.	173
II. Comentario	173
Capítulo II Organización	182
Artículo 19	182
I. Consideraciones previas.	182
II. Comentario	186
1. Regla general.	186
2. Sistema de elección de los Concejales.	187
3. Régimen de organización municipios Título X.	188
III. Bibliografía.	188
Artículo 20	189
I. Consideraciones previas.	189
II. Comentario	191
1. Organización municipal	191
1.1. Organización necesaria	191
1.2. Junta de Gobierno Local	192
1.3. Comisiones Informativas.	192
1.4. Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.	194
1.5. Comisión Especial de Cuentas	195
2. Leyes CCAA organización complementaria. Artículo 29	196
3. Reglamento orgánico. Órganos complementarios	197
III. Bibliografía.	199
Artículo 21	200
I. Consideraciones previas.	201
II. Comentario	203
1. Competencias del Alcalde.	203
2. Tenientes de Alcalde	206
3. Delegaciones de las competencias del Alcalde	207
III. Bibliografía.	209
Artículo 22	210
I. Consideraciones previas.	211
II. Comentario	213
1. Composición del Pleno	213
2. Competencias	213
3. Moción de censura y cuestión de confianza	215
4. Delegación de competencias.	219
III. Bibliografía.	220

Artículo 23	220
I. Consideraciones previas	221
II. Comentarios	223
1. Composición de la Junta de Gobierno Local	223
2. Competencias de la Junta de Gobierno Local	224
2.1. Funciones decisorias	224
2.2. Funciones de asesoramiento o deliberantes	227
3. Tenientes de Alcalde	228
4. Delegaciones	229
4.1. Delegación de firma	229
4.2. Suplencia	230
III. Bibliografía	230
Artículo 24	231
I. Consideraciones previas	231
II. Comentarios	233
1. Participación ciudadana	233
1.1. Juntas Municipales de Distrito	235
1.2. Consejos Sectoriales	236
III. Bibliografía	237
Artículo 24 bis	237
I. Consideraciones previas	238
II. Comentarios	240
1. Régimen dual	240
1.1. Regulación autonómica	240
1.2. Disolución por incumplimiento de la obligación de presentar cuentas	242
1.3. Disolución por exigencia de un plan económico-financiero	242
2. Iniciativa para la creación de Entidades de ámbito territorial inferior al municipal	243
3. Apelación a la eficiencia	244
III. Bibliografía	245
Capítulo III Competencias	246
Artículo 25	246
I. Consideraciones previas	247
1. Análisis, significado y alcance del precepto	247
II. Comentario	248
1. Regulación en vigor de las competencias municipales	248
2. Análisis concreto de las materias contenidas en el artículo 25.2 LRBRL	254
III. Bibliografía	258
Artículo 26	260
I. Consideraciones previas	261
1. Análisis, significado y alcance del precepto	261
II. Comentario	262
1. Prestación de servicios municipales, según su tipología	262

2. Coordinación por las Diputaciones Provinciales, en municipios de menos de 20.000 habitantes, para la prestación de parte de los servicios obligatorios	267
III. Bibliografía.	269
Artículo 27	270
I. Consideraciones previas.	272
1. Análisis, significado y alcance del precepto.	272
II. Comentario	273
III. Bibliografía.	277
Artículo 28	278
I. Consideraciones previas.	278
1. Análisis, significado y alcance del precepto.	278
II. Comentario	279
III. Bibliografía.	281
Capítulo IV Regímenes especiales	282
Artículo 29	282
I. Consideraciones previas.	283
II. Comentario	285
1. Casos en los que es posible el régimen de concejo abierto	285
2. El procedimiento para la extensión del concejo abierto a municipios donde no era tradicional	286
3. Reglas de funcionamiento del concejo abierto, de mínimos, contenidas en el artículo 29 LRBRL	288
III. Bibliografía.	291
Artículo 30	291
I. Consideraciones previas.	291
II. Comentario	293
1. Desarrollos legislativos autonómicos sobre los municipios de menor población o con baja densidad población a partir de lo previsto en el precepto	293
2. Uso de la habilitación para la legislación especial referida a municipios monumentales o histórico-artísticos	295
3. Especialidades regulatorias respecto de municipios turísticos	296
4. Las actividades económicas del municipio como factor determinante del régimen especial	297
4.1. Municipios industriales.	297
4.2. Municipios pesqueros.	297
4.3. Municipios rurales	298
4.4. Municipios de montaña	298
III. Bibliografía.	298
TÍTULO III LA PROVINCIA	300
Artículo 31	300
I. Consideraciones previas.	300
II. Comentario	301

1.	La provincia	301
2.	Fines propios y específicos de la provincia	302
3.	Del gobierno y administración de la provincia	302
III.	Bibliografía	303
Capítulo primero	Organización	303
Artículo 32		303
I.	Consideraciones previas	304
II.	Comentario	305
III.	Bibliografía	309
Artículo 32 bis.	Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	310
I.	Consideraciones previas	310
II.	Comentario	311
III.	Bibliografía	313
Artículo 33		314
I.	Consideraciones previas	315
II.	Comentario	317
1.	Composición del pleno provincial	318
2.	Competencias del pleno provincial	319
3.	Moción de censura y cuestión de confianza	322
4.	Delegación de competencias plenarios en otros órganos	322
III.	Bibliografía	322
Artículo 34		323
I.	Consideraciones previas	324
II.	Comentario	326
1.	Competencias del Presidente	326
2.	Apartados 2 y 3. Delegación de competencias del Presidente en otros órganos y nombramiento de vicepresidentes	326
III.	Bibliografía	327
Artículo 35		328
I.	Consideraciones previas	328
II.	Comentario	329
1.	Composición de la Junta de gobierno	329
2.	Competencias de la Junta de Gobierno	329
3.	Apartados 3 y 4. Delegación de atribuciones de la Presidencia, delegaciones especiales y sustitución	331
III.	Bibliografía	332
Capítulo II	Competencias	332
Artículo 36		332
I.	Consideraciones previas	334
II.	Comentario	336
III.	Bibliografía	343
Artículo 37		344
I.	Consideraciones previas	344
II.	Comentario	344
III.	Bibliografía	346

Artículo 38	347
I. Consideraciones previas	347
II. Comentario	347
III. Bibliografía	348
Capítulo III Regímenes especiales	348
Artículo 39	349
I. Consideraciones previas	349
II. Comentario	350
Artículo 40	351
I. Consideraciones previas	351
II. Comentario	352
Artículo 41	353
I. Consideraciones previas	353
II. Comentario	354
1. Cabildos insulares canarios	354
2. Mancomunidades provinciales interinsulares	354
3. Consejos insulares de las Islas Baleares	355
TÍTULO IV OTRAS ENTIDADES LOCALES	356
Artículo 42	356
I. Consideraciones previas	357
II. Comentario	359
1. Procedimiento de creación	361
2. Naturaleza jurídica de las comarcas como entidades locales	364
3. Competencias y potestades	365
4. Organización y legitimidad democrática	367
III. Bibliografía	367
Artículo 43	368
I. Consideraciones previas	368
II. Comentario	372
1. Antecedentes	372
2. El procedimiento de creación: reserva de ley y audiencia a las entidades locales afectadas	373
3. Contenido mínimo de las leyes de creación de las áreas metropolitanas: organización, funcionamiento, competencias y potestades	374
4. Conclusión: experiencias de Barcelona y Vigo	376
III. Bibliografía	378
Artículo 44	379
I. Consideraciones previas	379
II. Comentario	382
1. Naturaleza, sentido y finalidades de las mancomunidades de municipios	382
2. Procedimiento de constitución	385
3. Organización y funcionamiento	388
III. Bibliografía	389

Artículo 45	391
TÍTULO V DISPOSICIONES COMUNES A LAS ENTIDADES LOCALES ..	391
Capítulo primero Régimen de funcionamiento	391
Artículo 46	391
I. Consideraciones previas	392
II. Comentario	393
1. Régimen de sesiones de los órganos colegiados locales. ...	394
1.1. Sesiones ordinarias	394
1.2. Sesiones extraordinarias	395
1.3. Sesiones extraordinarias urgentes	396
2. Reglas de funcionamiento del Pleno	398
2.1. Periodicidad de las sesiones	398
2.2. Convocatoria	400
2.3. Quórum de asistencia	400
2.4. Votación	401
3. Sesiones a distancia por medios electrónicos y telemáticos en situaciones excepcionales de fuerza mayor	402
III. Bibliografía	403
Artículo 47	403
I. Consideraciones previas	404
II. Comentario	405
1. Regla general: mayoría simple	405
2. Mayoría absoluta versus mayoría simple	406
2.1. Concepto de mayoría absoluta y requisitos que la di- ferencian de la mayoría simple	407
3. Supuestos en los que se exige mayoría absoluta	409
3.1. La introducción por vía de urgencia de asuntos en el orden del día de sesiones ordinarias.	410
III. Bibliografía	411
Artículo 48	412
I. Consideraciones previas	412
II. Comentario	413
1. El Consejo de Estado y los Consejos Consultivos Autonomí- cos	413
2. Supuestos en que procede el dictamen del Consejo de Esta- do u órgano consultivo autonómico	415
3. Carácter del dictamen y aspectos formales	416
III. Bibliografía	417
Artículo 49	418
I. Consideraciones previas	418
II. Comentario	418
1. Los principios de buena regulación y la planificación nor- mativa	419
2. La participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos	421

3. Procedimiento a seguir, órgano competente e informes necesarios	423
III. Bibliografía	424
Artículo 50	424
I. Consideraciones previas	425
II. Comentario	426
1. Introducción	426
2. Los conflictos de atribuciones	427
3. Los conflictos de competencias	429
4. Conflictos relativos al deslinde entre Municipios	430
III. Bibliografía	432
Artículo 51	432
I. Consideraciones previas	432
II. Comentario	433
1. La ejecutividad de los actos administrativos	433
2. La eficacia demorada	435
3. La suspensión de la eficacia	436
4. La eficacia retroactiva	438
III. Bibliografía	439
Artículo 52	440
I. Consideraciones previas	440
II. Comentario	441
1. Consideraciones generales sobre el régimen de recursos ..	441
2. El recurso de reposición en el ámbito local	445
3. El limitado alcance del recurso de alzada en el ámbito local	448
III. Bibliografía	449
Artículo 53	450
I. Consideraciones previas	450
II. Comentario	451
1. Régimen general	451
1.1. La potestad revisora: delimitación	451
1.2. La revisión de actos y disposiciones nulos de pleno derecho	453
1.3. Revisión de actos anulables	454
1.4. Potestad de revocación	455
1.5. Rectificación de errores	456
2. Especialidades en el ámbito local respecto del régimen general: la competencia	457
III. Bibliografía	457
Artículo 54	458
I. Consideraciones previas	458
II. Comentario	459
1. Concepto y fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración	459
2. Configuración constitucional y legal de la responsabilidad patrimonial en nuestro ordenamiento	460

3. Requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.	461
4. El ejercicio de la acción	466
5. Supuestos frecuentes en el ámbito local	467
III. Bibliografía.	470
Capítulo II Relaciones Interadministrativas.	471
Artículo 55	471
I. Consideraciones previas.	471
II. Comentario	472
1. Evitando conflictos interadministrativos: la manifestación de la lealtad institucional	472
2. El conflicto competencial, la mayor fuente de controversias interadministrativas	474
3. La afectación de competencias ajenas sobre la propia actividad municipal	475
3.1. El condicionamiento competencial.	476
3.2. El condicionamiento presupuestario	477
4. La importancia del flujo de información	478
5. La cooperación, el alma de la convivencia y supervivencia institucional.	480
6. Conclusiones.	481
III. Bibliografía.	482
Artículo 56	483
I. Consideraciones previas.	483
II. Comentario	485
1. Precedentes y contexto normativo.	485
2. El deber de comunicación de los acuerdos adoptados.	486
3. Entes obligados a la comunicación de actos y resoluciones.	487
4. Contenido de los actos y acuerdos a enviar.	488
5. Envío electrónico de actos y acuerdos.	489
6. Plazo para la remisión de los acuerdos y resoluciones.	490
7. Incumplimiento y responsabilidades	490
8. Requerimiento de ampliación de la información remitida	491
9. Mecanismos contemplados en la normativa sectorial	492
10. Administración beneficiaria de la remisión de información	492
11. El deber de colaboración administrativa	493
III. Bibliografía.	494
Artículo 57	495
I. Consideraciones previas.	495
II. Comentario	497
Artículo 58	499
I. Consideraciones previas.	500
II. Comentario	500
III. Bibliografía.	510
IV. Jurisprudencia	511

Artículo 59	511
I. Consideraciones previas.....	512
II. Comentario	514
1. El alcance de la coordinación administrativa.....	514
2. La finalidad de las relaciones interadministrativas de coordinación	518
3. El procedimiento para hacer efectivo el mecanismo de coordinación.....	520
III. Bibliografía.....	522
Artículo 60	523
I. Consideraciones previas.....	523
II. Comentario	524
III. Bibliografía.....	526
Artículo 61	527
I. Consideraciones previas.....	527
II. Comentario	528
III. Bibliografía.....	532
Artículo 62	532
I. Consideraciones previas.....	532
II. Comentario	534
Capítulo III Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones ...	542
Artículo 63	542
I. Consideraciones previas.....	543
II. Comentario	543
III. Bibliografía.....	547
Artículo 64	547
I. Consideraciones previas.....	547
II. Comentario	547
III. Bibliografía.....	548
Artículo 65	548
I. Consideraciones previas.....	549
II. Comentario	549
1. Autonomía local y control del Estado y de las comunidades autónomas de las disposiciones locales.....	549
2. Análisis procedimental	550
Artículo 66	551
I. Consideraciones previas.....	551
II. Comentario	551
Artículo 67	552
I. Consideraciones previas.....	553
II. Comentario	553
Artículo 68	554
I. Consideraciones previas.....	554
II. Comentario	554
1. Ejercicio de acciones por los entes locales	554

2. Sobre la necesidad del informe sobre el ejercicio de acciones	557
3. Sobre la impugnación de actos o acuerdos de otras administraciones públicas por los entes locales en vía administrativa	557
4. La acción vecinal sustitutoria.	559
III. Bibliografía.	560
Capítulo IV Información y participación ciudadanas	560
Artículo 69	560
I. Consideraciones previas.	560
1. Breve reseña a la legislación autonómica	562
II. Comentario	563
III. Bibliografía.	565
Artículo 70	565
I. Consideraciones previas.	566
II. Comentario	567
1. Publicidad de las sesiones	567
2. Publicación de acuerdos	569
3. Obtención de copias y certificaciones de acuerdos	570
III. Bibliografía.	572
Artículo 70 bis	572
I. Consideraciones previas.	573
II. Comentario	575
1. Apartado 1	575
2. Apartado 2	576
3. Apartado 3	577
4. Apartado 4	578
III. Bibliografía.	580
Artículo 70 ter	580
I. Consideraciones previas.	581
II. Comentario	582
1. Apartado 1	582
2. Apartado 2	584
3. Apartado 3	586
III. Bibliografía.	587
Artículo 70 quater	588
I. Consideraciones previas.	588
II. Comentario	589
1. Apartado 1	589
2. Apartado 2, 3 y 4.	590
III. Bibliografía.	591
Artículo 71	591
I. Consideraciones previas.	592
II. Comentario	593
III. Bibliografía.	595

Artículo 72	595
I. Consideraciones previas	595
II. Comentario	597
III. Bibliografía	600
Capítulo V Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales	601
Artículo 73	601
I. Consideraciones previas	602
II. Comentario	602
1. Elementos nucleares del régimen jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales	602
1.1. Determinación de la planta de la Corporación local	602
1.2. Estatus de los miembros de las Corporaciones locales	603
1.3. La organización de la Corporación Local: en especial, los grupos políticos	604
2. El régimen electoral	607
2.1. Derecho de sufragio activo	608
2.2. Derecho de sufragio pasivo	608
2.3. Sistema electoral	609
2.4. Mandato	611
2.5. Elección del alcalde	611
2.6. Moción de censura al Alcalde	611
2.7. Cuestión de confianza	612
III. Bibliografía	612
Artículo 74	612
I. Consideraciones previas	613
II. Comentario	613
1. Situación administrativa en la condición previa de funcionario de carrera en la propia Corporación	614
2. Situación administrativa en la condición previa de funcionario de carrera en otra Administración	615
3. Reglas para el personal laboral	615
4. Miembros de la Corporación sin dedicación exclusiva	617
III. Bibliografía	618
Artículo 75	618
I. Consideraciones previas	620
II. Comentario	621
1. Régimen jurídico de la prestación de servicios como miembro de la corporación local	621
1.1. Régimen de la dedicación exclusiva	621
1.2. Régimen de desempeño con dedicación parcial	624
1.3. Régimen de desempeño sin determinación específica de la dedicación	626
1.4. Régimen común	627
1.5. Mecanismos de comprobación y adveración	627
2. El régimen de las indemnizaciones	628

III. Bibliografía.	631
Artículo 75 bis Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales. . .	631
I. Consideraciones previas.	633
II. Comentario	633
III. Bibliografía.	634
Artículo 75 ter Limitaciones en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva.	635
I. Consideraciones previas.	636
II. Comentario	637
III. Bibliografía.	637
Artículo 76	638
I. Consideraciones previas.	638
II. Comentario	639
1. El deber de imparcialidad	639
2. La consecuencia específica: la invalidez de los actos	643
III. Bibliografía.	643
Artículo 77	643
I. Consideraciones previas.	644
II. Comentario	644
1. El régimen común de la transparencia administrativa	644
2. El régimen específico de la LRBRL.	646
III. Bibliografía.	648
Artículo 78	649
I. Consideraciones previas.	649
II. Comentario	650
1. El régimen de la responsabilidad	650
1.1. Responsabilidad civil y penal	650
1.2. Sobre los gastos de defensa en causas penales	652
1.3. Responsabilidad interna	653
2. El régimen sancionador a los miembros de las corporaciones locales.	656
III. Bibliografía.	657
TÍTULO VI BIENES, ACTIVIDADES Y SERVICIOS Y CONTRATACIÓN . .	658
Capítulo primero Bienes.	658
Artículo 79	658
I. Consideraciones previas.	658
II. Comentario	660
1. El régimen jurídico aplicable a los bienes de las entidades locales.	660
2. Clasificación de los bienes públicos locales	662
2.1. Bienes de dominio público	663
2.2. Bienes patrimoniales.	665
2.3. Bienes comunales.	668
III. Bibliografía.	670

Artículo 80	672
I. Consideraciones previas	672
II. Comentario	675
1. La inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público y comunales	675
2. La no sujeción a tributo alguno	680
III. Bibliografía	684
Artículo 81	685
I. Consideraciones previas	685
II. Comentario	687
1. Formas de alteración de la calificación jurídica	687
2. Alteración expresa: la necesidad de tramitación del correspondiente expediente administrativo	688
2.1. Régimen general	688
2.2. Otros supuestos de alteración expresa	691
3. La alteración tácita o automática	692
3.1. Régimen general	692
3.2. Otros supuestos de alteración tácita o automática	695
4. La mutación demanial	696
III. Bibliografía	698
Artículo 82	699
I. Consideraciones previas	699
II. Comentario	702
1. Régimen general de las prerrogativas de las entidades locales sobre sus bienes. La obligación de conservación de sus bienes	702
2. La potestad de recuperación de oficio	704
3. La potestad de deslinde	706
4. La potestad de investigación	708
5. La potestad de desahucio administrativo	710
III. Bibliografía	712
Artículo 83	714
I. Consideraciones previas	714
II. Comentario	715
III. Bibliografía	720
Capítulo II Actividades y servicios	721
Artículo 84	721
I. Consideraciones previas	722
II. Comentario	722
III. Bibliografía	728
Artículo 84 bis	729
I. Consideraciones previas	730
II. Comentario	731
III. Bibliografía	735
Artículo 84 ter	735
I. Consideraciones previas	735

II.	Comentario	736
III.	Bibliografía.....	744
Artículo 85		745
I.	Consideraciones previas.....	745
II.	Comentario	748
1.	Apartado 1	748
2.	Párrafo 1º del apartado 2.º.....	750
2.1.	Contenido de la decisión (o aspectos de orden sustantivo).	751
2.2.	Procedimiento de adopción de la decisión (o aspectos de orden formal).....	754
3.	Letra A) del apartado 2.º	756
3.1.	Sobre el carácter abierto de las formas de gestión. . .	756
4.	Letra B) del apartado 2.º	758
5.	Último párrafo del apartado 2.º.....	760
III.	Bibliografía.....	763
Artículo 85 bis		764
I.	Consideraciones previas.....	765
II.	Comentario	768
1.	Organismos autónomos.....	768
1.1.	Naturaleza	768
1.2.	Creación del organismo autónomo y aprobación de sus estatutos	770
1.3.	Organización	771
1.4.	Potestades.....	772
1.5.	Personal	772
1.6.	Contratación.....	773
1.7.	Patrimonio	773
1.8.	Régimen presupuestario, contabilidad y de control. .	773
1.9.	Extinción	774
2.	Entidades públicas empresariales locales.....	775
2.1.	Marco normativo	775
2.2.	Naturaleza	775
2.3.	Necesidad de justificación en la constitución de EPEL	776
2.4.	Régimen jurídico y estatutos.....	778
2.5.	Organización	779
2.6.	Potestades.....	780
2.7.	Procedimiento Administrativo.....	781
2.8.	Personal	781
2.9.	Contratación.....	781
2.10.	Patrimonio	782
2.11.	Régimen presupuestario, contabilidad y de control. .	782
2.12.	Extinción	783
III.	Bibliografía.....	783

Artículo 85 ter	784
I. Consideraciones previas	784
II. Comentario	787
1. Proceso constitutivo	787
2. Estatutos	789
3. Régimen jurídico de la actuación societaria	791
4. Personal	792
5. Contratación	793
6. Transparencia	793
7. Patrimonio	793
8. Régimen presupuestario, financiero y de control	794
9. Régimen tarifario	795
10. Extinción societaria	796
III. Bibliografía	796
Artículo 86	796
I. Consideraciones previas	797
II. Comentario	800
1. Apartado 1.º (visión global)	800
2. Párrafo 1.º del apartado 1.º	802
3. Párrafo 2.º del apartado 1.º	805
4. Apartado 2.º (visión global)	807
5. Párrafo 1.º del apartado 2.º	808
6. Párrafo 2.º del apartado 2.º	809
7. Apartado 3.º	812
III. Bibliografía	812
Artículo 87	813
Capítulo III. Contratación	813
Artículo 88	813
TÍTULO VII PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES	813
Capítulo primero Disposiciones generales	813
Artículo 89	813
I. Consideraciones previas	813
II. Comentario	814
Artículo 90	819
I. Consideraciones previas	819
II. Comentario	820
1. Apartado 1	820
2. Apartado 2	822
3. Apartado 3	825
Artículo 91	825
I. Consideraciones previas	826
II. Comentario	826
1. Apartado 1	826
2. Apartado 2	833

Capítulo II	Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera	837
Artículo 92	Funcionarios al servicio de la Administración local.	837
I.	Consideraciones previas.	837
II.	Comentario	839
1.	Apartado 1	839
2.	Apartado 2	841
3.	Apartado 3	841
Artículo 92 bis	Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.	842
I.	Consideraciones previas.	845
II.	Comentario	846
1.	Apartado 1	846
2.	Apartado 2	847
3.	Apartado 3	847
4.	Apartado 4	848
5.	Apartado 5	848
6.	Apartado 6	849
7.	Apartado 7	851
8.	Apartado 8	852
9.	Apartado 9	852
10.	Apartados 10 y 11 (análisis conjunto)	853
Artículo 93		854
I.	Consideraciones previas.	854
II.	Comentario	856
1.	Apartado 1	856
2.	Apartado 2	859
3.	Apartado 3	863
Artículo 94		864
I.	Consideraciones previas.	864
II.	Comentario	865
Artículo 95		870
I.	Consideraciones previas.	870
II.	Comentario	870
Artículo 96		873
I.	Consideraciones previas.	873
II.	Comentario	874
Artículo 97		876
I.	Consideraciones previas.	876
II.	Comentario	877
Capítulo III	Selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas	880
Artículo 98		880
I.	Consideraciones previas.	880
II.	Comentarios.	881
III.	Bibliografía.	890

Artículo 99	890
I. Consideraciones previas.....	891
II. Comentarios.....	891
1. Concurso Ordinario de méritos	892
1.1. Bases, convocatoria y órgano competente	892
1.2. Solicitudes	893
1.3. Méritos generales, autonómicos y específicos.....	893
1.3. Composición y actuación de los Tribunales	895
1.4. Resolución del concurso.....	897
1.5. Coordinación y formalización de nombramientos ..	897
1.6. Plazo posesorio	897
1.7. Formalización de los ceses y tomas de posesión....	897
2. Concurso Unitario.....	898
2.1. Supuestos	898
2.2. Trámites especiales del procedimiento.	899
III. Bibliografía.....	900
Capítulo IV Selección de los restantes funcionarios y reglas sobre provi- sión de puestos de trabajo	900
Artículo 100	900
I. Consideraciones previas.....	900
II. Comentarios.....	902
III. Bibliografía.....	912
Artículo 101	913
I. Consideraciones previas.....	913
II. Comentarios.....	914
1. Concurso.....	915
2. Libre Designación	917
III. Bibliografía.....	921
Artículo 102	922
I. Consideraciones previas.....	923
II. Comentarios.....	923
1. Procedimiento de nombramiento	929
2. Requisitos en su composición	931
III. Bibliografía.....	934
Capítulo V Del personal laboral y eventual	935
Artículo 103	935
I. Consideraciones previas.....	936
II. Comentario	936
III. Bibliografía.....	937
Artículo 103 bis Masa salarial del personal laboral del sector público local.....	937
I. Consideraciones previas.....	938
II. Comentario	939
Artículo 104	940
I. Consideraciones previas.....	940
II. Comentario	941

III. Bibliografía.	944
Artículo 104 bis Personal eventual de las Entidades Locales.	944
I. Consideraciones previas.	946
II. Comentario.	946
III. Bibliografía.	949
TÍTULO VIII HACIENDAS LOCALES	950
Artículo 105	950
I. Consideraciones previas	950
II. Comentario	951
III. Bibliografía	954
Artículo 106	954
I. Consideraciones previas	954
II. Comentario	955
1. Apartados 1 y 2. Potestad normativa municipal.	955
1.1. Las Ordenanzas, instrumento necesario para ejercer la potestad reglamentaria, manifestación de la autonomía tributaria local	955
1.2. Procedimiento de aprobación de las Ordenanzas fiscales	956
1.3. Finalidad y contenido de las ordenanzas fiscales.	956
1.4. Requisitos adicionales en las Ordenanzas reguladoras de tasas: los informes técnico-económicos	959
1.5. Aplicación del principio de buena regulación en la aprobación de Ordenanzas fiscales	960
1.6. Conclusiones.	961
2. Apartado 3. Competencias de gestión, recaudación e inspección.	961
2.1. Delegación	962
2.2. Colaboración.	964
2.3. Gestión indirecta	966
2.4. Conclusiones	967
III. Bibliografía	967
Artículo 107	968
I. Consideraciones previas	968
II. Comentario	969
1. Requisitos para la entrada en vigor de las Ordenanzas Fiscales	969
2. Consecuencias jurídicas por defectos en la publicación ...	971
3. Aplicación retroactiva de la Ordenanza	972
4. Principio de territorialidad.	973
5. Principio de Residencia	975
III. Bibliografía	976
Artículo 108	976
I. Consideraciones previas	977
II. Comentario	977

1.	Introducción. Doble régimen de impugnación en el ámbito local	977
2.	El recurso de reposición en el ámbito local	979
2.1.	Sobre la naturaleza del recurso de reposición	979
2.2.	Sobre la competencia para resolver, no delegable . . .	981
2.3.	Sobre el plazo de interposición y su cómputo.	981
2.4.	Sobre la legitimación y el análisis de su concurrencia .	982
2.5.	Sobre la representación. Forma de otorgarla y acreditarla	982
2.6.	Sobre el contenido del recurso y su presentación . . .	984
2.7.	Lugar de presentación	984
2.8.	Sobre la puesta de manifiesto del expediente.	985
2.9.	Sobre la suspensión del acto impugnado en reposición. Regla general y supuestos particulares.	985
2.10.	Sobre la resolución del recurso: plazo, forma, contenido y notificación.	987
2.11.	Sobre la impugnación de la resolución	988
III.	Conclusiones.	988
IV.	Bibliografía	989
Artículo 109		990
I.	Consideraciones previas	990
II.	Comentario	991
III.	Bibliografía	994
Artículo 110		995
I.	Consideraciones previas	995
II.	Comentario	996
1.	Declaración de nulidad.	996
1.1.	Consideraciones previas	996
1.2.	Inicio del procedimiento	997
1.3.	Tramitación del procedimiento	999
1.4.	Resolución del procedimiento	999
1.5.	Regulación interna del órgano competente para iniciar y tramitar el procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho	1000
2.	Revocación	1000
2.1.	Consideraciones previas	1000
2.2.	Inicio del procedimiento	1001
2.3.	Tramitación del procedimiento	1002
2.4.	Resolución.	1002
2.5.	Regulación interna del órgano competente para iniciar y tramitar el procedimiento de revocación de actos en materia tributaria.	1002
3.	Declaración de lesividad.	1003
4.	Conclusiones.	1003
III.	Bibliografía	1004

Artículo 111	1004
I. Consideraciones previas	1004
II. Comentario	1005
III. Bibliografía	1008
Artículo 112	1009
I. Consideraciones previas	1009
II. Comentario	1010
1. Apartado 1	1010
1.1. Los principios de anualidad y de unidad presupuestaria	1012
1.2. El contenido del expediente presupuestario y la importancia de los principios presupuestarios	1013
1.3. Sentencias judiciales dictadas en relación con esta materia	1015
2. Apartado 2	1016
3. Apartados 3 y 4	1018
3.1. Actuaciones previas a la aprobación por el pleno ...	1018
3.2. Aprobación provisional y exposición pública. La naturaleza jurídica del presupuesto	1019
3.3. Aprobación definitiva	1020
4. Apartado 5	1021
III. Bibliografía	1022
Artículo 113	1022
I. Consideraciones previas	1022
II. Comentario	1023
Artículo 114	1025
I. Consideraciones previas	1026
II. Comentario	1027
1. Evolución normativa	1027
1.1. Antecedentes históricos y evolución de la normativa en materia de contabilidad pública local hasta las Órdenes ministeriales de 1990	1027
1.2. Las Órdenes de 17 de julio de 1990	1028
1.3. Las Ordenes de 23 de noviembre de 2004.	1028
1.4. Las Órdenes de 20 de septiembre de 2013	1029
2. Responsabilidad en la llevanza de la contabilidad de la entidad local	1030
3. Los fines de la contabilidad pública local. La contabilidad pública local como instrumento de control de la gestión local y fuente de información para la toma de decisiones. Los destinatarios de la contabilidad	1031
III. Bibliografía	1033
Artículo 115	1034
I. Consideraciones previas	1034
II. Comentario	1036
III. Bibliografía	1040

Artículo 116	1040
I. Consideraciones previas	1041
II. Comentario	1042
III. Bibliografía	1045
Artículo 116 bis Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.....	1046
I. Consideraciones previas	1047
II. Comentario	1047
1. Contexto general. Problemas de la estabilidad presupuestaria	1047
1.1. Acciones en Caso de No Aprobación o Incumplimiento del PEF.....	1047
2. Estructura y requisitos del plan. Modelo de plan económico-financiero para entidades locales	1048
2.1. Introducción	1048
2.2. Análisis de la Situación Actual.....	1048
2.3. Objetivos del Plan	1048
2.4. Medidas de Ajuste	1048
2.5. Gestión y Coordinación. Implementación, Seguimiento y Desafíos	1049
2.6. Calendario de Implementación	1049
2.7. Seguimiento y Evaluación	1049
2.8. Plan de Contingencia.....	1049
2.9. Conclusiones y Recomendaciones.....	1050
2.10. Anexos	1050
3. Planes económicos financieros con origen en utilización del remanente de tesorería o «planes sin plan»	1050
4. Restricciones en caso de existencia de un PEF.....	1050
4.1. Limitaciones y Problemas Asociados al techo de gasto	1050
4.2. Objetivo de Deuda Pública	1051
5. Conclusiones.....	1051
Artículo 116 ter Coste efectivo de los servicios.....	1052
I. Consideraciones previas	1052
II. Comentario	1052
1. Marco Normativo y Principios Rectores.....	1054
2. Evaluación y Elección de Formas de Gestión.....	1054
3. El Coste Efectivo de los Servicios Públicos (CESEL)	1054
4. Gestión Directa vs. Indirecta:	1055
5. El Impacto en el Ciudadano.....	1055
6. Conclusiones.....	1055
TÍTULO IX ORGANIZACIONES PARA LA COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL	1056
Artículo 117	1056
I. Consideraciones previas	1056

II. Comentarios	1057
III. Bibliografía	1064
Artículo 118	1064
I. Consideraciones previas	1065
II. Comentarios	1066
III. Bibliografía	1077
Artículo 119	1077
I. Consideraciones previas	1077
II. Comentarios	1078
III. Bibliografía	1084
Artículo 120	1084
I. Consideraciones previas	1085
II. Comentarios	1085
III. Bibliografía	1090
Artículo 120 bis	1090
I. Consideraciones previas	1090
II. Comentarios	1091
III. Bibliografía	1095
TÍTULO X RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN	1095
Capítulo I Ámbito de aplicación	1095
Artículo 121 Ámbito de aplicación	1095
I. Consideraciones previas	1096
II. Comentario	1099
1. Municipios de gran población por decisión del legislador estatal	1100
2. Municipios de gran población a instancia municipal y con intervención autonómica	1100
3. Las alteraciones en la población y su incidencia en el régimen de gran población	1102
III. Bibliografía	1103
Capítulo II Organización y funcionamiento de los órganos municipales necesarios	1103
Artículo 122 Organización del Pleno	1103
I. Consideraciones previas	1104
II. Comentario	1106
1. Naturaleza y composición	1106
2. La Presidencia del Pleno	1106
3. Potestad de autoorganización del Pleno	1107
4. Las Comisiones del Pleno	1107
5. El Secretario General del Pleno	1109
III. Bibliografía	1112
Artículo 123 Atribuciones del Pleno	1112
I. Consideraciones previas	1114

II.	Comentarios.	1115
1.	Corresponden al pleno las siguientes funciones.	1115
1.1.	El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.	1115
1.2.	La votación de la moción de censura al Alcalde y de la cuestión de confianza planteada por éste, que será pública y se realizará mediante llamamiento nominal en todo caso y se regirá en todos sus aspectos por lo dispuesto en la legislación electoral general.	1116
1.3.	La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica.	1117
1.4.	La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales	1119
1.5.	Los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal; la creación o supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley; 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.	1120
1.6.	Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.	1120
1.7.	La determinación de los recursos propios de carácter tributario.	1121
1.8.	La aprobación de los presupuestos, de la plantilla de personal, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia. Asimismo, aprobará la cuenta general del ejercicio correspondiente	1121
1.9.	La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.	1122
1.10.	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	1122
1.11.	La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización	1123
1.12.	Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general	1123

1.13. El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.....	1123
1.14. El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y otras Administraciones públicas.....	1124
1.15. Establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de su secretario general, del Alcalde, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales.....	1124
1.16. Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1, para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del título X de esta ley.....	1124
1.17. Las demás que expresamente le confieran las leyes .	1124
2. Régimen de adopción de acuerdos y delegaciones	1125
III. Bibliografía.....	1125
Artículo 124 El Alcalde.....	1125
I. Consideraciones previas.....	1127
II. Comentario	1128
1. La posición política del alcalde.....	1128
2. Las funciones del alcalde.....	1129
2.1. Funciones de dirección política	1129
2.2. Funciones de dirección administrativa	1130
2.3. Funciones ejecutivas.....	1130
2.4. Bandos y situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.....	1131
2.5. La competencia residual.....	1132
3. Las delegaciones del alcalde.....	1133
III. Bibliografía.....	1134
Artículo 125 Los Tenientes de Alcalde.....	1134
I. Consideraciones previas.....	1134
II. Comentario	1135
1. Nombramiento, cese y funciones	1135
2. El régimen de la suplencia del alcalde.....	1137
III. Bibliografía.....	1140
Artículo 126 Organización de la Junta de Gobierno Local.....	1140
I. Consideraciones previas.....	1141
II. Comentario	1142
1. Naturaleza.....	1142
2. Composición.....	1143
3. Secretaría y órgano de apoyo	1144
4. Sesiones de la junta de gobierno local.....	1146
III. Bibliografía.....	1148
Artículo 127 Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.....	1148
I. Consideraciones previas.....	1149

II.	Comentario	1150
1.	Las competencias de la junta de gobierno local.	1150
1.1.	La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones	1150
1.2.	La aprobación del proyecto de presupuesto	1151
1.3.	La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno	1151
1.4.	Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización	1151
1.5.	La concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano	1152
1.6.	El apartado derogado	1152
1.7.	El desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el Pleno, y la gestión del personal	1153
1.8.	Las competencias en materia de personal	1153
1.9.	El nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la Administración municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional	1155
1.10.	El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia	1155
1.11.	Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos	1155
1.12.	Ejercer la potestad sancionadora salvo que por ley esté atribuida a otro órgano	1156
1.13.	Designar a los representantes municipales en los órganos colegiados de gobierno o administración de los entes, fundaciones o sociedades, sea cual sea su naturaleza, en los que el Ayuntamiento sea partícipe	1156
1.14.	Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.	1156
2.	Las delegaciones de la junta de gobierno local	1156
III.	Bibliografía	1157
Artículo 128	Los distritos.	1157
I.	Consideraciones previas	1157
II.	Comentario	1159

1.	El distrito como órgano de gestión desconcentrada	1159
2.	El distrito como instrumento de participación ciudadana. . .	1160
3.	La organización de los distritos	1161
III.	Bibliografía.	1162
Artículo 129	La asesoría jurídica.	1162
I.	Consideraciones generales	1162
II.	Comentario	1163
1.	Funciones	1163
2.	El titular de la asesoría jurídica naturaleza.	1166
3.	Nombramiento	1167
III.	Bibliografía.	1168
Artículo 130	Órganos superiores y directivos.	1168
I.	Consideraciones generales	1168
II.	Comentario	1171
1.	Tipología. Los órganos superiores	1171
2.	Órganos directivos. Distintas figuras	1172
2.1.	Los titulares de órganos con funciones directivas en sentido estricto: Coordinadores Generales y Directores Generales	1172
2.2.	Los titulares de órganos independientes, pero estre- chamente vinculados a la gestión municipal.	1173
2.3.	Funcionarios de Administración Local con habilita- ción de carácter nacional	1173
2.4.	Organismos públicos	1174
3.	Nombramiento	1174
3.1.	Coordinadores Generales y Directores Generales. . .	1174
3.2.	Titular de la Asesoría jurídica y titular del Órgano de gestión tributaria.	1175
3.3.	Funcionarios de Administración Local con habilita- ción de carácter nacional	1176
3.4.	Titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales	1176
4.	Incompatibilidades	1177
III.	Bibliografía.	1177
Artículo 131	El Consejo Social de la Ciudad.	1177
I.	Consideraciones generales	1178
II.	Comentario	1179
1.	Composición.	1179
2.	Funciones	1180
III.	Bibliografía.	1180
Artículo 132	Defensa de los derechos de los vecinos.	1181
I.	Consideraciones generales	1181
II.	Comentario	1182
1.	Composición.	1182
2.	Ámbito funcional.	1183

3. Funcionamiento	1184
III. Bibliografía	1185
Capítulo III Gestión económico-financiera	1188
Artículo 133 Criterios de la gestión económico-financiera	1188
I. Consideraciones previas	1189
II. Comentario	1189
Artículo 134 Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria	1199
I. Consideraciones previas	1199
II. Comentario	1200
Artículo 135 Órgano de Gestión Tributaria	1203
I. Consideraciones previas	1203
II. Comentario	1204
III. Bibliografía	1207
Artículo 136 Órgano responsable del control y de la fiscalización interna	1207
I. Consideraciones previas	1207
II. Comentario	1208
Artículo 137 Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas	1213
I. Consideraciones previas	1214
II. Comentario	1215
III. Bibliografía	1223
Capítulo IV Conferencia de ciudades	1224
Artículo 138	1224
I. Consideraciones previas	1224
II. Comentario	1224
TÍTULO XI TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES POR LAS ENTIDADES LOCALES EN DETERMINADAS MATERIAS	1230
Artículo 139 Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias	1230
I. Consideraciones previas	1231
1. Análisis, significado y alcance del precepto	1231
II. Comentario	1232
III. Bibliografía	1236
Artículo 140 Clasificación de las infracciones	1236
I. Consideraciones previas	1237
1. Análisis, significado y alcance del precepto	1237
II. Comentario	1238
1. Régimen jurídico aplicable a la clasificación de las infracciones	1238
2. Análisis concreto de algunos supuestos de ordenanzas municipales y su régimen sancionador	1241
III. Bibliografía	1243

Artículo 141 Límites de las sanciones económicas.	1243
I. Consideraciones previas	1244
II. Comentario	1244
III. Bibliografía	1247
DISPOSICIONES ADICIONALES	1248
Disposición adicional primera	1248
I. Consideraciones previas	1248
II. Comentario	1248
Disposición adicional segunda Régimen foral vasco.....	1249
I. Consideraciones previas	1252
II. Comentario	1253
1. Apartado 1. Organización de los Territorios Históricos	1253
2. Apartado 2. Competencias de los Territorios Históricos.	1254
3. Apartado 3. Ejercicio de las competencias forales	1255
4. Apartado 4. Relaciones interadministrativas	1256
5. Apartado 5. Concierto económico.	1256
6. Apartado 6. La tutela financiera de los municipios	1257
7. Apartado 7. Funcionarios de Administración local con habi-	
litación de carácter nacional	1259
8. Apartado 8. Méritos en los concursos de provisión de pues-	
tos	1259
9. Apartado 9. Convenio entre Instituciones de formación del	
personal	1260
10. Apartado 10. Fiscalización interna de las Diputaciones Fo-	
rales	1260
11. Apartado 11. Límites máximos totales del conjunto de las	
retribuciones	1261
Disposición adicional tercera	1261
I. Consideraciones previas	1261
II. Comentario	1262
Disposición adicional cuarta	1264
I. Consideraciones previas	1265
II. Comentario	1265
Disposición adicional quinta	1266
I. Consideraciones previas	1267
II. Comentarios	1268
III. Bibliografía	1278
Disposición adicional sexta	1278
I. Consideraciones previas	1279
II. Comentario	1281
III. Bibliografía	1286
Disposición adicional séptima Acceso a los datos del padrón.....	1287
I. Consideraciones previas	1287
II. Comentario	1288

Disposición adicional octava Especialidades de las funciones correspondientes a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X y en los Cabildos Insulares Canarios regulados en la disposición adicional decimocuarta.	1289
I. Consideraciones previas	1290
II. Comentario	1290
III. Bibliografía	1297
Disposición adicional novena Redimensionamiento del sector público local.	1298
I. Consideraciones previas	1299
II. Comentario	1300
1. Medidas de carácter limitativo de la creación de nuevas entidades integrantes del sector público local (D.A. 9ª Apartado 1.1).	1301
2. Medidas de carácter limitativo de la aportación económica a las entidades del sector público (D.A. 9ª Apartado 1.2) ..	1301
3. Prohibición de creación de entidades instrumentales de segundo grado. (D.A. 9ª Apartado 3)	1301
4. Medidas de reequilibrio y reducción del sector público institucional local (D.A. 9ª Apartado 2 y 4)	1302
III. Bibliografía	1303
Disposición adicional décima Policías locales.	1303
I. Consideraciones previas	1303
II. Comentario	1304
III. Bibliografía	1307
Disposición adicional undécima Régimen especial de los municipios de gran población..	1307
I. Consideraciones generales	1307
II. Comentario	1308
III. Bibliografía	1308
Disposición adicional duodécima Retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno.	1309
I. Consideraciones previas	1310
II. Comentario	1310
III. Bibliografía	1314
Disposición adicional decimotercera	1315
I. Consideraciones previas	1315
II. Comentarios	1315
III. Bibliografía	1320
Disposición adicional decimocuarta Régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios.	1321
I. Consideraciones previas	1321
II. Comentario	1322
III. Bibliografía	1326

Disposición adicional decimoquinta Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales.	1327
I. Consideraciones previas	1327
II. Comentario	1328
1. Apartado 1	1328
2. Apartado 2	1330
Disposición adicional decimosexta	1331
Disposición adicional decimoséptima Derechos históricos de Cataluña	1331
I. Consideraciones previas	1331
II. Comentario	1331
DISPOSICIONES DEROGATORIAS	1333
Disposición derogatoria	1333
I. Consideraciones previas	1333
1. Análisis, significado y alcance del precepto.	1333
II. Comentario	1334
III. Bibliografía	1337
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	1337
Disposición transitoria primera	1337
I. Consideraciones previas	1337
II. Comentario	1338
Disposición transitoria segunda	1338
I. Consideraciones previas	1338
1. Análisis, significado y alcance del precepto.	1338
II. Comentario	1339
III. Bibliografía	1342
Disposición transitoria tercera	1343
I. Comentario	1343
II. Bibliografía	1343
Disposición transitoria cuarta	1344
I. Consideraciones previas	1344
II. Comentario	1344
Disposición transitoria quinta	1345
I. Consideraciones previas	1346
II. Comentario	1346
1. Las Áreas Metropolitanas.	1347
1.1. Las Mancomunidades de Municipios.	1347
Disposición transitoria sexta	1348
I. Consideraciones previas	1349
II. Comentarios	1349
Disposición transitoria séptima	1355
I. Consideraciones previas	1356
II. Comentarios	1356

Disposición transitoria octava	1357
I. Consideraciones previas	1358
II. Comentario	1359
1. Apartado 1	1359
2. Apartado 2	1360
3. Apartado 3	1360
4. Apartado 4	1361
Disposición transitoria novena	1362
I. Comentario	1362
Disposición transitoria décima	1362
I. Consideraciones previas	1362
II. Comentario	1363
III. Bibliografía	1366
DISPOSICIONES FINALES	1366
Disposición final primera	1366
I. Consideraciones previas	1367
II. Comentario	1367
Disposición final segunda	1368
I. Consideraciones previas	1368
II. Comentario	1369
Disposición final tercera	1371
I. Consideraciones previas	1371
II. Comentario	1373
Disposición final cuarta	1374
I. Consideraciones previas	1374
II. Comentario	1376
1. Apartado 1	1376
2. Apartado 2	1378
3. Apartado 3	1381
III. Bibliografía	1386
Disposición final quinta	1386
I. Consideraciones previas	1386
II. Comentario	1387

cias de las Diputaciones Provinciales, lo que configura un esquema indudablemente asimétrico en lo relativo a su configuración jurídico-administrativa.

III. BIBLIOGRAFÍA

«Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL». Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 43. Antoni Bayona Rocamora.

«Apuntes sobre el sistema electoral provincial». Garrido López, C. (2021). Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) «Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

«Las políticas de fomento de las AAPP ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración Local». Juan Marquina Fuentes, REGAP, núm. 57 (enero-junio 2019). Sección Notas. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación DESPORU, Ref.: RTI2018-099804-A-100. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

«El papel de la Diputación como garante de servicios básicos tras la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». Miguel Ángel Castellón Rubio, TFG en Universidad Internacional de la Rioja.

«Orígenes de las Diputaciones Provinciales: territorio y Administración». Enrique Orduña Rebollo, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie: Claves del Gobierno local, 14.

CAPÍTULO PRIMERO

Organización

Artículo 32

La organización provincial responde a las siguientes reglas:

1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.

2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones 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 Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.

3. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El capítulo I de este Título III de la LRBRL, y que engloba a los artículos 32 a 35, regula la organización provincial.

Debemos precisar que el apartado segundo de este artículo no pasó el filtro de la trascendente sentencia 214/1989 del pleno del TC en su redacción original, ya que esta sentencia declaró inconstitucional el inciso «sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley», y el inciso final «que regirán en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario en ejercicio de su potestad de autoorganización».

Por lo demás, debemos indicar que este artículo ha sido modificado por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, estableciendo el carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados (comúnmente llamadas comisiones informativas, como veremos), en los Ayuntamientos de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales.

En última instancia, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modificó este precepto con el cambio de la denominación de comisión de gobierno, que pasó a ser junta de gobierno, y con la incorporación del inciso relativo a la exigencia de proporcionalidad en cuanto a su representatividad en el pleno de los diferentes grupos políticos provinciales, a la hora de establecer su grado de participación en las llamadas comisiones informativas permanentes.

Concordancias:

— Artículo 141. Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311 de 29.12.1978). La provincia como entidad local.

— Artículo 26 a 29. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local. La organización provincial.

— Capítulo II (artículos 55 a 73). RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales. De la provincia.

— Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre de 1989 (BOE núm. 10 de 11 de enero de 1990).

II. COMENTARIO

El apartado primero de este artículo configura la organización necesaria de las Diputaciones provinciales. A saber, Presidente, vicepresidentes, junta de Gobierno y pleno como órganos necesarios e indisponibles. Debemos recordar que las reformas introducidas a través de esta Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que en su título X de la LRBRL afectan, principalmente, a los municipios de gran población, dejaron fuera de la misma a las instituciones provinciales y a los consejos de las islas baleares y cabildos de menor número de habitantes, por lo que su funcionamiento se equipara más al de los municipios de régimen común que a los de gran población, lo que puede resultar paradójico dadas las similitudes en cuanto a población, tamaño, configuración o complejidad organizacional de los entes provinciales con los municipios de gran población.

En esta línea, la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares en el seno de la FEMP, lleva años reclamando el fortalecimiento y modernización de los entes locales intermedios, figurando como una de sus propuestas, la de una modificación legislativa en la proyección indicada.

Debemos insistir brevemente lo que supuso la importantísima sentencia citada en las consideraciones previas (STC 214/1989 del pleno del TC publicada en el BOE núm. 10 de 11.01.1990), relativa al régimen jurídico de la organización municipal y provincial, y a las competencias estatales y autonómicas sobre el mismo, así como a la naturaleza de la potestad reglamentaria local plasmada en los reglamentos orgánicos. Dicha sentencia sentó que, depurado este precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia en las consideraciones previas, permite que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos provinciales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa provincial, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas. La referida sentencia, con la declaración de inconstitucionalidad indicada, fue publicada en el BOE núm. 10 de 11.01.1990.

En este sentido, el Reglamento orgánico (municipal o provincial), es el resultado más genuino, junto a las ordenanzas, del ejercicio de su potestad regla-

mentaria y de autoorganización (artículo 4 de la LRBRL) y, sin duda, constituye la manifestación más importante de la capacidad de autorregulación siendo inherente al propio principio de autonomía local (municipal y provincial). Puede decirse que, como fue reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, el Reglamento orgánico constituye a más clara expresión del principio de autonomía local entendido como la capacidad que tiene una entidad local para autorregularse y autoorganizarse (STC 104/2000 de 13 de abril y SSTs del 20 de mayo de 1988 y de 9 de febrero de 1993). Y es que la autonomía local reconocida en el artículo 137 de la CE incluye, entre sus contenidos, la posibilidad de dotarse de una organización y funcionamiento propios en los términos establecidos por la legislación básica estatal y la normativa autonómica de aplicación. En este sentido, la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por el Gobierno de España mediante instrumento de 20 de enero de 1988 (que entró en vigor en nuestro Estado el 1 de marzo de 1989) y que, por aplicación del artículo 93 de la CE, forma parte del bloque de constitucionalidad y obliga a que la legislación básica del Estado, y lógicamente la autonómica que sea de aplicación, deba ser interpretada a la luz de lo previsto en sus artículos 3.1 y 6.1 que definen la autonomía local y determinan su contenido atendiendo siempre a la capacidad del municipio para la gestión de sus asuntos públicos con posibilidad de adaptarlo a sus necesidades específicas y permitiendo una gestión eficaz. En esta misma línea el propio Tribunal Supremo (STS de 22 de mayo de 2015, rec. 2433/2013), siguiendo una importante jurisprudencia reiterada, establece que, la diferencia de los reglamentos estatales o autonómicos, el Reglamento orgánico de las entidades locales tiene un carácter singular y su vinculación negativa respecto del principio de legalidad. La jurisprudencia más reciente de esta Sala se inclinó por el criterio de la «vinculación negativa», en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial, siempre, claro está, que dicha materia no esté excluida de su competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

Así, la jurisprudencia surgida desde la importantísima STC 214/1989, dotó de prevalencia a los reglamentos organizativos dictados por las entidades locales en ejercicio de su facultad de autoorganización sobre las demás disposiciones estatales que no ostentaban carácter básico. Tales normas estatales no básicas vendrían a ocupar una posición subordinada y complementaria con respecto a los reglamentos orgánicos locales, de manera que el Reglamento orgánico provincial (y municipal) no está subordinado a las determinaciones del RD 2568/1986 del ROF, sino que prevalece sobre este (STS de 17 de marzo de 2009, rec. 926/2007).

La principal novedad en la regulación de la organización necesaria tras la nueva redacción dada a este precepto por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, vino dada por la confi-

guración de las denominadas comisiones informativas permanentes como órganos preceptivos, ya que hasta dicha modificación estaban configurados como órganos potestativos, todo ello con la intención de reforzar estos importantes órganos de control y fiscalización en los que deben estar representados todos los grupos políticos de la respectiva corporación provincial.

Llegados a este punto, y en relación con la organización necesaria de las provincias, consideramos de interés realizar un breve repaso al proceso de constitución de las corporaciones provinciales, en lo que difiere del proceso municipal, y todo ello con carácter previo a analizar los preceptos de esta Ley dedicados al Presidente, al Pleno, y a las competencias que cada uno de estos órganos tiene atribuidas.

La primera cuestión relevante que debemos citar es la relativa al sistema electoral, y la menor legitimidad democrática atribuida, por cierto sector doctrinal y político, a sus representantes. Ello es debido fundamentalmente a su sistema de elección indirecto de segundo grado, y que obligó al Estado Español a hacer una reserva respecto a la aplicación del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, donde se establece que el derecho a la autonomía local se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal. Como sabemos, no existe una urna para que la ciudadanía pueda votar a sus representantes en los plenos de las diputaciones provinciales, desconociéndose que concejal o concejala, del ámbito territorial de la provincia, va a ser el/la candidato a Presidente de la Diputación Provincial por los diferentes partidos y agrupaciones políticas que se presentan a las elecciones locales. Esto no sucede, en mayor o menor medida, con la elección de los Parlamentos estatal o autonómicos o de los plenos municipales.

La regulación del procedimiento electoral de las diputaciones provinciales la encontramos en los artículos 204 a 209 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. Una vez celebradas las elecciones locales, y realizada la asignación de puestos de diputados y diputadas provinciales según el sistema previsto en los artículos 204 y 205 de la LOREG, la Junta Electoral de cada zona (partidos judiciales a los que se refiere el artículo 204.3 de la LOREG), convocará por separado dentro de los cinco días siguientes, a los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, que hayan obtenido puestos de Diputados, para que elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos Concejales a quienes hayan de ser proclamados Diputados, eligiendo, además, tres suplentes, para cubrir por su orden las eventuales vacantes. A estos efectos, y según dispone la propia LOREG, el número de diputados/as del pleno de cada corporación provincial depende del número de habitantes de la provincia: hasta 500.000 habitantes, 25; de 500.001 a 1.000.000, 27; de 1.000.001 a 3.500.000, 3; y finalmente de 3.500.001 en adelante, 51. Además debemos precisar que los partidos judiciales, a efectos de las elecciones locales son los establecidos en el Real Decreto 529/1983, de 9 de

marzo, por el que se determinan los Partidos Judiciales de cada provincia, a considerar a efectos de las elecciones de Diputados provinciales.

Efectuada la elección, la Junta de Zona proclama los Diputados electos y los suplentes, expide las credenciales correspondientes y remite a la Junta Provincial y a la Diputación certificaciones de los Diputados electos en el partido judicial.

Recibidas las credenciales en las respectivas diputaciones provinciales, y de conformidad con el previsto en los artículos 207 de la Ley orgánica del régimen electoral general, y 57 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, estas deben realizar su sesión constitutiva el quinto día posterior a la proclamación de los diputados, a las doce (12:00) horas. Este plazo de cinco días debe interpretarse como «días hábiles» (Acuerdo de la JEC 394/1995), ya que al no contemplarse el plazo para la celebración de la sesión constitutiva de la Diputación Provincial en la LOREG sino en el ROF, no es de aplicación la regla del cómputo de los plazos que establece el artículo 119 LOREG, sino que dicho plazo administrativo ha de computarse conforme a la legislación aplicable de procedimiento administrativo, excluyendo los días inhábiles, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la LPAC. La primera diferencia que encontramos con la constitución de los ayuntamientos, es que la fecha de constitución puede ser distinta entre unas corporaciones provinciales y otras, ya que la fecha de referencia para la fijación de la fecha de esta sesión entendemos que debe ser la de la proclamación de diputados y diputadas en el último Partido judicial de su ámbito territorial.

La celebración de la sesión constitutiva exige también, de acuerdo con el procedimiento regulado en la LOREG, la constitución de una mesa de edad y la previa toma de posesión de los diputados y diputadas electos. Para la elección del Presidente o Presidenta, puede ser candidato o candidata cualquiera de los corporativos que se postule (recordemos que no hay listas electorales por lo que no puede haber cabezas de lista, pudiendo postularse para la elección varios diputados y diputadas, incluso del mismo Partido político), requiriéndose para su proclamación que el candidato obtenga mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda. En el supuesto de que se diese un empate y ninguno alcanzase la mayoría simple en la segunda votación, y por analogía con lo dispuesto en el artículo 196 c) LOREG a la que se refiere el artículo 207.2 del mismo texto legal, habrá de atribuirse dicho cargo al candidato perteneciente a la entidad política que más puestos de diputado provincial haya obtenido en la provincia, y de persistir el empate, al de la entidad política que más votos haya obtenido en la provincia; si aun así persistiera el empate, se resolverá por sorteo (Acuerdo de la JEC 847/1995).

Una vez constituida una corporación provincial, y según se recoge en el artículo 58 del ROF, dentro de los treinta (30) días siguientes al de la sesión constitutiva, el Presidente convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación que sean precisas (las denominadas sesiones organiza-

tivas), con el fin de resolver sobre los siguientes puntos: periodicidad de sesiones del Pleno; creación y composición de las Comisiones informativas permanentes; nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados, que sean de la competencia del Pleno, y conocimiento de las resoluciones del en materia de nombramientos de Vicepresidentes, miembros de la Comisión de Gobierno (Junta de Gobierno), y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que la Presidencia estime oportuno conferir. Es habitual que en estas sesiones se introduzcan otros puntos en el orden del día y que suelen adoptarse al comienzo de cada mandato corporativo, y como pueden ser a título meramente enunciativo, los relativos a la delegación de competencias del pleno en la junta de gobierno (artículo 33.4 de la LRBRL), el régimen retributivo de los corporativos (artículos 75, 75 bis y 75 ter de la LRBRL), número, características y retribuciones de los puestos que pueden ser desempeñados por personal eventual (artículos 104 y 104 bis de la LRBRL), plan de igualdad entre mujeres y hombres (disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público) o Plan Estratégico de Subvenciones (artículo 8 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones y jurisprudencia formada por la sala de lo contencioso-administrativo del TS, por todas la STS 1010/2021 Cendoj: 28079130032021100046).

III. BIBLIOGRAFÍA

«Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL». Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 43. Antoni Bayona Rocamora.

«Apuntes sobre el sistema electoral provincial». Garrido López, C. (2021). Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) «Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

«Las políticas de fomento de las AAPP ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración Local». Juan Marquina Fuentes, REGAP, núm. 57 (enero-junio 2019). Sección Notas. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación DESPORU, Ref.: RTI2018-099804-A-100. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

«El papel de la Diputación como garante de servicios básicos tras la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». Miguel Ángel Castellón Rubio, TFG en Universidad Internacional de la Rioja.

«Orígenes de las Diputaciones Provinciales: territorio y Administración». Enrique Orduña Rebollo, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie: Claves del Gobierno local, 14.

Artículo 32 bis. *Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares*

El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El presente artículo, relativo al personal directivo de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, fue introducido por el artículo 1.12 de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Como cuestión previa, debemos tener claro que, a nuestro juicio, no existe una clase o un tipo de empleado público propio denominado directivo público profesional, sino que las clases de empleados públicos se limitan con carácter general a personal funcionario, laboral y eventual (cada uno con sus subclases). La configuración que hacen el TREBEP y la normativa autonómica en materia de personal, no es más que la de desarrollar su régimen jurídico específico en cuanto a personal que desempeña funciones directivas profesionales, en este caso, en las Diputaciones Provinciales.

Concordancias:

— Artículo 85 bis. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Gestión directa de servicios de competencia local, organismos públicos locales y entidades públicas empresariales.

— Artículo 130. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Órganos superiores y directivos.

— Disposición Adicional 14ª. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios.

— Disposición Adicional 15ª. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Régimen de Incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos Locales y otro personal al servicio de las Entidades locales.

— Artículo 13. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del empleado Público. Personal directivo profesional.

— Artículo 55. Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Estructura de la Administración General del Estado.

II. COMENTARIO

Para un análisis del régimen jurídico aplicable al personal directivo profesional al servicio de las entidades locales en general, y de las diputaciones provinciales en particular, debemos partir de la jurisprudencia sentada por nuestro TS (principalmente en la STS 1829/2019, de 17 de diciembre, rec. 2145/2017), que hace una interpretación estrictamente literal y finalista del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del empleado Público.

Esta STS, como veremos, dispone que son (exclusivamente, en opinión del TS) el Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA los que pueden establecer, en desarrollo del TREBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los principios de que estos desarrollen funciones directivas profesionales, que su designación lo sea en base a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, su sujeción a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

Como vemos, la principal conclusión de esta sentencia, es la falta de competencia de las EELL para regular el régimen jurídico de su personal directivo profesional, y de la lectura de la misma, podemos extraer las siguientes conclusiones:

— La existencia en el Estatuto Básico del Empleado Público de previsiones expresas sobre el personal directivo y esa habilitación normativa al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, ponen de relieve la importancia que el legislador estatal otorga a que ese régimen esté dotado de suficiente homogeneidad. De ahí que tenga su sentido que limite la atribución de dicha facultad al Gobierno y a las Comunidades Autónomas exclusivamente, dice el TS.

— Las concretas y muy específicas atribuciones a los entes locales sobre el personal directivo conducen a la conclusión de que se prevén precisamente porque estas entidades no tienen competencia para dictar regulaciones generales de desarrollo del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, si la tuvieran serían innecesarias. Por otro lado, hay que decir que la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del artículo 4.1 a) —reglamentaria y de autoorganización— no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria.

— El artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público no habilita a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo, ya que la LRBRL únicamente permite a las entidades locales que dispongan en sus respectivos Reglamentos Orgánicas la posibilidad de realizar nombramientos entre quienes no reúnan la condición de funcionarios, como excepción a la regla

general, y la fijación de sus retribuciones. Además, su D.A. 15ª se refiere a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades

— Concluye el TS diciendo que no están habilitadas las corporaciones locales para regular, —a partir del Estatuto Básico del Empleado Público—, el régimen de su personal directivo. Porque si el legislador hubiera querido que así fuese, no hubiera delimitado expresamente qué facultades les corresponden a los entes locales, sin mención alguna a la facultad de completar el régimen jurídico del personal directivo.

Es por ello, que esta materia, las Diputaciones Provinciales han de estar a lo que su respectiva C.A. haya legislado sobre el personal directivo. Tenemos ejemplos, como en las CCAA de Galicia, Extremadura, Valencia, y otras, en las que se han aprobado normas de desarrollo del TREBEP, con una regulación más o menos pormenorizada del personal directivo profesional.

De la regulación contenida en este artículo (y la concordante referida a los ayuntamientos de gran población), debemos además concluir que su nombramiento se deberá efectuar entre funcionarios de carrera del Estado, de las CCAA, de las EELL o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el reglamento orgánico (provincial o municipal) permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario. Esta excepción (que su titular no reúna la condición de funcionario), se configura como una excepcionalidad al régimen ordinario, y solo para el supuesto de que así se requiera en atención a las características específicas de las funciones que se vayan a desempeñar, que han de poner de manifiesto que se precisan unos conocimientos y preparación ajenos a los propios de los cuerpos y escalas de funcionarios existentes en una determinada estructura organizativa (SSTSJ de las Islas Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, de 24 de julio, de 2018, rec. 392/2018, y de 29 de enero de 2019, rec. 222/2018).

En relación con esto, recientemente la sala de lo contencioso-administrativo del TS por Auto de fecha 02.02.2024 (Id Cendoj 28079130012024200255) ha admitido a trámite el recurso de casación interpuesto por un ayuntamiento de gran población y donde la norma que será objeto de interpretación es el artículo 130.3 de la LRRL, y que es precisamente el precepto «gemelo» al que estamos comentando en la vertiente municipal frente a la provincial, ya que establece que el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características

específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

Para completar el presente comentario debemos recordar, sin que ello impida que mostremos nuestra discrepancia al respecto, el fallo de la ST del TSJ de Castilla León 1629/2020 (Id Cendoj: 47186330012020100310), en la que deniega el pase a la situación de servicios especiales a personal funcionario que accede a un puesto directivo en una Diputación provincial, ya que según este Tribunal, solamente el desempeño de responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales permiten que el funcionario nombrado para ellos sea declarado en situación de servicios especiales. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal hace, a nuestro juicio, una interpretación excesivamente rigorista y literal del artículo 87.1 f) del TREBEP, que ciertamente habla de «órganos directivos municipales» y no de «órganos directivos locales», indicando que cuando el legislador quiere incluir a otras Administraciones locales, como es la provincial, así lo hace —y de manera expresa— en ese mismo artículo 87.1.f), lo que confirma que la redacción del precepto no permite albergar ninguna duda interpretativa. Añade además como argumento los antecedentes históricos de dicho precepto y que demostrarían que efectivamente el legislador ha venido reservando la declaración de servicios especiales para los cargos directivos de los municipios, pero no de las Diputaciones, y que teniendo ocasión de rectificar esa regulación, no lo ha hecho ni tan siquiera con ocasión de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, posterior al primer estatuto básico del empleado público, por el que se modificó la regulación de la situación de servicios especiales analizada. En este sentido, compartimos el razonamiento del juzgador de instancia y que fue revocado por el TSJ, y que va en la línea de considerar que resulta lesionado el principio constitucional de igualdad, que resulta del artículo 14 de la Constitución española, y más específicamente el artículo 23.2 de nuestra Carta Magna, ya que esa diferenciación entre la situación administrativa en la que queda el funcionario según la administración a la que vaya a prestar servicios (municipal o provincial), dado que existe una equiparación o paralelismo entre las estructuras y régimen de personal de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, y más en concreto, en la regulación del régimen jurídico de su personal directivo profesional.

III. BIBLIOGRAFÍA

«Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL». Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 43. Antoni Bayona Rocamora

«Apuntes sobre el sistema electoral provincial». Garrido López, C. (2021). Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) «Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales

en España», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

«Las políticas de fomento de las AAPP ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración Local». Juan Marquina Fuentes, REGAP, núm. 57 (enero-junio 2019). Sección Notas. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación DESPORU, Ref.: RTI2018-099804-A-100. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

«El papel de la Diputación como garante de servicios básicos tras la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». Miguel Ángel Castellón Rubio, TFG en Universidad Internacional de la Rioja.

«Orígenes de las Diputaciones Provinciales: territorio y Administración». Enrique Orduña Rebollo, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie: Claves del Gobierno local, 14.

Artículo 33

1. El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y los Diputados.

2. Corresponde en todo caso al Pleno:

a) La organización de la Diputación.

b) La aprobación de las ordenanzas.

c) La aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación provisional de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

d) La aprobación de los planes de carácter provincial.

e) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

f) La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, y el número y régimen del personal eventual.

g) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades locales y demás Administraciones públicas.

i) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.

j) La declaración de lesividad de los actos de la Diputación.

k) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada en el ejercicio económico exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios, salvo

las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

l) (Derogada)

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

n) (Derogada)

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

o) Las demás que expresamente la atribuyan las leyes.

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

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

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La regulación del pleno de las Diputaciones provinciales poco difiere de la regulación que se hace en esta misma ley del pleno municipal.

En esta línea, la redacción original de este precepto fue modificada por las siguientes normas.

En primer lugar la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, que realizó una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la corporación a fin de solventar los problemas planteados al atribuirse en la regulación original del año 1985 al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Presidente, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento de la respectiva Diputación. Como contrapartida, se clarifican las competencias del Pleno, se refuerzan las funciones de control por parte de éste mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Presidente y de sus órganos delegados en las Diputaciones Provinciales.

Montoya Martín, E. (2023), «Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 19.

Parra Muñoz, J.F. (2010), «Los servicios locales», en Carbonero Gallardo, J.M. (Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid. Referencia en base de datos: LA LEY 15957/2011.

Sosa Wagner, F. (2008), «*La gestión de los servicios públicos locales*». 7ª edición, Aranzadi, Pamplona.

Villar Rojas, F.J. (2016), «El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela», *Derecho Público PUCP*, núm. 76.

Artículo 87

Derogado.

CAPÍTULO III. Contratación

Artículo 88

Derogado.

TÍTULO VII Personal al servicio de las entidades locales

CAPÍTULO PRIMERO Disposiciones generales

Artículo 89

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

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La LRBRL dedica su Título VII al personal al servicio de las entidades locales. Este título se divide en cinco capítulos en los que se contienen las disposiciones generales (Capítulo I), las disposiciones comunes a los funcionarios de carrera (Capítulo II), las normas sobre selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas (Capítulo III), la selección de los restantes funcionarios y las reglas sobre provisión de puestos

de trabajo (Capítulo IV) y, finalmente, las normas aplicables al personal laboral y eventual (Capítulo V).

Nos detenemos ahora en el Capítulo I, disposiciones generales, compuesto por los artículos 89 a 91, comenzando con el análisis del primero de ellos.

Concordancias:

— Artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española. Competencia exclusiva del Estado.

— Artículos 3 y 8 a 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del estatuto básico del empleado público. Clases de empleados.

— Artículos 103, 104 y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Personal laboral y eventual.

— Disposiciones Adicionales 12ª y 15ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Contratos mercantiles y de alta dirección; incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los directivos locales.

— Disposición Transitoria 8ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Contratos administrativos de colaboración temporal.

— Disposición Final 3ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuerpos de Policía Local y de Bomberos.

— Título VII del Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de régimen local. Personal al servicio de las Entidades Locales.

— Artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Duración del contrato de trabajo.

— Artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral.

II. COMENTARIO

El artículo 89 de la LRBRL señala que el personal al servicio de las entidades locales está integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial. Como habrá observado el lector, el precepto omite cualquier referencia expresa al personal funcionario interino, pero ello no es óbice para afirmar que este tipo de personal también puede prestar servicio en las entidades locales. Lo mismo cabe decir del personal directivo público profesional.

Para una adecuada comprensión de la diversa tipología de personal al servicio de las entidades locales es preferible acudir al TREBEP, norma básica dictada al amparo del artículo 149.1. 18ª de la CE. Su artículo 8 nos dice que son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, empleados públicos que se clasifican en: a) funcionarios de carrera; b) funcionarios interinos; c) personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y d) personal eventual. Por su parte, el artículo 13 del TREBEP define al personal directivo público profesional como aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Los funcionarios de carrera ostentan un nombramiento legal (no suscriben un contrato, ni de trabajo ni administrativo) y están vinculados a la Administración por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. Con esta definición, proporcionada por el artículo 9 del TREBEP, podemos extraer las notas definitorias de la relación funcional de carrera: relación estatutaria sujeta al Derecho Administrativo, desempeño de servicios profesionales retribuidos y carácter permanente.

También el artículo 130 del TRRL se refiere a los funcionarios de carrera de la Administración Local como aquellos que, en virtud de nombramiento legal, desempeñen servicios de carácter permanente en una Entidad local, figuren en las correspondientes plantillas y perciban sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal del presupuesto de las Corporaciones

La nota de permanencia es la que diferencia al funcionario de carrera del funcionario interino. Éste se define como aquel que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, es nombrado como funcionario con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias (artículo 10.1 del TREBEP): a) existencia de plazas vacantes cuando no es posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años; b) sustitución transitoria de los titulares de las plazas durante el tiempo estrictamente necesario; c) 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; y d) exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses dentro de un período de dieciocho meses.

Por tanto, funcionario de carrera y funcionario interino realizan o pueden realizar las mismas funciones, que son las funciones reservadas a los funcionarios. Los primeros las realizan de forma permanente porque su vinculación con la Administración es de tal carácter, mientras que los segundos las realizan de forma temporal en la medida en que se extienda en el tiempo su nombramiento. Sentado lo anterior, hay que aclarar que el nombramiento de funcionarios inte-

rios requiere de la existencia de razones de necesidad y de urgencia: esto es, hay necesidad de desempeñar ciertas funciones y cometidos que, por las causas que luego diremos no pueden ser realizadas por funcionarios de carrera, y además hay urgencia en el desempeño de esas funciones, en el sentido de que no pueden demorarse en exceso. Ambas circunstancias (la necesidad y la urgencia) han de quedar adecuadamente acreditadas en el procedimiento administrativo que se tramite en orden al nombramiento del funcionario interino. Y además, debe concurrir alguna de las circunstancias reseñadas en el párrafo anterior y que podemos resumir de la siguiente manera:

a) Existe una plaza vacante en la plantilla de plazas de la entidad local que no se puede cubrir por funcionario de carrera. Hablamos de plaza vacante para referirnos a la plaza que carece de titular y por tanto deberá ser incluida en la oferta de empleo público para posteriormente proceder a su convocatoria mediante proceso selectivo. Para que esta plaza vacante pueda ser cubierta por un funcionario interino es imprescindible que no pueda cubrirse por otro funcionario de carrera, de lo que también habrá de dejarse constancia en el expediente. Los nombramientos interinos que se realicen en plazas vacantes podrán durar tres años como máximo. Nos dice el artículo 10.4 del TREBEP que las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deben ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública, lo que nos conduce a la idea de que el legislador quiere limitar al máximo la temporalidad en el empleo público al prever que estas plazas interinadas se ocupen por los que ya son funcionarios de carrera y, por ello, ya han acreditado suficientemente su mérito y capacidad; estos funcionario de carrera desplazarían a los interinos de la ocupación de las plazas. Señala también el artículo 10.4 del TREBEP que transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad –o lo que es lo mismo, el funcionario interino será cesado– y la vacante solo podrá ser ocupada por funcionario de carrera –refiriéndose aquí al aspirante que supere el proceso selectivo convocado para la cobertura de la plaza en cuestión–. Ahora bien, esto tiene una excepción: se podrá efectuar otro nombramiento de funcionario interino si el proceso selectivo para cubrir permanentemente la plaza queda desierto. Fíjese bien el lector que la norma habla de efectuar otro nombramiento interino, y no de mantener el nombramiento interino que ya existía; ese mantenimiento solo es posible si la convocatoria del proceso selectivo para cubrir la plaza vacante interinada se ha publicado dentro del plazo de tres años desde que se hizo el nombramiento funcional interino y se resuelve conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP, mantenimiento que se extenderá hasta la resolución de la convocatoria y sin que el cese dé lugar a compensación económica ninguna.

b) Existe una plaza en la plantilla cuyo titular es un funcionario de carrera que, por las razones que sea, se encuentra ausente, pero tiene derecho a la reserva de su plaza. Por ejemplo, cuando se encuentra en comisión de servicios en otra Administración. En tales casos, esa plaza, que no está vacante porque tiene un titular, puede ser interinada durante el tiempo estrictamente necesario, tiempo éste respecto al cual el legislador no señala un tope máximo prefijado y que con carácter usual se prolongará durante el tiempo en que el funcionario de carrera titular de la plaza mantenga su reserva. Sin perjuicio de lo anterior, también para estos nombramientos interinos han de concurrir razones justificadas de necesidad y urgencia, que habrán de combinarse con los motivos que soportan la ausencia del funcionario de carrera titular. Volviendo al ejemplo de la comisión de servicios, en tanto ésta ha de ser autorizada por la Administración de origen, difícilmente será justificable la necesidad y la urgencia en el desempeño de las funciones que hasta entonces ha venido realizando el funcionario de carrera titular cuando éste ha sido autorizado a marcharse temporalmente.

c) La ejecución de programas de carácter temporal se refiere a la realización de funciones que no son estructurales ni forman parte del tráfico habitual de la Administración de que se trate, sino que son funciones coyunturales que atienden a una concreta finalidad acotada en el tiempo. De este modo, como no estamos ante funciones permanentes o estructurales, la Administración no tienen necesidad de crear plaza en la plantilla de plazas, por lo que los nombramientos funcionariales interinos que la norma autoriza no suponen, a diferencia de los anteriores, la ocupación de plazas de la plantilla (vacantes en el primer caso, y con titular en el segundo). La temporalidad del programa puede extenderse un máximo de tres años, ampliables doce meses más por las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del TREBEP.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses dentro de un período de dieciocho meses. Se trata de cubrir ausencias temporales de funcionarios de carrera que se mantienen en sus plazas (por ejemplo, ante situaciones de incapacidad laboral temporal más o menos prolongada) o para resolver situaciones coyunturales motivadas por picos de trabajo o circunstancias similares, a fin de reforzar la plantilla existente en momentos ocasionales.

Siguiendo con el artículo 89 de la LRBRL, el precepto alude también a los contratados en régimen de derecho laboral. Sobre el personal laboral, el artículo 8.2.c) del TREBEP distingue entre el personal laboral fijo, el personal laboral por tiempo indefinido y el personal laboral temporal. Esta clasificación resulta desacertada si se compara con la terminología propia de la normativa del Derecho Laboral en cuanto distingue entre personal indefinido y personal temporal, al que se une el personal indefinido no fijo de creación jurisprudencial. Conforme al artículo 11 del TREBEP, el personal laboral suscribe contrato de trabajo que se formaliza por escrito en cualquiera de las modalidades previstas en la legislación laboral. El contrato de trabajo puede ser por tiempo indefinido (el contrato

fijo) o puede ser de duración determinada; éste puede celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de la persona trabajadora (artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores). El personal laboral no puede realizar todas las funciones que de ordinario componen la actividad desplegada por las Administraciones Públicas, sino que sus funciones quedan limitadas a las contempladas en el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública: los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño; los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares; y los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

Nos adentramos ahora en el personal eventual, que se define en el artículo 12 del TREBEP como aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. La clave de bóveda está en las funciones que realiza este personal: única y exclusivamente funciones de confianza o asesoramiento especial, por lo que tienen vedada la realización de funciones correspondientes al personal funcionario y laboral. Este personal es nombrado y cesado libremente, produciéndose el cese en todo caso cuando cesa la autoridad a la que se presta la función de confianza o asesoramiento. Para este personal, véanse los artículos 104 y 104 bis de la LRBRL.

Para finalizar, el artículo 89 LRBRL guarda silencio sobre el personal directivo público profesional, que se define en el artículo 13 del TREBEP como el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. Esta referencia a las normas específicas de cada Administración debe entenderse realizada a las normas que pueda dictar el Estado y/o las Comunidades Autónomas para establecer el régimen jurídico de este personal (sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, n.º 1829/2019, rec. 2145/2017). Sin perjuicio de ello, encontramos alusiones al personal directivo de Diputaciones, Cabildos y

Consejos Insulares (artículo 32 bis de la LRBRL) en los entes, consorcios, sociedades, organismos y fundaciones que conforman el sector público local (disposición adicional 12ª de la LRBRL) y al régimen de incompatibilidades (disposición adicional 15ª de la LRBRL).

En cualquier caso, no debe confundirse el personal directivo con los órganos directivos que establece el Título X de la LRBRL para los municipios de gran población (artículo 130.1.B y 2 de la LRBRL).

Artículo 90

1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

2. Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

3. Las Corporaciones locales constituirán Registros de personal, coordinados con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno. Los datos inscritos en tal Registro determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

A través del análisis del artículo 90 de la LRBRL vamos a abordar los conceptos de plantilla y de relación de puestos de trabajo, y de sus correlativas plazas y puestos de trabajo. Es crucial poder distinguir estos instrumentos de ordenación y gestión del personal empleado de las entidades locales y conocer la normativa que, más allá de las previsiones de esta Ley, pivota sobre ellos. Finalizaremos con el tratamiento de los registros de personal.

El artículo 90 se divide en tres apartados, dedicados respectivamente a las plantillas (y las plazas), las relaciones de puestos de trabajo (y los puestos de trabajo) y los registros de personal.

Concordancias:

— Artículos 162 y siguientes 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. Presupuesto de las entidades locales.

— Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

— Artículos 16 a 20, 37 y 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del estatuto básico del empleado público. Carrera profesional y promoción interna, negociación colectiva de las condiciones de trabajo y grupos de clasificaciones profesional.

— Artículos 126, 127 y 167 y siguientes del Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de régimen local. Plantillas y relaciones de puestos de trabajo; clasificación de las plazas de funcionarios.

— Artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Contenido de las relaciones de puestos de trabajo.

— Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración. Formato y contenido de las relaciones de puestos de trabajo.

II. COMENTARIO

1. Apartado 1

El apartado 1 del artículo 901 de la LRBRL se dedica a la plantilla de plazas de la entidad local. La plantilla se aprueba anualmente a través del Presupuesto. No obstante, no forma parte del Presupuesto.

Si acudimos al artículo 162 del TRLRHL, el Presupuesto general de la entidad local se define como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente. Ningún precepto del TRLRHL se refiere a la plantilla de personal como documento integrante del Presupuesto de la entidad local y tampoco se contiene mención a ella en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos. Ambas normas sí se refieren al Anexo de personal de la entidad como documento que ha de unirse al expediente del Presupuesto y que relaciona y valora los

puestos de trabajo existentes en la entidad local de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto.

Aclarado que la plantilla no forma parte del Presupuesto, sin embargo, debe aprobarse anualmente a través del mismo, lo cual es de todo punto lógico si entendemos la plantilla como una relación de plazas con dotación presupuestaria. De ahí que no sea correcta la afirmación contenida en el artículo 90.1 de la LRBRL de que la plantilla comprende todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, porque la plantilla no comprende puestos de trabajo sino plazas. Son las plazas de la plantilla que se encuentran vacantes las que pueden ser incluidas en las ofertas de empleo público para posteriormente ser convocadas para su cobertura por funcionario de carrera o personal laboral indefinido.

Ordena el artículo 90.1 de la LRBRL que las plantillas respondan a los principios de racionalidad, economía y eficiencia, y habrán de establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general. Es aquí donde marcadamente se observa la vinculación que, a nivel económico, tiene la plantilla con el Presupuesto de la entidad local, pero no sólo con éste, en el bien entendido de que los gastos de personal de la entidad local no van a poder desvincularse, al socaire de la potestad de autoorganización de las entidades locales, de las previsiones que sobre estos gastos se contengan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada anualidad.

Con mayor detalle se abordan las plantillas en el artículo 126 del TRRL, que no obstante mantiene las alusiones —erróneas— a los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. El precepto señala la posibilidad de ampliar las plantillas a lo largo del ejercicio presupuestario: a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables; y b) siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales. Estas y otras modificaciones de las plantillas requieren el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación del Presupuesto. Por su parte, el artículo 127 del TRRL ordena que una vez aprobada la plantilla, se remita copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de 30 días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia junto con el resumen del Presupuesto. Sobre su aprobación, corresponde al Pleno de la Corporación de forma indelegable (artículo 22.2.i municipios de régimen común, artículo 33.2.f diputaciones provinciales, artículo 123.1.h municipios de gran población).

La normativa omite definir la plaza. Obtenemos una plaza cuando superamos un proceso selectivo para el ingreso en la función pública con carácter permanente, sea como funcionario de carrera sea como personal laboral inde-

finido, y también cuando se obtiene nombramiento de personal eventual. Y ello en tanto que las plazas de las plantillas pueden tener diversa naturaleza (funcionarial, laboral o eventual) y se clasifican en base a grupos de titulación conforme al artículo 76 y la disposición adicional 6ª del TREBEP (grupo A, subgrupos A1 y A2, grupo B, grupo C, subgrupos C1 y C2 y Grupo otras agrupaciones profesionales) y escalas (Administración General, Administración Especial, Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional), subescalas, clases y categorías conforme a los artículos 167 y siguientes del TRRL. Con esta clasificación de las plazas, la plantilla deberá contener, respecto a ellas, su denominación, naturaleza, el número de dotaciones, el grupo/subgrupo de titulación, la escala, la subescala y en su caso la clase y categoría.

Cabe preguntarse si la formación de la plantilla está sujeta a negociación colectiva. Acudimos al artículo 37 del TREBEP para ofrecer una respuesta negativa en el entendimiento de que la plantilla no contiene condiciones de trabajo del personal empleado público. Más adelante comprobaremos donde se plasman estas condiciones.

2. Apartado 2

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 90 de la LRBRL alude a las relaciones de puestos de trabajo, ordenando —imperativo— a todas ellas a que las formen. Estas relaciones deben incluir todos los puestos de trabajo existentes en la organización; al menos deben incluir todos los que estén siendo actualmente desempeñados por empleados públicos al servicio de la entidad, sin perjuicio de que puedan incluir otros que se encuentren vacantes. En definitiva, con la relación de puestos de trabajo se trata de diseñar la organización interna que la Corporación considera adecuada para dar satisfacción a las políticas públicas de cada momento.

A diferencia de la plantilla que contiene plazas con fuerte vinculación económica con el Presupuesto, la relación de puestos de trabajo contiene, como su propio nombre indica, puestos de trabajo. Los puestos de trabajo, al igual que las plazas, tampoco se definen en el LRBRL, pero podemos encontrar su definición en las normas legales dictadas en desarrollo del TREBEP; así, por ejemplo, las de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco o Comunidad Valenciana. La definición más completa pasa por considerar el puesto de trabajo como un conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se encomiendan a los empleados públicos y para cuyo desempeño se exigen una serie de conocimientos, requisitos, destrezas y capacidades.

Definido así el puesto de trabajo, la definición de la relación de puestos de trabajo que tradicionalmente se ha manejado era la prevista en el artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, a cuyo tenor las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento



Cuando el día 3 de abril de 1985 se publicaba en el BOE la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) se sentaban las bases para el desarrollo del marco de la autonomía local en un Estado territorialmente descentralizado, con la aparición de un nuevo escalón territorial, el autonómico, que tendrá un relevante papel en el desarrollo del régimen local, ante la confluencia de competencias regulatorias tanto en el ámbito local, como en la multitud de ámbitos materiales en los que desarrollan su actividad.

Después de **casi 40 años de vida, la LRBRL ha sufrido numerosas modificaciones** que han ido encajando contenidos que deben cohonestarse con múltiple normativa de carácter sectorial, con la propia normativa sobre régimen local y con abundante jurisprudencia. De ahí la **conveniencia y oportunidad** de esta obra, comentarios, artículo por artículo, de la norma básica de régimen local, del articulado de cabecera al que recurrir en cualquier expediente, en tantos y tantos temas sobre los que va avanzando la LRBRL.

Comentarios que se llevan a cabo con una **sistemática** que facilita su consulta y manejo, con una visión claramente aplicativa, conectando normativa, jurisprudencia y doctrina de mayor impacto. Se trata de una obra práctica, para todos los profesionales del mundo local, especialmente de la habilitación nacional, asesorías jurídicas, pero también técnicos de administración general y de gestión. También para el conjunto de operadores que interactúan con el mundo local y, por supuesto, de la academia, para intentar aportar algo de luz, con una herramienta útil en la compleja labor de aplicar una norma que es el centro de un complejo sistema normativo.

Para ello, y partiendo del texto del respectivo artículo, cada uno de **los autores y autoras realizan unas consideraciones previas, contextuales, y exponen las principales concordancias normativas que puedan facilitar al lector su rápida consulta**, para a continuación, desgarnar el comentario poniendo el acento en aquellos aspectos de mayor interés.

ISBN: 978-84-7052-961-0

