



Excma. Diputación Provincial de Zamora
Ilmo. Sr. Presidente
Plaza Viriato S/N
49001 ZAMORA

Expediente: 1120/2021. Actuación de oficio (cítese al contestar)

Asunto: Diputaciones provinciales / Funciones de asistencia a los municipios (contratación, urbanismo y otros)

Ilmo. Sr:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente de oficio que se tramita con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, la presente actuación tiene su origen en el expediente de queja 441/2020, cuyo autor manifestaba su disconformidad con la falta de asistencia, por parte de la Diputación de León, a los municipios de la provincia de menos de 5.000 habitantes (en los que prestan servicios funcionarios con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la subescala de secretaria-intervención). Dicha falta de asistencia se refería a ámbitos diversos (contratación, urbanismo y otros).

Como recordará también, con fecha 10 de marzo de 2021 nos dirigimos a V.I solicitando información relativa a la prestación por esa entidad de determinados servicios a los municipios de su provincia (contratación centralizada mediante la creación de una central, contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales de cooperación, tramitación de expedientes de ruina y de órdenes de ejecución, y prestación del servicio de tesorería).

Dicho trámite ha sido cumplimentado por esa Diputación mediante un escrito de fecha de entrada 8 de abril de 2021. En el citado escrito se indica, entre otras consideraciones, lo siguiente: *“no se prestan servicios de contratación centralizada (...). Desde hace diez años, las bases de la convocatoria del plan municipal de obras prevén que los ayuntamientos contraten directamente las obras objeto de subvención en el mencionado plan provincial, manteniéndose en la actualidad esta situación (...). Actualmente este convenio para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina, está caducado desde el 02 de octubre de 2020 (...). En esta*



provincia los servicios de tesorería vienen siendo prestados por el secretario interventor que desempeña el puesto de secretaría clase tercera”.

A la vista de lo informado, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución, procede realizar las siguientes consideraciones.

El artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha sido redactado por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya exposición de motivos señala precisamente que *“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes”.*

En concreto, el artículo 36.1 establece que son competencias propias de la Diputación, en todo caso, las siguientes: b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso, garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención. g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Por su parte, el artículo 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, añade que la Diputación: a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (...). c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos (...). d) Da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

Precisamente, en cumplimiento de la normativa expuesta, y mediante acuerdo del pleno de 14 de marzo de 2014, esa Diputación aprobó el modelo de “Convenio de encomienda de gestión del Ayuntamiento de X a la Diputación de Zamora para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina de determinados inmuebles y para la ejecución subsidiaria de las medidas contenidas en las declaraciones de ruina que supongan la demolición de los mismos, así como para la tramitación de las órdenes de ejecución y ejecución subsidiaria de las mismas”, convenio que, según su informe de fecha de entrada 8 de abril de 2021, se encuentra “caducado” en la actualidad.

Sin embargo, y reconociendo la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, esta Procuraduría no puede sino instar a la misma a seguir avanzando en esta línea, y en concreto, a valorar la prestación del servicio de contratación centralizada mediante la



creación de una central de contratación (y la aprobación del reglamento regulador de su funcionamiento), la contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales de cooperación, salvo que los ayuntamientos soliciten la delegación de la contratación de la obra, o la autorización para realizarla por administración, la aprobación de un nuevo modelo de convenio para la tramitación de expedientes de ruina y de órdenes de ejecución, y finalmente, la aprobación de un protocolo de actuación para la prestación del servicio de tesorería.

En primer lugar, y en relación con la prestación a los municipios de la provincia del servicio de contratación centralizada (mediante la creación de una central de contratación), nos indica en su escrito que *“no se prestan servicios de contratación centralizada”*.

Sin embargo, el artículo 36.1g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que son competencias propias de la Diputación la prestación de los servicios de contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el artículo 204.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actualmente derogado y sustituido por el artículo 228 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) ya establecía que “en el ámbito de la Administración local, las diputaciones provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del pleno”. Partiendo de dicho precepto legal, y con fundamento en el mismo, la Diputación de Valladolid y la Diputación de Burgos aprobaron (mediante acuerdos plenarios de 29 de diciembre de 2011 y 2 de marzo de 2012) la creación de una Central de Contratación.

La página web de la Diputación de Valladolid se refiere a la Central de Contratación “como herramienta de colaboración con las entidades locales de la provincia para facilitar a éstas la contratación de obras, servicios y suministros y permitir el ahorro de costes, la minoración de tiempos de adquisición y la simplificación de su tramitación. El sistema es flexible, y permite las incorporaciones al mismo en cualquier momento, uniformando y simplificando los procedimientos”.

Por otro lado, la página web de la Diputación de Burgos publicita tanto el modelo normalizado de “Convenio de adhesión del Ayuntamiento de X al sistema de adquisición centralizada de la Diputación de Burgos”, como el “Reglamento regulador del funcionamiento de la Central de Contratación de la Diputación Provincial de Burgos” (el precitado Reglamento se aprobó por acuerdo plenario de 4 de junio de 2015, y se encuentra publicado en el BOP de Burgos de 24 de junio de 2015).



En el modelo normalizado de “Convenio de adhesión del Ayuntamiento de X al sistema de adquisición centralizada de la Diputación de Burgos” se indica que dicha Central se configura “como un servicio especializado de contratación centralizada (encargada de la contratación de bienes y servicios que, por sus especiales características, sean susceptibles de ser utilizados con carácter general), a fin de dar servicio a las entidades locales de la provincia y entes instrumentales de ellas dependientes, y en su caso, a los diferentes departamentos y servicios de la Diputación y sus entes instrumentales”. También se indica que “es objeto fundamental y primario de la Central de Contratación de la Diputación de Burgos facilitar, a las entidades locales de la provincia y sus entes instrumentales, la adquisición de bienes y tramitación de la contratación de los servicios que les sean necesarios, articulando un sistema ágil, que permita la minoración de tiempos de adquisición y simplifique su tramitación, dando así cumplimiento a la obligación de colaboración de la Institución Provincial con los entes locales de su territorio”.

Por otro lado, el Reglamento regulador del funcionamiento de la Central de Contratación de la Diputación de Burgos, aprobado mediante acuerdo de 4 de junio de 2015, dispone que “Las centrales de contratación se configuran como instrumentos que permiten la tramitación y/o adjudicación de una prestación de otro poder adjudicador, de tal forma que los órganos que dispongan de menores medios puedan encargar sus contratos a otros más preparados para su gestión (...). Con la finalidad de dar cumplimiento a la función constitucional de asistencia y colaboración de los municipios que tiene asignada la Corporación Provincial, y dentro de las competencias que expresamente determina el artículo 36.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (...), la Central de Contratación daría cobertura legal, principalmente, a la contratación de suministros, servicios y obras de las entidades locales de la provincia, especialmente en municipios de la provincia con población inferior a 20.000 habitantes (...)”.

En segundo lugar, sobre la contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales de cooperación, nos indica en su informe que *“Desde hace diez años, las bases de la convocatoria del plan municipal de obras prevén que los ayuntamientos contraten directamente las obras objeto de subvención en el mencionado plan provincial, manteniéndose en la actualidad esta situación”*.

En relación con esta cuestión, la página web de la Diputación de Valladolid permite el acceso a las “Bases para la ejecución y desarrollo de los Planes Provinciales de Cooperación de la Diputación para el bienio 2020-2021”, estableciéndose en la Base primera que “aprobados los planes, la Diputación lo comunicará a los ayuntamientos afectados, a fin de que, en el plazo que se indique expresamente, remitan (...) acuerdo



por el que se solicite, bien la delegación de la contratación de la obra, bien la autorización para realizarla por administración, si procediere, o bien la contratación de la obra por Diputación”.

Por otro lado, la Diputación de Palencia nos ha remitido un informe de la Jefa del Servicio de Asistencia a Municipios, de 18 de marzo de 2021, en el que se indica que *“La contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales se realiza por la Diputación Provincial, autorizando la delegación de dicha contratación cuando se solicita por los ayuntamientos”*.

En la misma línea nos informa la Diputación de Soria en su escrito de fecha de entrada 29 de marzo de 2021, según el cual *“(…) cuando se comunican las obras incluidas a cada ayuntamiento, se les informa que la contratará Diputación, a no ser que el ayuntamiento quiera realizar la misma, en cuyo caso se les delega la contratación. La inmensa mayoría de las obras incluidas en planes provinciales las contrata Diputación, a través del Servicio (se entiende de Cooperación Local)”*.

Finalmente, la Diputación de Salamanca (escrito de fecha de entrada 31 de marzo de 2021) nos indica que *“la contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales se realizan por la Diputación Provincial de Salamanca, salvo que los ayuntamientos soliciten la delegación de la contratación o la autorización para realizar la obra por administración”*.

En tercer lugar, en relación con la tramitación de expedientes de ruina y de órdenes de ejecución, hemos constado que dos Diputaciones (precisamente esa Diputación de Zamora, y también la de Valladolid) prevén en sus correspondientes páginas electrónicas la posibilidad de encomiendas de gestión en materia de ruinas. Dicha posibilidad es valorada positivamente por esta Institución, tal y como resulta del informe anual correspondiente al año 2018 en el que textualmente se recoge: *«En cualquier caso, la estructura geográfica y administrativa de esta Comunidad, y la antigüedad de muchos de los inmuebles ubicados en localidades rurales de reducido tamaño, dificultan notablemente el correcto desarrollo de la función municipal de policía dirigida a garantizar que los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles cumplan con su obligación de mantener los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad. Como ejemplo de una situación que puede hacerse extensiva a muchas localidades del mundo rural, un Ayuntamiento de la provincia de Burgos nos comunicaba recientemente que “este Ayuntamiento ha procedido a la apertura de 18 expedientes de revisión sobre la situación de varios inmuebles en situación de potencial riesgo de ruina parcial de alguna pared o tejado”. Sin embargo, también nos indicaba que “De los 18 expedientes abiertos, ocho cartas han sido devueltas por Correos, al no localizarse a los titulares (téngase en cuenta que*



se trata de casas abandonadas hace décadas y las únicas referencias que tenemos de sus titulares son por vía catastral y varias figuran a nombre de 'herederos de...')". Es cierto que dichas circunstancias no deben impedir la tramitación de los correspondientes expedientes, pero también es cierto que, obviamente, dificultan su tramitación, máxime teniendo en cuenta la falta de medios tanto personales como materiales de muchos ayuntamientos a los que nos dirigimos. Por esta razón, son frecuentes las resoluciones en las que, también se pone de manifiesto a los mismos, la posibilidad de solicitar la asistencia de las diputaciones provinciales (artículo 133.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y artículo 400.2 de su Reglamento)».

En concreto, publica esa Diputación que, mediante acuerdo del pleno de 14 de marzo de 2014, ha aprobado el modelo de “Convenio de encomienda de gestión del Ayuntamiento de X a la Diputación de Zamora para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina de determinados inmuebles y para la ejecución subsidiaria de las medidas contenidas en las declaraciones de ruina que supongan la demolición de los mismos, así como para la tramitación de las órdenes de ejecución y ejecución subsidiaria de las mismas”. En dicho Convenio (estipulación segunda) se dispone que “Están incluidos en el ámbito de aplicación de este convenio los inmuebles de propietarios privados, situados en municipios de población inferior a 5.000 habitantes, ubicados en suelo urbano”. Sin embargo, nos indica en su informe que “*Actualmente este convenio para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina, está caducado desde el 02 de octubre de 2020*”.

También nos consta que la Diputación de Valladolid, mediante acuerdo del pleno de fecha 29 de noviembre de 2013, acordó poner en marcha una serie de medidas de apoyo a los municipios de la provincia de menos de 1.000 habitantes, y que, mediante acuerdo de 30 de mayo de 2014, dichas medidas se hicieron extensivas a los municipios de entre 1.000 y 10.000 habitantes.

En el “Convenio de encomienda de gestión del Ayuntamiento de X a la Diputación de Valladolid para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina de determinados inmuebles y para la ejecución subsidiaria de las medidas contenidas en las declaraciones de ruina, así como para el procedimiento y ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución vinculadas directamente con la seguridad en el dominio público”, se señala textualmente “Cuarto: Conocedora de esta situación, la Diputación, en ejercicio de las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que le atribuye el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ha previsto apoyar a los municipios de población inferior a 1.000 habitantes, por entender que son los que tienen menor capacidad económica y de gestión, y ello mediante la realización de las actuaciones de



carácter material que conlleve la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina, y en su caso, las de ejecución subsidiaria de la ruina, así como las del procedimiento y ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución vinculadas directamente con la seguridad en el dominio público”.

Por otro lado, en el “Convenio de encomienda de gestión del Ayuntamiento de X (con una población de mil habitantes o más) a la Diputación de Valladolid para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina de determinados inmuebles y para la ejecución subsidiaria de las medidas contenidas en las declaraciones de ruina, así como para el procedimiento y ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución vinculadas directamente con la seguridad en el dominio público”, se reitera lo señalado en el Convenio anterior, añadiendo “a la vista del interés que estas medidas han suscitado, la Diputación ha considerado conveniente extender estas medidas a los municipios de la provincia cuya población se encuentre entre 1.000 y 10.000 habitantes”.

En esta misma línea, la Diputación de Palencia, en el contexto de la presente actuación de oficio, nos ha remitido un informe de la Jefa del Servicio de Asistencia a Municipios, de 18 de marzo de 2021, en el que se indica que *“Tercero.- Por la Diputación de Palencia se ha aprobado, como experiencia piloto, un modelo de convenio de encomienda de gestión para la tramitación de expedientes de ruina y de órdenes de ejecución, al que pueden adherirse los municipios que forman parte del plan piloto (...)”*.

Finalmente, y también en el contexto de la presente actuación de oficio, la Diputación de Burgos, mediante escrito de 22 de abril de 2021, nos indica que *“A fecha de hoy no se ha procedido a aprobar un modelo de convenio de encomienda de gestión para la tramitación de expedientes de ruina y órdenes de ejecución, pero se están dando pasos firmes en esta materia”*. En concreto, nos comunica que *“con fecha de 25 de febrero de 2021, se constituyó una comisión de trabajo para la creación de un programa que dé respuesta a la problemática de las ruinas en los municipios de menos de 1.000 habitantes. Dicha comisión de trabajo se encuentra integrada por los representantes de los grupos políticos de esta Entidad”*.

En cuarto y último lugar, en relación con la prestación del servicio de tesorería, (resulta de su informe que no se ha aprobado un protocolo de actuación para la prestación del servicio de tesorería), no podemos dejar de poner de manifiesto que dicha iniciativa ha sido adoptada por la Diputación de Valladolid, tal y como resulta de la “Memoria del Servicio de Asesoramiento Local de la Diputación Provincial de Valladolid correspondiente al año 2019”, en la que se indica literalmente:



“Se ha puesto en marcha la prestación de las funciones de tesorería en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

(...)

17º.- Prestación de los servicios de tesorería por la Diputación. Se ha elaborado un protocolo de actuación para la prestación del servicio de tesorería en los municipios de menos de 1.000 habitantes por la Diputación de Valladolid. Este protocolo pretende garantizar un correcto funcionamiento de la prestación del servicio de tesorería por parte de la Diputación, y recoge las normas que deben cumplir todos los municipios en el momento de iniciar, y a lo largo del periodo en el que la Diputación va a prestar esta asistencia”.

En concreto, en la página web de la Diputación de Valladolid figura el “protocolo de actuación para la prestación del servicio de tesorería a los municipios de menos de 1.000 habitantes por la Diputación de Valladolid”, y se señala que el mismo (el protocolo) “pretende garantizar un correcto funcionamiento de la prestación del servicio de tesorería, y se recogen las normas que deben cumplir todos los municipios en el momento de iniciar, y a lo largo del periodo en el que la Diputación va a prestar este servicio”. También se encuentra publicada en la página web la “solicitud tipo para servicios de tesorería”.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Que por parte de esa Diputación, y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (redactado por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), se valore, entre otras posibles, la realización de las siguientes actuaciones:

1.- La prestación del servicio de contratación centralizada mediante la creación de una Central de contratación, y la aprobación del Reglamento regulador de su funcionamiento.

2.- La contratación de las actuaciones incluidas en los planes provinciales de cooperación, salvo que los ayuntamientos soliciten la delegación de la contratación de la obra, o la autorización para realizarla por administración.

3.- La aprobación de un nuevo Convenio de encomienda de gestión para los municipios de menos de 1.000 habitantes (sin perjuicio de que pueda hacerse



extensivo a los municipios de menos de 5.000, o de 10.000 habitantes) para la tramitación de expedientes de ruina y de órdenes de ejecución.

4.- La aprobación de un Protocolo de actuación para la prestación del servicio de tesorería, al que puedan adherirse, en principio, los municipios de menos de 1.000 habitantes, y que garantice un correcto funcionamiento de dicho servicio.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López