

TEMA 13

TEMA 13

Tokiko administrazio prozeduraren berezitasunak. Agirien sarrera eta irteera erregistroa.

2568/1986 Errege Dekretua, azaroaren 28koa, Toki Erakundeen Antolaketa, Funtzionamendu eta Araubide Juridikoaren Erregelamendua onartzen duena.

39/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearena.

40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoarena.

Especialidades del procedimiento administrativo local. El Registro de Entrada y Salida de Documentos.

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

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

Administrazioaren erantzukizuna

Administrarien Kidegoko Administrarien Eskalako enplegua finkatzeko prozesu bereziari (Lehiaketa oposaketa) dagokion Eusko Jaurlaritzako Administrarien 2021eko gaitegiaren 35. gaia (Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2021).

[lotura](#)

Responsabilidad de la administración

Tema 35 del temario de Administrativos del Gobierno Vasco 2021 correspondiente a la Escala Administrativa del Cuerpo Administrativo, proceso especial de consolidación de empleo (Concurso-Oposición) (Instituto Vasco de Administración Pública, 2021).

[link](#)

Formas de la acción administrativa con especial referencia a la Administración Local: La actividad de Fomento. La actividad de Policía: las licencias. El Servicio Público Local.

INTRODUCCIÓN

Abordamos en este tema las distintas formas de acción administrativas, clasificadas por la doctrina en tres grandes áreas: fomento, policía y servicio público.

1. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ENTES LOCALES

Las formas clásicas de intervención administrativa de los Entes Locales, se realiza, en opinión de la doctrina más acreditada en:

- Actuaciones que atribuyen al administrado nuevos derechos o en la ampliación de los derechos de los que ya es titular
- Mediante la limitación, reducción o supresión de derechos previos del administrado
- Mediante la creación de nuevas obligaciones o cargas al administrado

Según la ley 7 / 1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- Ordenanzas y Bandos
- Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo
- Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición de este.

La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativas y respeto a la libertad individual.

Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

1.1. Regulación jurídica

Al margen de la normativa sectorial en la materia, y la específica de cada Corporación Local, la principal regulación normativa de la materia se contiene en las siguientes normas:

- Ley 7/ 1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

1.2. Disposiciones generales

1.2.1. Supuestos de Intervención

Los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

- a) En el ejercicio de la **función de policía**, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.
- b) En materia de **subsistencias**, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores.
- c) En el orden del **urbanismo**, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.
- d) En los **servicios de particulares destinados al público** mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquellos debidamente y bajo tarifa.
- e) En **los demás casos autorizados legalmente** y por los motivos y para los fines previstos.

1.2.2. Limitaciones

La intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la Ley.

La intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren. Excepcionalmente y cuando por no existir otro medio de mantener o restaurar el orden hubiere de dirigirse la intervención frente a quienes legítimamente ejercieren sus derechos, procederá la justa indemnización.

La competencia atribuida a las Corporaciones Locales para intervenir la actividad de sus administrados se ejercerá mediante la concurrencia de los motivos que la fundamentan y precisamente para los fines que la determinen.

El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen.

Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la Libertad individual.

1.2.3. Medios de Intervención

La intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios:

1. Ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno
2. Sometimiento a previa licencia

3. Ordenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición de este.

1.2.4. Efectos

Los actos de las Corporaciones Locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alteraran las situaciones jurídicas privadas entre este y las demás personas.

En relación con las autorizaciones y licencias, se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero.

No podrán ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil o penal en la que hubieren incurrido los beneficiarios en el ejercicio de sus actividades.

1.3. Disposiciones Especiales

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, establece las siguientes determinaciones especiales:

1. La intervención en materia de abastos se dirigirá a asegurar la libre competencia como medio de procurar la economía en los precios
2. Los Ayuntamientos sancionaran cualesquiera formas de actuación encaminadas a impedir o dificultar la libertad de tráfico
3. Por disposición de las ordenanzas municipales podrá declararse obligatoria:
 - La utilización de los mataderos municipales o sujetos a su vigilancia inmediata, para el sacrificio de reses destinadas al consumo doméstico o la venta de carnes y productos frescos, con el fin de velar por la salubridad
 - La utilización por los abastecedores mayoristas de mercados al por mayor, con el fin de promover la concurrencia.
4. Cuando, por razones sanitarias, o de otra índole, fuera obligatoria la introducción, manipulación o suministro de artículos de primera necesidad a través de alhóndigas, mataderos, mercados u otros centros semejantes y quedará prohibida su realización fuera de ellos, no podrá impedirse el acceso a las personas que desearan ejercer el tráfico para el que se hallaren instituidos ni limitar el número de los autorizados, salvo disposición legal o reglamentaria en contrario
5. Estarán sujetas a previa licencia las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, movimientos de tierras, obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de estos, demolición de construcciones y demás actos que señalen los planes.
6. En todo caso se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana y, además, si concurren las circunstancias que se expresan para cada uno de los relacionados:

- Si la parcelación o reparcelación se refiere a sector para el que ya esté aprobado un plan de ordenación, en cuyo defecto la solicitud deberá reunir los requisitos y seguir la tramitación dispuesta para los planes de urbanismo
 - Si los movimientos de tierras modifican el relieve del suelo de modo que pueda dificultar el destino previsto en los planes de ordenación o la armonía del paisaje, así como si se cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad
 - Si las obras de edificación se proyectan sobre terreno o, en su defecto, si el peticionario asume el deber de costear y realizar simultáneamente la urbanización, y si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento
 - Si el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización
 - Si las construcciones pueden ser demolidas por carecer de interés histórico o artístico o no formar parte de un conjunto monumental y si el derribo se proyecta con observancia de las condiciones de seguridad y salubridad
7. Estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles.
 8. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados
 9. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente.

2. ACCIÓN DE FOMENTO

2.1. Subvenciones

2.1.1. Concepto

Se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las entidades locales, que otorguen las corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal.

2.1.2. Beneficiarios

Las Corporaciones Locales podrán conceder subvenciones a entidades, organismos o particulares cuyos servicios o actividades complementen o suplan los atribuidos a la competencia local.

2.1.3. Limitaciones

Solo podrá aplicarse el régimen de subvención a servicios de índole económica cuando se demuestre, en el expediente que al efecto se instruya, la imposibilidad de utilizar cualquiera otra modalidad de prestación o la mayor carga económica que con ella se ocasionaría.

Serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad.

Dicha nulidad alcanzara a los acuerdos de subvenciones destinadas a finalidades que las corporaciones puedan cumplir por sí mismas con igual eficacia y sin mayor gasto que el representado por la propia subvención.

2.1.4. Normas de otorgamiento

El otorgamiento de las subvenciones se atenderá a estas normas:

- Tendrán carácter voluntario y eventual, excepto lo que se dispusiere legal o reglamentariamente
- La Corporación podrá revocarlas o reducir las en cualquier momento, salvo cláusula en contrario
- No serán invocables como precedente
- No excederán, en ningún caso, del 50 por 100 del coste de la actividad a que se apliquen
- No será exigible aumento o revisión de la subvención.

La Corporación podrá comprobar, por los medios que estime oportunos, la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines.

La regulación específica de la concesión de subvenciones se contiene en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Se entiende por subvención, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3º de la citada Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a. Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.

Tampoco estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas, tanto ordinarias como extraordinarias, realicen las entidades que integran la Administración local a favor de las asociaciones a que se refiere la

disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

- a. Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.
- b. Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.
- c. También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.
- d. Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.
- e. Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.
- f. Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial. g. Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.
- h. El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte 9 de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley:

- a. Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.
- b. Las subvenciones previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- c. Las subvenciones reguladas en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.
- d. Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa.

3. ACCIÓN DE POLICÍA

3.1. Concepto

La acción de Policía se define como aquella desplegada en el ejercicio de las potestades administrativas, ejercitada por la misma, con la finalidad de mantener el orden público, y que se manifiesta en la limitación de los derechos de los administrados, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.

3.2. Manifestaciones

Las manifestaciones de la acción de Policía se traducen en los ámbitos que analizamos a continuación.

3.2.1. Disposiciones

Pueden ser tanto de carácter general (reglamentos de policía) como de carácter singular. Es importante resaltar que las actuaciones en materia de acción policial no pueden ser adoptadas de modo individual, en tanto no estén autorizadas en una norma reglamentaria o legal que las sustente.

Las disposiciones individuales o de carácter singular, se traducen en tres tipos distintos de acción policial:

- a) Autorización: mediante la que se remueve por la Administración un obstáculo concreto que impide al administrado el ejercicio de un derecho previo
- b) Mandato: supone el requerimiento para que un administrado cumpla con una obligación legal o reglamentariamente establecida, o para que soporte una actuación administrativa sobre su esfera personal o patrimonial
- c) Prohibición: mediante la que se impide al administrado el ejercicio de una actividad por no ser ajustada a derecho

3.2.3. Medios de ejecución forzosa

Los medios de ejecución forzosa se encuentran regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en sus artículos 100 y siguientes.

3.2.3.A) Utilización

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

3.2.3. B) Medios de ejecución forzosa

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a) Apremio sobre el patrimonio
- b) Ejecución subsidiaria
- c) Multa coercitiva
- d) Compulsión sobre las personas

2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

Artículo 101 Apremio sobre el patrimonio

1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.
2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.

Artículo 102 Ejecución subsidiaria

1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.
2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.
3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.
4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

Artículo 103 Multa coercitiva

1. Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:
 - a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
 - b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
 - c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.
2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

Artículo 104 Compulsión sobre las personas

1. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.
2. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa.

Artículo 105 Prohibición de acciones posesorias

No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

3.2.4. Sanción administrativa

Las sanciones administrativas comunes se manifiestan bajo la denominación de multas. Las multas sancionadoras, a diferencia de la multa coercitiva analizada anteriormente, consisten en una consecuencia impuesta al administrado no para forzarle a realizar una actuación sino como consecuencia de la comisión de una infracción.

Según la Disposición Adicional Única de la Ley 11/ 1999, salvo previsión legal distinta en cuanto a sus cuantías, las multas por infracción de ordenanzas no podrán exceder de 1830,36 euros (300.000 pesetas) en municipios de más 250.000 habitantes, de 901,52 euros (150.000 pesetas) en los de 50.001 a 250.000 habitantes, de 450,75 euros (75.000 pesetas) en los de 20.001 a 50.000 habitantes, de 300, euros (50.000 pesetas) en los de 5.001 a 20.000 habitantes, y de 150,25 euros (25.000 pesetas) en los demás municipios.

3.2.4.1. Procedimiento sancionador

Actualmente, el procedimiento sancionador se regula como una especialidad del procedimiento administrativo, desarrollada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas, que se aplica con carácter subsidiario en las Corporaciones Locales, en defecto de normativa específica.

3.2.4.1. A) Normas Generales sobre el procedimiento sancionador

a) Principio de legalidad (art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Las Administraciones públicas tendrán reconocida la potestad sancionadora cuando una disposición con rango legal o reglamentario así lo establezca, en este caso, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y, en el caso de las entidades locales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

A TENER EN CUENTA. El capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre *«principios de la potestad sancionadora»*, no será de aplicación *«al ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas»* (art. 25.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

b) Irretroactividad (art. 26 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Este principio está vinculado al artículo 9.3 de la Constitución: *«La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la **irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales**, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos»*.

Esto significa, que solo las normas punitivas vigentes en el momento de la comisión de la infracción serán aplicables, salvo que las disposiciones posteriores favorezcan al presunto infractor (art. 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

c) Principio de tipicidad (art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Las infracciones administrativas que vulneren el ordenamiento jurídico estarán reguladas por la ley sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, para la Administración local y vendrán clasificadas como leves, graves y muy graves. Por la comisión de estas infracciones se podrán imponer sanciones que vendrán también delimitadas por la ley. Las disposiciones reglamentarias podrán desarrollar especificaciones acerca de las sanciones y/o infracciones con el fin de mejorar su identificación. La aplicación por analogía no se contempla.

d) Responsabilidad (art. 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Podrán ser responsables por los hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando legalmente tengan reconocida capacidad de obrar las siguientes entidades:

- Los grupos de afectados.
- Las uniones y entidades sin personalidad jurídica.
- Los patrimonios independientes o autónomos.

Asimismo, establece el artículo 28.2 de la LRJSP que: «Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora (...)».

Cuando la responsabilidad corresponda a varias personas, responderán solidariamente. No obstante, cuando la sanción tenga carácter pecuniario, y sea posible, esta se individualizará en función del grado de participación de cada responsable.

e) Principio de proporcionalidad (art. 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar la privación de libertad, ni directa ni subsidiariamente. Las sanciones pecuniarias, para ser disuasorias, no deben ser más beneficiosas que el cumplimiento de la norma infringida; y deberán adecuarse al hecho constitutivo de la infracción.

La graduación atiende a los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.*
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa».*

El art. 29 de la LRJSP finaliza estableciendo en los apartados 4 a 6 una serie de reglas relativas a la graduación de la sanción:

- Cuando la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad de los hechos y las circunstancias concurrentes, así lo justifiquen, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.
- Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave.

- La realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, será sancionable como una infracción continuada.

f) Prescripción (art. 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan, en aquellas disposiciones que no se fijan plazos se aplican los siguientes:

Las infracciones prescriben en función de su gravedad:

- Muy graves: 3 años.
- Graves: 2 años.
- Leves: 6 meses.

Y lo mismo sucede con las sanciones:

- Muy graves: 3 años.
- Graves: 2 años.
- Leves: 1 año.

El **plazo de prescripción de la infracción** comienza el mismo día en el que se hubiera cometido. En el caso de varias infracciones (continuadas o permanentes), el plazo se computa desde el momento en el que finalizó la última de ellas.

La prescripción **se interrumpe** cuando se inicia el procedimiento y el interesado tiene conocimiento de ello. La redacción del artículo 30.2. párrafo segundo de la LRJSP no ofrece dudas: es el acto de comunicación al interesado —y no la fecha de incoación del procedimiento o de cualquier otra actuación administrativa— el que interrumpe el curso de la prescripción, volatizando el tiempo ya transcurrido.

El **día en el que se interrumpe** el cómputo de la **prescripción de la infracción** es el de notificación al interesado de la resolución sancionadora ya que el artículo 30.2 párrafo segundo de la Ley 40/2015, al referirse a la interrupción de la prescripción por la iniciación del expediente, exige que esta llegue al conocimiento del interesado. Como señala la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 12 de julio de 2001, rec. 1649/1996, ECLI:ES:TSJAND:2001:10531**, «(...) *Un acto no existe para el administrado si no está notificado (...)*».

Por su parte, el **plazo de prescripción de las sanciones** empieza a contar desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Las resoluciones sancionadoras solo son ejecutables cuando contra ellas no quepa ningún recurso en vía administrativa, ni siquiera el potestativo de reposición [art. 98.1.b) de la LPAC]; o, lo que es lo mismo, cuando alcancen firmeza en vía administrativa. La iniciación de un procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado, interrumpirá la prescripción. El artículo 30.3 párrafo tercero de la Ley 40/2015 dice así:

«En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso».

Lo previsto para el recurso de alzada en el artículo transcrito es trasladable al recurso de reposición. En este sentido fijó doctrina el **Tribunal Supremo (sala 3.ª, sección 5.ª)** en sus **sentencias n.º 1328/2020, de 15 de octubre, ECLI:ES:TS:2020:3394 y n.º 1627/2020, de 30 de noviembre, ECLI:ES:TS:2020:3945**: *«(...) ha de entenderse que el cómputo del plazo de prescripción de la sanción en los términos establecidos en el art. 30.3, párrafo tercero, para el recurso de alzada, es aplicable al supuesto de desestimación presunta del recurso de reposición».*

g) Concurrencia de sanciones o principio *non bis in idem* (art. 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre)

En los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento, no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente. En caso de que un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

El principio *non bis in idem* resulta una garantía en nuestro Estado de derecho pues un sujeto no podrá ser castigado dos veces por los mismos hechos. Para ello debe apreciarse **identidad de sujeto, hecho y fundamento**.

A TENER EN CUENTA. No se podrán iniciar procedimientos de carácter sancionador contra una persona que, de forma continuada, persista en la comisión de conductas tipificadas como infracciones, en tanto no se emita una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo (art. 63.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

h) Principio acusatorio

Finalmente, es importante mencionar la doctrina ya asentada por el Tribunal Supremo en referencia al principio acusatorio en los procedimientos administrativos sancionadores.

El **Tribunal Supremo, en su sentencia n.º 1382/2020, de 22 de octubre, ECLI:ES:TS:2020:3505**, analiza con exhaustividad los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional a la hora de trasladar el principio acusatorio a los procedimientos administrativos sancionadores.

La cuestión con interés casacional se centra en *«determinar si el órgano competente para resolver un procedimiento sancionador (...) puede imponer una sanción, con base en la modificación o alteración de la calificación jurídica formulada por el Instructor del procedimiento sancionador, en aquellos supuestos en que la propuesta de resolución propone el sobreseimiento del expediente y el archivo de las actuaciones al considerar que los hechos no son constitutivos de infracción administrativa».*

Asimismo, también se plantea *«fijar en qué supuestos este actuar supone una vulneración del principio acusatorio y, por ende, del derecho de defensa y del derecho a ser informado de la acusación, que garantiza el artículo 24.2 de la Constitución, a la luz de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo de estas garantías procedimentales».*

Tras sentar que el principio acusatorio constituye «una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación», advierte que «debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador».

Y concluye: «a diferencia de la trascendencia que tiene en el proceso penal, en este ámbito no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los hechos determinados en la fase de instrucción (salvo en el supuesto en que se hayan practicado actuaciones complementarias para su concreción definitiva en la ulterior fase decisoria), y se respete el derecho de defensa».

Lo anterior no supone un debilitamiento de las garantías que inspiran el procedimiento sancionador. Si bien se mira, la declaración hecha por el Tribunal Supremo, al socaire de la jurisprudencia propia y del Tribunal Constitucional, supone una serie de limitaciones del órgano sancionador en relación con la propuesta del instructor. Concretamente, sin previa audiencia del interesado, no puede:

1. Alterar el relato fáctico contenido en la propuesta del instructor sin, además, practicar actuaciones complementarias.
2. Modificar la calificación jurídica de la infracción recogida en la propuesta de resolución.
3. Rechazar las circunstancias modificativas que hubieren sido tenidas en cuenta en dicha propuesta.
4. Imponer una sanción más gravosa que la contemplada en la propuesta de resolución, aunque la resolución sancionadora asuma los hechos tal como los refirió el instructor en su propuesta y tampoco varíe su calificación jurídica.

Instrucción del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento sancionador se divide en dos fases gestionadas por distintos órganos.

En primer lugar, la fase de instrucción estará en manos del órgano instructor. Este se encargará de investigar a través de documentos, dictámenes y/o informes los hechos ocurridos para poder emitir una propuesta de resolución al órgano que posteriormente se encargará de resolver.

En esta fase, además, se incardinan el trámite de alegaciones y el de práctica de la prueba, como expresión del derecho de defensa a que se refiere el artículo 24 de la Constitución.

Asimismo, los presuntos responsables en los procedimientos de naturaleza sancionadora tendrán los siguientes derechos (art. 53.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)):

- Derecho a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones y las sanciones que se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

Derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras

no se demuestre lo contrario (comúnmente conocido como «presunción de inocencia» en el derecho penal).

Respecto a la prueba en los procedimientos de carácter sancionador, «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien» (art. 77.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Tramitación simplificada (art. 96.5 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre)

En cualquier momento anterior a la resolución del procedimiento, el órgano competente para iniciar el procedimiento podrá acordar la tramitación simplificada del mismo cuando existan elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado.

Terminación del procedimiento administrativo sancionador

Los procedimientos, pueden terminar de diferentes formas. En este caso en concreto, teniendo en cuenta que el procedimiento siempre es iniciado de oficio, la terminación del procedimiento podrá producirse de alguna de las siguientes formas:

- a. Aceptación de los hechos y de la consecuente sanción por parte del infractor.
- b. Caducidad.
- c. Resolución ordinaria.

En primer lugar, si el infractor reconoce los hechos que se le imputan y asume la responsabilidad, el procedimiento se resolverá con la imposición de la sanción que proceda. Si la sanción tiene carácter pecuniario, el órgano competente para resolver podrá aplicar reducciones de, al menos, el 20 % (importe que podrá verse incrementado reglamentariamente). La efectividad de la reducción queda condicionada al desistimiento o renuncia a la acción de recurrir en vía administrativa la sanción.

Con relación a la **caducidad**, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, producirá la caducidad del expediente. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre [artículo 25.1.b) de la LPAC].

Por último, la resolución en el procedimiento sancionador requiere de un estudio más detallado.

Puede ocurrir que el órgano instructor considere pertinente el archivo de las actuaciones, sin formular siquiera propuesta de resolución, por la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias (art. 89.1 de la LPAC):

- a. Inexistencia de hechos que constituyan infracción.
- b. Hechos no acreditados.
- c. Hechos probados no constitutivos de infracción administrativa.
- d. Personas no identificadas o exentas de responsabilidad.

e. Prescripción de la infracción.

En el resto de los casos, concluida la instrucción, el instructor formulará una propuesta de resolución que se notificará a los interesados, en la que se indicará el procedimiento y el plazo para formular las alegaciones y para presentar los documentos que se estimen pertinentes (art. 89.2 de la LPAC). Asimismo, se fijarán de forma motivada los hechos y su exacta calificación jurídica, las personas responsables y la sanción que se proponga, así como la valoración de las pruebas practicadas y las medidas provisionales si se hubieran adoptado.

En el procedimiento sancionador, tanto la propuesta de resolución como los actos que los resuelvan serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho [art. 35.1 h) de la LPAC].

A TENER EN CUENTA. El artículo 90.2 de la LPAC establece que en la resolución no se aceptarán hechos distintos de los que han sido objeto del procedimiento. No obstante, si el órgano competente para resolver considera que la infracción o la sanción son de mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se le notificará al inculcado para que pueda alegar lo que estime conveniente en el plazo de quince días.

La resolución que ponga fin al procedimiento será **ejecutiva** cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario (alzada o reposición) en vía administrativa, pudiendo adoptarse las medidas cautelares que se consideren para garantizar su eficacia en tanto no tenga carácter ejecutivo.

Es importante señalar las siguientes circunstancias que pueden darse:

- Si la resolución es ejecutiva, podrá suspenderse **cautelamente** cuando el interesado manifieste a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa (art. 90.3 de la LPAC). La suspensión cautelar finalizará cuando termine el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
- Si el interesado hubiera interpuesto el recurso contencioso administrativo, la suspensión finalizará:
 - a) Cuando no haya solicitado judicialmente la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
 - b) Cuando, habiendo solicitado tal suspensión cautelar, el órgano judicial se haya pronunciado en los términos previstos en ella.
- Si las conductas sancionadas causaron daños y perjuicios a las Administraciones y la cuantía indemnizatoria no hubiera sido determinada en el expediente, se fijará en un procedimiento complementario, cuya resolución será **inmediatamente ejecutiva**. Este procedimiento complementario pondrá fin a la vía administrativa [art. 114.1.g) de la LPAC]. Asimismo, se admite la terminación convencional, pero ni esta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

4. SERVICIO PÚBLICO

4.1. Disposiciones Generales

Las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación.

Con el fin de atender a las necesidades de sus administrados, las Corporaciones Locales prestarán los servicios adecuados para satisfacerlas.

Se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de estos.

La prestación de los servicios se atemperará a las normas que rijan cada uno de ellos.

Las Corporaciones Locales determinarán en la reglamentación de todo servicio que establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren de desarrollar íntegramente, de quien asumiere la prestación en vez de la Administración.

La recepción y uso de los servicios por parte de los administrados podrán declararse obligatorios por disposición reglamentaria o acuerdo, cuando fuere necesario para garantizar la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadanas.

Los servicios que consistieren en la inspección técnica de personas, establecimientos o cosas habrán de ser prestados por facultativos con título profesional competente.

Todas las cuestiones que se suscitaren respecto a las resoluciones de las Corporaciones Locales sobre constitución, organización, modificación y supresión de los servicios públicos de su competencia serán deferidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

5. LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

5.1. Del Consorcio

Las Corporaciones Locales podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local.

La constitución de un consorcio, en lo que a las Corporaciones Locales concierne, deberá seguir el procedimiento señalado para la municipalización o provincialización de servicios si se tratare de alguno de los que la asunción y gestión directa por la Corporación requiera esta formalización y no hubiere sido ya aprobada.

Si no requiriera dicho trámite, o ya se hubiere seguido, la Corporación podrá convenir la institución del consorcio libremente.

El estatuto del consorcio determinara las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los consorcios podrán utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios, sustituyendo a los entes consorciados.

5.2. Gestión Directa de Servicios

5.2.1. Concepto y alcance

Se entenderá por gestión directa la que para prestar los servicios de su competencia realicen las Corporaciones Locales por sí mismas o mediante organismos exclusivamente dependientes de ellas.

Para el establecimiento de la gestión directa de servicios que no tengan carácter económico, mercantil o industrial bastara el acuerdo de la Corporación en pleno.

Serán atendidas necesariamente por gestión directa las funciones que impliquen ejercicio de autoridad.

Los servicios relacionados con las actividades benéficas podrán prestarse por gestión directa o por concierto.

5.2.2. Formas de Gestión Directa

La gestión directa de los servicios municipales puede prestarse con órgano especial de administración o con órgano especial de administración.

En la gestión directa sin órgano especial, la corporación local interesada asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto ordinario.

El régimen financiero del servicio se desenvolverá dentro de los límites del indicado presupuesto.

Podrá designarse un administrador del servicio, que sea funcionario de plantilla, sin facultades para el manejo de caudales ni para la adopción de resoluciones.

Serán atendidos necesariamente por gestión directa sin órgano especial los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

Las Corporaciones Locales podrán realizar los servicios de su competencia dotándolos de personalidad jurídica publica en los supuestos siguientes:

- a) Cuando lo exigiere una Ley especial

- b) Cuando por compra, donación o disposición fundacional, en este caso con arreglo a la voluntad del fundador, adquirieren de los particulares bienes adscritos a determinado fin
- c) Cuando el adecuado desarrollo de las funciones de beneficencia, de cultura o de naturaleza económica lo aconsejaren.

Los servicios personalizados poseerán patrimonio especial, afecto a los fines específicos de la institución que se constituye.

Dichos servicios se regirán por estatuto propio, el cual habrá de ser aprobado por la corporación local, pero respetando en las fundaciones la voluntad del fundador.

Cuando la gestión directa de los servicios se realice mediante una organización especializada, habrá de constituirse un Consejo de Administración que será presidido por un miembro de la Corporación.

A propuesta de dicho Consejo, el alcalde o presidente designará al Gerente.

La organización especializada tendrá, dentro del presupuesto único previsto en el artículo 112 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sección presupuestaria propia, constituida por las partidas consignadas a tal fin y nutrida por el producto de la prestación y por las subvenciones o auxilios que se recibiesen.

Los servicios prestados mediante una organización especializada llevarán, con independencia de la contabilidad general de la Entidad local, una contabilidad especial, debiendo publicarse los balances y las liquidaciones.

La liquidación o compensación de las pérdidas se hará en la forma prevista en el acuerdo de establecimiento. Con cargo a las ganancias se constituirán fondos de reserva en la cuantía que establezcan las Ordenanzas.

En los casos en que el servicio o actividad se gestione directamente en forma de empresa privada, habrá de adoptarse una de las formas de Sociedad mercantil de responsabilidad limitada. La Sociedad se constituirá y actuará conforme a las disposiciones legales mercantiles, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad local, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes tengan derecho a emitir voto representando al capital social.

Cuando las pérdidas excedan de la mitad del capital social, será obligatoria la disolución de la Sociedad, y la Corporación resolverá sobre la continuidad y forma de prestación del servicio.

5.3. Gestión Indirecta de los Servicios

5.3.1. Formas de Gestión Indirecta

Los servicios de competencia de las Corporaciones Locales podrán prestarse indirectamente con arreglo a las siguientes formas:

- a) Concesión
- b) Arrendamiento
- c) Concierto

5.3.1.1) Concesión

Los servicios de competencia de las entidades locales podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa.

La concesión podrá comprender:

- a) La construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a que estuvieren afectas
- b) El mero ejercicio del servicio público cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieren ya establecidas.

En toda concesión de servicios se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, que serán las que se juzguen convenientes y, como mínimo, las siguientes:

- a) Servicio objeto de la concesión y características de este
- b) Obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquella
- c) Obras e instalaciones de la Corporación cuyo goce se entregare al concesionario
- d) Plazo de la concesión, según las características del servicio y las inversiones que hubiere de realizar el concesionario, sin que pueda exceder de cincuenta años
- e) Situación respectiva de la Corporación y del concesionario durante el plazo de vigencia de la concesión
- f) Tarifas que hubieren de percibirse del público, con descomposición de sus factores constitutivos, como base de futuras revisiones
- g) Clase, cuantía, plazos y formas de entrega de la subvención al concesionario, si se otorgare
- h) Canon o participación que hubiere de satisfacer, en su caso, el concesionario a la Corporación
- i) Deber del concesionario de mantener en buen estado las obras e instalaciones
- j) Otras obligaciones y derechos recíprocos de la Corporación y el concesionario
- k) Relaciones con los usuarios
- l) Sanciones por incumplimiento de la concesión
- m) Régimen de transición, en el último periodo de la concesión en garantía de la debida reversión o devolución, en su caso, de las instalaciones, bienes y material integrantes del servicio
- n) Casos de resolución y caducidad.

Serán nulas las concesiones que se otorgaren sin ajustarse a las formalidades que se establecen en los artículos siguientes y, para lo no dispuesto en ellos, en el reglamento de contratación de las Corporaciones Locales.

Serán nulas las cláusulas por las que la Corporación concedente renunciare a fiscalizar el servicio o imponer modificaciones al rescate si lo aconsejare el interés público o a declarar la caducidad en casos de infracción grave.

Serán también nulas las cláusulas que establecieran la irreversibilidad de las tarifas en el transcurso de la concesión, o confiriesen al concesionario derecho de preferencia a la gestión del servicio una vez extinguido el plazo de la otorgada.

Cuando algún particular solicitare por su propia iniciativa la concesión de un servicio deberá presentar memoria sobre el que se tratare de establecer y en la que justifique la conveniencia de prestarlo en régimen de concesión.

La Corporación examinará la petición y, considerando la necesidad o no del establecimiento del servicio y la conveniencia para los intereses generales de su gestión por concesión, la admitirá a trámite o la rechazará de plano.

Si se pidiere subvención de fondos la Corporación deberá expresar, en el supuesto de admisión, si acepta o rechaza en principio la cláusula y, en caso afirmativo, la partida del presupuesto a cuyo cargo hubiere de imputarse.

La Corporación encargara a sus técnicos la redacción del proyecto correspondiente o convocara concurso de proyectos, durante el plazo mínimo de un mes y en la forma dispuesta por el reglamento de contratación de las Corporaciones Locales.

Si optare por la ultima solución, en las bases del concurso podrá ofrecer:

- a) Adquirir el proyecto, mediante pago de cierta suma
- b) Obligar al que resultare adjudicatario de la ejecución de aquel a pagar su importe
- c) Derecho de tanteo sobre la adjudicación

En el supuesto de que se hubiere convocado concurso de proyectos, la Corporación elegirá, con arreglo a las bases de este, el que fuere más conveniente a los intereses públicos, en el cual podrá introducir las modificaciones que considerare oportunas.

Aprobado por la Corporación el proyecto que, redactado por particulares o por la misma Corporación, hubiere de servir de base a la concesión del servicio, se convocara licitación pública para adjudicarla.

Podrá tomar parte en la licitación cualquier persona, además de los presentadores de proyectos en el concurso previo si se hubiere celebrado.

Si el proyecto proveyere la subvención con fondos públicos al concesionario, la Corporación podrá disponer que la licitación verse sobre la rebaja en el importe de aquella.

En otro caso, y en el de igualdad en la baja, la licitación se referirá al abaratamiento de las tarifas tipo señaladas en el proyecto, y, si se produjere empate, sucesivamente a los siguientes extremos: ventajas a los usuarios económicamente débiles; mayor anticipación en el plazo de reversión, si la hubiere; y más rendimientos para la Administración, en forma de canon o participación en los beneficios.

La concesión será otorgada por el Ayuntamiento pleno o por la Diputación Provincial.

La garantía se devolverá al concesionario si hubiere de realizar obras reversibles a la entidad local, cuando acreditare tenerlas efectuadas por valor equivalente a la tercera parte de las comprendidas en la concesión.

En el plazo de quince días, el concesionario deberá abonar el valor de tasación del proyecto, si lo ordenaren las bases de la licitación o hubiere obtenido la adjudicación.

Constituida la garantía definitiva y, en su caso, pagado o consignado el valor del proyecto, se formalizará la concesión.

En la ordenación jurídica de la concesión se tendrá como principio básico que el servicio concedido seguirá ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la Corporación Local a cuya competencia estuviere atribuido.

La Corporación concedente ostentará, sin perjuicio de las que procedan, las potestades siguientes:

Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionarse directamente el servicio las modificaciones en el concedido que aconsejare el interés público, y, entre otras:

- a) La variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista, y
- b) La alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del concesionario.
- c) Fiscalizar la gestión del concesionario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión, y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación.
- d) Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestare o no lo pudiese prestar el concesionario, por circunstancias imputables o no al mismo.
- e) Imponer al concesionario las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiere.
- f) Rescatar la concesión.
- g) Suprimir el servicio.

La Corporación concedente deberá:

- a) Otorgar al concesionario la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente.
- b) Mantener el equilibrio financiero de la concesión para lo cual:
- c) Compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución, y
- d) Revisará las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaren, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión.
- e) Indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasionare la asunción directa de la gestión del servicio, si esta se produjere por motivos de interés público independientes de culpa del concesionario.
- f) Indemnizar al concesionario por el rescate de la concesión o en caso de supresión del servicio.

Serán obligaciones generales del concesionario:

- a) Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaren una subversión en la

economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal o provincial.

- b) Admitir al goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos dispuestos reglamentariamente.
- c) Indemnizar a terceros de los daños que les ocasionare el funcionamiento del servicio, salvo si se hubieren producido por actos realizados en cumplimiento de una cláusula impuesta por la Corporación con carácter ineludible.
- d) No enajenar bienes afectos a la concesión que hubieren de revestir a la entidad concedente, ni gravarlos, salvo autorización expresa de la Corporación.
- e) Ejercer, por si, la concesión y no cederla o traspasarla a terceros sin la anuencia de la Corporación, que solo podrá autorizarla en las circunstancias que señala el párrafo 2 del artículo 52 del reglamento de contratación de las Corporaciones Locales.

La concesión otorgara al concesionario las facultades necesarias para prestar el servicio.

Serán derechos del concesionario:

- Percibir la retribución correspondiente por la prestación del servicio
- Obtener compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión
- Utilizar los bienes de dominio público necesarios para el servicio
- Recabar de la Corporación los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo para la adquisición del dominio, derechos reales o uso de los bienes precisos para el funcionamiento del servicio

La Corporación concedente podrá otorgar al concesionario:

- Reconocimiento de vecindad a su persona, dependientes y operarios en el municipio de la concesión, para el disfrute de los aprovechamientos comunales
- Utilización de la vía de apremio para la percepción de las prestaciones económicas que adeuden los usuarios por razón del servicio

El concesionario percibirá, como retribución:

- a) Las contribuciones especiales que se devengaren por el establecimiento del servicio, salvo cláusula en contrario
- b) Las tasas a cargo de los usuarios

También podrá consistir la retribución, juntamente con alguno de los conceptos anteriores, o exclusivamente si el servicio hubiere de prestarse gratuitamente, en subvención a cargo de los fondos de la Corporación.

En todo caso, la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial.

Si como forma de retribución, total o parcial, se acordare el otorgamiento de subvención, esta no podrá revestir la forma de garantía de rendimiento mínimo ni cualquier otra modalidad susceptible de estimular el aumento de gastos de explotación, y, en general, una gestión económica deficiente por el concesionario y el traslado de las resultas de la misma a la entidad concedente.

La retribución será revisable en los casos a que aluden los artículos

5.3.1.2. Arrendamiento

Las Corporaciones Locales podrán disponer la prestación de los servicios mediante arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia.

No podrán ser prestados en esta forma los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, incendios y establecimientos de crédito.

Serán utilizable esta forma de gestión indirecta cuando se hubieren de tener primordialmente en cuenta los intereses económicos de la Corporación contratante en orden a la disminución de los costos o al aumento de los ingresos.

La duración del contrato de arrendamiento de instalaciones para la prestación de servicios no podrá exceder de diez años.

La garantía representará el importe de un trimestre, por lo menos, del canon, sin exceder del de una anualidad.

Los arrendatarios estarán obligados a conservar en perfecto estado las obras e instalaciones, destinándolas exclusivamente al uso pactado a realizar por su cuenta todas las reparaciones necesarias, respondiendo incluso de los deterioros producidos por los usuarios; y a devolverlas, al terminar el contrato, en el mismo estado en que las recibieron.

No podrán ser contratados servicios personales cuando atendieren necesidades permanentes, en cuyo caso deberá crearse la oportuna plaza de funcionario y proveerla reglamentariamente.

Cuando se tratare de servicios transitorios, el contrato deberá llevarse a cabo mediante concurso, a no ser que afectare a obreros no cualificados, y se fijará un plazo que no podrá exceder de dos años y será improrrogable.

5.3.1.3. Concierto

Las operaciones locales podrán prestar los servicios de su competencia mediante concierto con otras entidades públicas o privadas y con los particulares, utilizando los que unas u otros tuvieran establecidos, sin que el concierto origine nueva persona jurídica entre las mismas.

La duración de los conciertos no podrá exceder de diez años, y quedaran automáticamente sin efecto desde el momento en que la Corporación interesada tuviere instalado y en disposición de funcionar un servicio análogo al concertado.

El concierto podrá establecerse con personas o entidades radicantes dentro o fuera del territorio de la entidad local.

Cuando el concierto se estableciera entre dos Corporaciones Locales o entre una de estas y el Estado y otra de carácter paraestatal, no requerirá prestación de garantía.

El pago de los servicios concertados se fijará en un tanto alzado inalterable, y de carácter conjunto por la totalidad del servicio en un tiempo determinado, o por unidades a precio fijo.

Las diputaciones provinciales no podrán concertar la totalidad de los servicios mínimos obligatorios de carácter benéfico-sanitario.

6. CONCESIÓN DE LICENCIAS

Las solicitudes de licencias se resolverán con arreglo al siguiente procedimiento, cuando no exista otro especialmente ordenado por disposición de superior o igual jerarquía:

- Se presentarán en el registro general de la Corporación, y si se refieren a ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los organismos que hubieren de informar la petición
- En el plazo de los cinco días siguientes a la fecha del registro se remitirán los duplicados a cada uno de los aludidos organismos
- Los informes de estos deberán remitirse a la Corporación diez días antes, al menos, de la fecha en que terminen los plazos indicados posteriormente, transcurridos los cuales se entenderán informadas favorablemente las solicitudes
- Si resultaren deficiencias subsanables, se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo indicado a continuación, para que dentro de los quince días pueda subsanarlas
- Las licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en sectores para los que exista aprobado plan de urbanismo, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes, y las de nueva construcción o reforma de edificios e industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y, en general, grandes establecimientos, en el de dos, a contar de la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el registro general.
- El computo de estos plazos quedara suspendido durante los quince días de subsanación de defectos de la solicitud, contados a partir de la notificación de la deficiencia

Si transcurrieran los plazos señalados, con la prórroga del periodo de subsanación de deficiencias, en su caso, sin que se hubiere notificado resolución expresa:

- El peticionario de licencia de parcelación, en el supuesto expresado, construcción de inmuebles o modificación de la estructura de los mismos, implantación de nuevas industrias o reformas mayores de las existentes, podrá acudir a la comisión provincial de urbanismo, donde existiere constituida, o, en su defecto, a la comisión provincial de servicios técnicos, y si en el plazo de un mes no se notificare al interesado acuerdo expreso, quedara otorgada la licencia por silencio administrativo
- Si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales, se entenderá denegada por silencio administrativo
- Si la licencia instada se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de toda clase de establecimientos y, en general, a cualquier otro objeto no comprendido en los dos apartados precedentes, se entenderá otorgada por silencio administrativo.

Las Corporaciones Locales podrán reducir en cuanto a ellas afecte los plazos señalados en el párrafo anterior.

Los documentos en que se formalicen las licencias y sus posibles transmisiones serán expedidos por el secretario de la Corporación.