



**Excma. Diputación Provincial de Ávila**  
**Plaza Corral de las Campanas, s/n**  
**05001 ÁVILA**  
**(Ávila)**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que son **competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:

*“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”*.



En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”***. Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”***.

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por la normativa, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde decidir.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.
- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:



*“En contestación a su escrito (...), le significo:*

*1.- El Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios empezó a dar los primeros pasos a finales del año 1985, en virtud del Convenio suscrito por esta Diputación y la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León de fecha 29 de octubre de 1985, contándose con un personal mínimo de dos Licenciados en Derecho, dos Arquitectos y dos Auxiliares Administrativos.*

*2.- Los servicios que se ofertan a los Municipios son fundamentalmente el asesoramiento verbal y escrito, a petición de las respectivas Corporaciones o de sus órganos representativos, de carácter jurídico o técnico en materia de la competencia local, con inclusión de las urbanísticas, económico-financieras, presupuestaria y contables, administración electrónica, y mediciones de ruidos en establecimientos públicos (bares, restaurantes, supermercados, panaderías, talleres, etc).*

*Como complemento a este asesoramiento se viene informando a los Municipios sobre temas puntuales que lo requieran mediante la elaboración de circulares, que son remitidas a los Ayuntamientos.*

*Además de estos cometidos donde el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios, se vienen organizando cursos y jornadas para empleados de los Ayuntamientos sobre diferentes materias como son la protección de datos, contratación administrativa, control presupuestario y contable, responsabilidad patrimonial, administración electrónica, contratación electrónica, etc, contando con la colaboración de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, y del INAP.*

*3.- Respecto a cuáles son las actuaciones que más demandan los Ayuntamientos agrupadas por materias, adjunto le remito la “Memoria Anual de la Actividad Desarrollada por Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios durante el Año 2020”, en la que se detallan por materias las consultas planteadas por los Ayuntamientos, así como las actividades desarrolladas durante el año 2020. En cuanto a los plazos de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, las consultas verbales se resuelven prácticamente en el día, mientras que las peticiones de los informes urbanísticos tienen una demora aproximada de dos meses, dado que en la actualidad el Servicio carece de Arquitectos y tiene que contar para la emisión de los mismos con la colaboración de un Arquitecto y un Aparejador de otros Servicios, esperando se pueda resolver esta cuestión tan pronto se cubra la plaza de Arquitecto e Ingeniero Industrial que en la actualidad se encuentra en proceso de su provisión.*

*4.- Finalmente, esta Diputación carece de Reglamento del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios al no haber sido necesaria su elaboración”.*



Respecto a cuáles son las actuaciones que más demandan los Ayuntamientos al Servicio de asistencia a municipios, de la memoria anual de la actividad desarrollada durante el año 2020, se concluye:

*“han sido atendidas un total de 1285 consultas formuladas por municipios de la provincia, habiéndose utilizado el Servicio hasta la fecha por el 100% de los que componen el ámbito de actuación de la Oficina, habiéndose disminuido el número con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

*Se han emitido por escrito 739 informes, de los cuales 713 han versado sobre cuestiones técnicas, siendo 26 los de índole jurídica”.*

También se han elaborado y se nos han remitido tres circulares sobre materias de actualidad.

En materia de formación se ha organizado, en colaboración con la FRMP, un curso y dos jornadas.

En el ámbito de la asistencia en las funciones de Secretaría-Intervención se han realizado seis sustituciones, habiendo asistido, además, a dieciséis comisiones de selección de secretarios interinos y a veinticuatro tribunales de otro personal.

Así mismo, se ha asistido en la rendición de cuentas al Consejo de Cuentas, y en la transmisión telemática de liquidaciones y presupuestos, a los Ayuntamiento que lo han solicitado.

Se tiene establecido un servicio gratuito de consulta a la Base de Datos de Aranzadi Westlaw.es (BDA completa de legislación europea, estatal y autonómica y BDA de Jurisprudencia comprensiva de todas las jurisdicciones), y una página del Servicio de Asistencia y Asesoramiento en la que se pueden consultar modelos de expedientes, ordenanzas, informes y sentencias de Tribunales, que por el Servicio se han considerado de mayor utilidad para los Ayuntamientos. También se ha editado un libro titulado *“Modelos de Expedientes de Urbanismo”*, adaptado a la legislación de Castilla y León, que se ha puesto a disposición de los Ayuntamientos.

En el ámbito informático, se han facilitado a las Entidades Locales de la Provincia tres programas informáticos: Padrón de Habitantes, Registro de Documentos y Padrón de Animales, y se está dotando gratuitamente a todas las Entidades locales que lo han solicitado de programas informáticos de contabilidad adaptados a las nuevas Instrucciones de Contabilidad Local, que han entrado en vigor el día 1 de enero de 2006, habiéndose implantado en 245 Entidades Locales y en trece Mancomunidades.



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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Ávila ha de valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Ávila.

Como segunda cuestión previa de carácter general, conviene detenerse un momento en analizar la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que, en el ámbito que nos ocupa, pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida por las normas supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.



Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme dispone la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia a las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos, a su vez, el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas»*.

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada



caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad organizativa que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Ávila carece de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con lo cual consideramos de importancia para mejorar la operatividad del servicio que la Institución provincial se dote de una norma jurídica que regule adecuadamente, a través del correspondiente Reglamento u Ordenanza, su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

Complementariamente, entendemos que también debería ser considerada la posibilidad de que esa Diputación se dote de normas mediante las que sea regulada específicamente la asistencia a las Entidades locales menores, Mancomunidades y otras agrupaciones municipales, de existir en la provincia, en número y circunstancias, que lo aconsejen.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Ávila, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica y técnica, además de la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente, en particular, a la cooperación jurídica, estimamos adecuado que esa Diputación valore su ampliación, en el sentido de que analice la inclusión también de la asistencia letrada en procedimientos judiciales, estableciendo, en su caso, los parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios que estime más adecuados en orden a lograr una prestación de forma que dicha asistencia letrada sea lo más eficaz y eficiente posible. Para realizar esa valoración se propone considerar que en el momento actual y desde



hace años se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada a los municipios de menor población y capacidad económica puede ser una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, periodo que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales requeridas.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad de contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, estableciendo esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.



En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes no disponen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, pero sí reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no nos vamos a detener, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente planteamos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización por razón de la duración del contrato menor. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia deba, necesariamente, suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas



correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- Aprobar un Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, de forma que contenga una regulación detallada de la colaboración que presta esa Diputación, en los términos que se expresan en el cuerpo de esta Resolución, y donde se contemplen los plazos para la realización de las actuaciones y la emisión de los informes que se le solicitan por las Entidades locales a las que deba prestar asistencia.**

**3º.- Incluir la asistencia letrada en procedimientos judiciales a la Entidad local que lo solicite, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**4º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**5º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**6º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la**



**Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**8º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de Asistencia a municipios.**

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



**Excma. Diputación Provincial de Burgos**  
**Paseo del Espolón, 34**  
**09003 BURGOS**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, aunque la documentación enviada por esta no sea un texto que, como tal, responda a las cuestiones planteadas, sino que se limita a enviar tres reglamentos aprobados que se refieren al funcionamiento del Servicio, junto con la memoria correspondiente al pasado ejercicio, y un oficio donde indica que, por lo que se refiere al plazo medio de resolución de las peticiones por materias, el sistema informático no permite extraer esta dato, añadiendo que, *“no obstante lo cual puede decirse que, salvo en ocasiones muy puntuales por la acumulación de situaciones administrativas que puedan afectar al personal de los servicios, los tiempos de respuesta de las diferentes actuaciones que se prestan desde el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura son satisfactorios y resultan positivamente valorados por las Entidades Locales de la Provincia, como se ha puesto de relieve y hecho constar en repetidas ocasiones por los Alcaldes miembros de la Comisión Informativa correspondiente”*.

Del contenido de la memoria vamos a destacar lo siguiente:

*“Origen 1985. Asesoramiento Jurídico. Convenio con Junta de Castilla y León. Se crean dos oficinas una en Villarcayo y una centralizada en Burgos. Esta inicial estructuración desconcentrada del servicio desaparece en 1995 al cerrarse la oficina de Villarcayo.*

(...)

*HOY*

*Los ayuntamientos son el elemento básico y fundamental de nuestra representatividad y organización territorial, son muchas las competencias que tienen y, muchos de ellos, sobre todo los más pequeños, no disponen de medios económicos y de profesionales adecuados para atender a la gran diversidad de los problemas que surgen en los municipios; para asistirlos y ayudarlos en este cometido está la Diputación con el SAM.*

(...)

*Según la RPT publicada en el BOP de Burgos núm. 144, de 1 de agosto de 2012 el SAM está integrado por las siguientes secciones:*

- *Jefatura de SAJUMA.*



- *Sección de Asesoramiento Jurídico y Régimen Local.*
- *Sección de Asesoramiento Económico-Financiero y Contable.*
- *Sección de Urbanismo y Asistencia Técnica.*
- *Sección de Modernización Administrativa y Nuevas Tecnologías.*

*Fuera de este Servicio (SAJUMA) existen otras secciones que ponen a disposición de los ayuntamientos sus servicios, como la sección de Recaudación, o la reciente implementación del servicio de Asistencia en juicio a los ayuntamientos, la Asistencia en materia medioambiental, archivos etc.”*

#### ASISTENCIAS SAJUMA

- Asesoramiento económico, financiero y contable: 5.156.
- Asesoramiento en general: 2.280.
- Asistencias de la central de contratación: 1.608.
- Asistencias de la sección de régimen jurídico: 41.
- Asistencias servicio de fe público y asesoramiento legal: 303.
- Asistencias del servicio de urbanismo y asistencia técnica: 1.100.
- Oficina técnica de telecomunicaciones: mediciones cobertura TDT, Internet, Telefonía móvil: 7.820 mediciones, prestación del servicio de protección de datos a los Ayuntamientos.
- Implantación sede electrónica en 368 ayuntamientos.
- Central de contratación, facilitando la realización de contratos menores a los ayuntamientos, con 1.010 contratos publicados.

En cuanto al Reglamento de Servicio, la Diputación de Burgos nos remite tres diferentes, el de Asistencia a municipios eximidos de la obligación de mantener el puesto de trabajo de secretaría, el de Asistencia a las entidades locales menores en materia de gestión de la actividad económico-financiera, y el de Gestión de los archivos de la Entidades locales.

No consta la existencia de un Reglamento del Servicio que, como tal, comprenda aquellos que se ofrecen a los Ayuntamientos de la provincia.



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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Burgos ha de valorar el restablecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Burgos.

Como segunda cuestión previa de carácter general, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, asistencia que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma



correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia a las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el*



*artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas».*

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, de la información enviada, apreciamos que la Diputación de Burgos carece de un texto normativo que podamos considerar como un completo Reglamento Regulador del Servicio, tal y como anteriormente ya hemos señalado, razón por la cual consideramos de la máxima importancia para mejorar la operatividad del servicio que la Institución provincial se dote de una norma jurídica que regule adecuadamente, a través del correspondiente Reglamento u Ordenanza, su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.



Complementariamente, entendemos que también debería ser considerada la posibilidad de que esa Diputación se dote de normas mediante las que sea regulada específicamente la asistencia a las Entidades locales menores, Mancomunidades y otras agrupaciones municipales, de existir en la provincia, en número y circunstancias, que lo aconsejen.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Burgos, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente, en particular, a la cooperación jurídica, estimamos adecuado que esa Diputación valore su ampliación, en el sentido de que analice la inclusión también de la asistencia letrada en procedimientos judiciales, estableciendo, en su caso, los parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios que estime más adecuados en orden a lograr una prestación de forma que dicha asistencia letrada sea lo más eficaz y eficiente posible. Para realizar esa valoración se propone considerar que en el momento actual y desde hace años se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada a los municipios de menor población y capacidad económica puede ser una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios con habilitación de carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a



las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, considerando esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes no disponen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial.

Por circunstancias similares, en relación con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización en este ámbito. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito de actuaciones de cooperación, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios



prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios y su Reglamento regulador:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- Aprobar un Reglamento Regulador del Servicio de Asistencia a Municipios, de forma que contenga una regulación detallada de la colaboración que presta esa Diputación, en los términos que se expresan en el cuerpo de esta Resolución, y donde se contemplen los plazos para la realización de las actuaciones y la emisión de los informes que se le solicitan por las Entidades Locales a las que deba prestar asistencia.**

**3º.- Incluir la asistencia letrada en procedimientos judiciales a la Entidad Local que lo solicite, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**4º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios con habilitación de carácter nacional en las Entidades Locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**5º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los**



sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.

**6º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de Asistencia a municipios.**

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



**Excmo. Diputación Provincial de León**  
**Plaza de San Marcelo, 6**  
**24002 LEÓN**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, su apartado 2.d), añade que la Diputación:

*“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”*.



En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”***. Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”***.

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, no se consideró necesario solicitar información a esa Diputación Provincial, dado que ya disponíamos de la misma merced a una reciente intervención relacionada con otra actuación también referida al Servicio de Asistencia a municipios, en relación con la cual la presente resulta complementaria.

A la vista, pues, de la documentación que obra en poder de esta Institución, procede realizar las siguientes consideraciones.

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran



número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de León ha de valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas, al margen de que en la Comarca de El Bierzo esta competencia haya sido asumida por el Consejo Comarcal. En relación con lo anterior, aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de León.

Como segunda cuestión previa de carácter general, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano competente puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector



Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.<sup>a</sup>, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas»*.

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios se transforme en una suerte de



habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, de la información disponible apreciamos que la Diputación de León dispone de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con la cual consideramos que para mejorar la operatividad y funcionamiento del mismo, la Institución provincial debe valorar incluir las recomendaciones que se recogen en esta Resolución, en el sentido de ordenar de la forma más eficaz posible su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de León, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente, en particular, a la cooperación jurídica, estimamos adecuado que esa Diputación valore su ampliación, en el sentido de que analice la inclusión también de la asistencia letrada en procedimientos judiciales, estableciendo, en su caso, los parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios que estime más adecuados en orden a lograr una prestación de forma que dicha asistencia letrada sea lo más eficaz y eficiente posible. Para realizar esa valoración se propone considerar que en el momento actual y desde hace años se está produciendo una creciente



judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada a los municipios de menor población y capacidad económica puede ser una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser



tenida en cuenta, estableciendo esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes no disponen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no vamos a incidir, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente planteamos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación, a mayores de lo que actualmente se contempla en el artículo 7 del Reglamento del Servicio, valore incorporar a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, independientemente de que las obras sean o no promovidas por esa Institución, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido, lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación



provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- En relación con el Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, la posibilidad de su actualización con la finalidad de mejorar la operatividad y funcionamiento de la asistencia que presta esa Institución provincial, incluyendo en el mismo las recomendaciones que se recogen en el cuerpo de esta Resolución.**

**3º.- Incluir la asistencia letrada en procedimientos judiciales a la Entidad local que lo solicite, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**4º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**5º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**



**6º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**8º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de Asistencia a municipios.**

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



**Excmo. Diputación Provincial de Palencia**  
**Calle de Burgos, 1**  
**34001 PALENCIA**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilma. Sra. Presidenta:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde adoptar.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:

*“1.- Informe sobre los servicios que oferta la asistencia a municipios de esta Diputación.*

*Desde el Servicio de Asistencia a Municipios, se presta:*

- *Asesoramiento jurídico en todas las materias de competencia municipal.*
- *Informes jurídicos y técnicos en materia urbanística: previos al otorgamiento de licencias de obra y/o ambientales, declaraciones responsables, informes previos de primera ocupación, infracciones urbanísticas, expedientes de restauración de la legalidad, valoraciones técnicas de inmuebles, expedientes de declaración de ruina, ordenes de ejecución, así como informes previos a la aprobación o modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico.*
- *Asesoramiento y apoyo específico en materia económica, gestión presupuestaria, liquidación del presupuesto, remisión de información contable a órganos de control externos, además de facilitar de manera gratuita programa contable sicalwin a todos los Ayuntamientos de la provincia.*
- *Asistencia y mecanización contable a todas las Entidades Locales, previa firma de convenio de acuerdo con el reglamento aprobado al efecto.*
- *Asistencia en materia de contratación y apoyo en la licitación electrónica a los Ayuntamientos que lo solicitan, así como asistencia como vocales a mesas de contratación.*
- *Se facilita herramienta de gestión electrónica de expedientes y se asesora y apoya en la integración con plataformas estatales,*
- *Formación a los funcionarios de administración local, a través de medios propios y en colaboración con el INAP y FRMP.*
- *Información puntual mediante circulares y email de todas las novedades normativas y otras informaciones de interés para los Ayuntamientos.*



■ *Líneas de ayudas para elaboración de planeamiento urbanístico y elaboración y/o revisión de inventarios municipales.*

\* *Asistencia a tribunales en procesos selectivos convocados por los Ayuntamientos y participación activa en los concursos para cubrir, mediante nombramientos interinos, los puestos vacantes de Secretaría Intervención.*

■ *Garantizar las funciones de Secretaría Intervención en puestos vacantes, mediante comisiones circunstanciales.*

■ *Gestión de expedientes de ruina, mediante encomienda de gestión, en aquellos municipios que forman parte del plan piloto que actualmente se gestiona.*

■ *Apoyo informático para facilitar el acceso a las diversas plataformas que utilizan los Ayuntamientos, obtención de certificados, firmas etc.*

■ *Asistencia en la gestión del padrón municipal de habitantes.*

■ *Ejercicio de funciones delegadas por la Junta de Castilla y León: autorización y dación de cuenta en gestión de bienes del patrimonio municipal.*

■ *Apoyo en procesos electorales y designación de comisiones gestoras, en supuestos de vacantes de cargos electos.*

■ *Caja provincial de Cooperación.*

■ *Dirección Escuela de Alcaldes*

■ *Aquellas otras actuaciones que nos demandan los Ayuntamientos*

2.- *Informe sobre cuáles son las actuaciones que más demandan los Ayuntamientos al servicio, agrupadas por materias.*

■ *Informes técnicos y jurídicos en materia urbanística*

■ *Apoyo en el ejercicio de gestión presupuestaria y contable.*

■ *Informes jurídicos.*

■ *Asistencia ante vacantes en puestos de Secretaría Intervención.*

3 - *Informe del plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando cuales son las razones para su emisión con más o menos demora.*



*\* Se atienden de manera inmediata las actuaciones demandadas que requieren de actuación inmediata o sometidas a plazo.*

*\* Los informes solicitados obtienen respuesta por orden de entrada y en un plazo no superior a 20 días hábiles, excepto aquellos expedientes que requieren de especial estudio o de informes concurrentes de otros servicios de la Diputación.*

*4.- Se nos remita, caso de disponer del mismo, copia del reglamento regulador del servicio de asistencia a municipios, o de cualquier otra norma que tenga que ver con su funcionamiento.*

*En el Servicio de Asistencia a Municipios no disponemos de Reglamento Regulator, sin perjuicio de ello se atienden las demandas normativas y de los Ayuntamientos, adaptándonos a las circunstancias cambiantes que exigen una modulación constante en la prestación del servicio a los ayuntamientos”.*

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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Palencia ha de valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Palencia.

Como segunda cuestión previa de carácter general y sin particular referencia a esa Diputación, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la



asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

Como es conocido, la competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.



Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina “*indiferentes jurídicos*”, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.<sup>a</sup>, de 29 de mayo de 2006, que: “*la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración*”; añadiendo más adelante que «*no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas*».

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Palencia carece de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con lo cual consideramos de la máxima importancia para mejorar la operatividad del servicio que la Institución provincial se dote de una norma jurídica que regule adecuadamente, a través del correspondiente Reglamento u Ordenanza, su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que



se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

Complementariamente, entendemos que también debería ser considerada la posibilidad de que esa Diputación se dote de normas mediante las que sea regulada específicamente la asistencia a las Entidades locales menores, Mancomunidades y otras agrupaciones municipales, de existir en la provincia, en número y circunstancias, que lo aconsejen.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Palencia, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente, en particular, a la cooperación jurídica, estimamos adecuado que esa Diputación valore su ampliación, en el sentido de que analice la inclusión también de la asistencia letrada en procedimientos judiciales, estableciendo, en su caso, los parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios que estime más adecuados en orden a lograr una prestación de forma que dicha asistencia letrada sea lo más eficaz y eficiente posible. Para realizar esa valoración se propone considerar que en el momento actual y desde hace años se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada a los municipios de menor población y capacidad económica puede ser una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un

año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad de especialistas en la materia dada la particular dificultad de esta materia. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, estableciendo esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, así como las órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, estableciendo como definitivo el plan piloto que sobre este último asunto actualmente se gestiona, debido a la escasez de medios personales y

materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes no disponen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; cuestión sobre la que, sin embargo, no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habría de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:

1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.

2º.- Aprobar un Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, de forma que contenga una regulación detallada de la colaboración que presta esa Diputación, en los términos que se expresan en el cuerpo de esta Resolución, y donde se contemplen los plazos para la realización de las actuaciones y la emisión de los informes que se le solicitan por las Entidades locales a las que deba prestar asistencia.

3º.- Incluir la asistencia letrada en procedimientos judiciales a la Entidad local que lo solicite, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.

4º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.

5º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.

6º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.

7º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.

8º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

**la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de asistencia a municipios.**

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



**Excma. Diputación Provincial de Salamanca**  
**Calle Felipe Espino, 1**  
**37002 SALAMANCA**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes cuestiones: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:

*“1.-ACTUACIONES QUE MÁS DEMANDAN LOS AYUNTAMIENTOS DEL SERVICIO AGRUPADAS POR MATERIAS.*

- *ASESORAMIENTO JURÍDICO GENERAL*

*(...)*

*INFORMES DE LOS EXPEDIENTES QUE SOBRE DISPOSICIÓN Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES que debe conocer la Corporación Provincial, en virtud de las delegaciones conferidas por el Decreto 256/1.990 de 13 de Diciembre de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, tales como enajenaciones, permutas y gravámenes de bienes inmuebles patrimoniales; cesiones gratuitas de bienes inmuebles, investigación de bienes; desafectación de bienes comunales, Derecho de Superficie.*

*INFORMES SOBRE EXPEDIENTES DE CONSTITUCIÓN DE AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS PARA SOSTENIMIENTO EN COMÚN DE LA PLAZA DE SECRETARIO.*

*EXPEDIENTES SOBRE CONSTITUCIÓN DE MANCOMUNIDADES Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS.*

*INFORMES SOBRE EXPEDIENTES DE AGRUPACIÓN Y SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS*

- *FUNCIONES DE GESTIÓN, INFORMACIÓN Y ATENCIÓN MUNICIPAL*

*(...)*

• *AYUDAS PARA LA FORMACIÓN Y CONSERVACIÓN DE INVENTARIOS DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES*

*(...)*

- *AYUDAS EN BENEFICIO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS*



(...)

• *CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SALAMANCA Y EL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE SALAMANCA PARA LA DEFENSA EN JUICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA PROVINCIA.*

*El objeto de este Convenio, renovado durante el ejercicio 2015, se refiere a los procedimientos judiciales en los órdenes jurisdiccionales administrativo, civil y social, así como su estudio y preparación previa, aunque finalmente no lleguen a iniciarse o una vez iniciados no se llegue a su finalización por cualquier causa. Este Convenio que ha sido bien aceptado por las Entidades Locales de la Provincia se dirige a todos los Municipios de hasta 1.000 habitantes y cuyos recursos ordinarios de presupuesto no excedan de 250.000 € La Ayuda abarca los gastos de abogado en los órdenes Contencioso-Administrativo, Civil y Laboral.*

(...)

*ASESORAMIENTO TÉCNICO GENERAL:*

(...)

• *ASISTENCIA TECNICA A OTRAS CORPORACIONES LOCALES:*

*Expedientes técnicos.*

*Informes a solicitud o requerimiento de los diversos Juzgados*

*Informes previos a las licencias de obra*

*Informes previos a las licencias o comunicaciones ambientales.*

*Informes previos a las licencias de primera ocupación*

*Informes previos a las licencias de apertura.*

*Informes de ruina.*

*Valoraciones de terrenos e inmuebles*

*Mediciones de terrenos e inmuebles.*

*Infracciones urbanísticas.*



*Informes previos a las licencias de segregación y agregación.*

*Informes sobre reparcelaciones.*

*Inspecciones urbanísticas.*

*Informes previos a órdenes de ejecución.*

*Deslindes de terrenos de naturaleza urbana.*

*Marcado de alineaciones a vía pública.*

*Informes a efectos del art. 52.4 de la Ley 5/99, Ley de Urbanismo de Castilla y León.*

*Consultas al Archivo Provincial de Planeamiento Urbanístico*

*OBRAS, PROYECTOS Y ESTUDIOS TECNICOS PARA LA PROPIA  
DIPUTACIÓN PROVINCIAL.*

*(...)*

*• PUESTA EN MARCHA Y REFUERZO DE NUEVAS MATERIAS TRAS LA  
INCORPORACIÓN DE TRES NUEVOS SECRETARIOS-INTERVENTORES. -*

*Se garantizarán las funciones de Secretaría-Intervención, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, por ello, cuando no fuera posible conceder una Comisión Circunstancial para asuntos puntuales, y mientras se cubra la plaza, (concurso, acumulación, interinidad), serán garantizadas a través de este servicio.*

*(...)*

*• ASESORAMIENTO ECONÓMICO*

*Las funciones más importantes a destacar serían;*

*Asesoramiento en Modificaciones presupuestarias, Liquidaciones y Cuenta General.*

*(...)*

*Asistencia en la remisión a los organismos de tutela financiera del Presupuesto, así como la rendición de la Cuenta General al Consejo de Cuentas de Castilla y León.*



*Asistencia en materia de estabilidad presupuestaria; en la redacción de planes de saneamiento financiero; en materia de endeudamiento y de control de la morosidad de las Entidades Locales*

*Asistencia en la elaboración de las Ordenanzas Fiscales.*

*(...)*

*AMPLIACIÓN DEL ASESORAMIENTO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN:*

*Informes sobre Ámbito de aplicación y contratos excluidos.*

*Asesoramiento en materia de aptitud y prohibiciones para contratar*

*Asesoramiento en materia de clases de contratos y régimen de regulación de cada procedimiento en cada tipo de contrato. Menor, Abierto, Restringido...*

*Informes sobre Órganos de contratación y asesoramiento en la tramitación del procedimiento que corresponda.*

*Asesoramiento en Pliegos de Condiciones, Perfil del Contratante, Garantías...*

*Asesoramiento jurídico en materia correspondiente a los expedientes de administración electrónica.*

• *ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.*

*Mediante el asesoramiento en la tramitación jurídica de todos los expedientes electrónicos que soliciten las Entidades Locales, en coordinación con el OOAA CIPSA.*

• *ASISTENCIA A MESAS DE CONTRATACIÓN Y COMISIONES DE VALORACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS DE FUNCIONARIOS INTERINOS*

*(...)*

*2.-PLAZO MEDIO DE RESOLUCIÓN DE LAS ACTUACIONES QUE MAS DEMANDAN LOS AYUNTAMIENTOS ESPECIFICANDO LAS RAZONES PARA SU EMISIÓN CON MAS O MENOS DEMORA.*

*El plazo medio de resolución de las actuaciones, agrupadas en la forma descrita en el apartado anterior no supera los 10 días desde la solicitud del informe.”*



En cuanto al Reglamento de Servicio, vamos a tratar de seleccionar aquellos contenidos que nos parecen más destacables:

*“Artículo 2.- La Diputación Provincial prestará cuatro tipos diferenciados de asistencia:*

- a) Asistencia jurídica*
- b) Asistencia técnica*
- c) Asistencia económica*
- d) Asistencia dirigida a garantizar el desempeño de las funciones propias de la Secretaria e Intervención reservadas a los funcionarios con habilitación nacional*

*Artículo 3.- Corresponde a la Diputación apreciar discrecionalmente si es de interés público acceder a la petición de prestación del servicio de asistencia en cualquiera de sus modalidades: sin que pueda entenderse que existe un derecho subjetivo por parte de la Entidad Local peticionaria a obtener la asistencia solicitada.*

*(...)*

*Artículo 6.- La asistencia jurídica abarcará de los siguientes supuestos:*

*a) Cualquier tipo de asesoramiento que se solicite por los municipios y demás Entidades Locales sobre cuestiones que tengan relación directa con las funciones y competencias municipales.*

*b) La defensa judicial de las Entidades Locales en los procesos que sean parte. Esta defensa judicial abarcará los casos en que la Corporación Municipal sea demandante, codemandante o demandada, en pleitos contencioso-administrativos en cuanto sean de la competencia de los Tribunales y Juzgados de dicha jurisdicción en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, o en los laborales y civiles en cuanto sean de la competencia de los Tribunales o Juzgados de tal jurisdicción o en el ámbito territorial de esta provincia.*

*(...)*

*Artículo 11.- La defensa judicial, a que se refiere el apartado b) del artículo 6, se presentará por la Diputación Provincial de Salamanca a las Entidades Locales que lo soliciten, para la defensa en juicio de sus derechos bienes e intereses, mediante el convenio firmado con el Colegio de Abogados de Salamanca.*



*Quedan excluidas de esta asistencia:*

a) *Las Entidades Locales cuya población exceda de 1.000 habitantes.*

b) *Las Entidades Locales cuyos recursos ordinarios del Presupuesto en vigor en el momento de efectuar la solicitud superen los 250.000,00 euros.*

*(...)*

*Artículo 14.- La asistencia letrada se prestará por un abogado designado por el Colegio de Abogados de entre aquellos de sus colegiados que han sido adscritos al turno de asistencia a Entidades Locales en virtud del convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Provincial y el Colegio de Abogados.*

*En el caso de que el Abogado designado estimará insostenible la pretensión encomendada deberá fundamentar su informe en un plazo no superior a los quince días.*

*De dicho informe se dará traslado a la Corporación Local interesada.*

*(...)*

*Artículo 20.- Asesoramiento Técnico comprenderá cualquier tipo de asistencia conforme a las siguientes materias.*

*(...)*

*g) Quedan excluidas de las competencias de este servicio la redacción de anteproyectos proyectos, memoria valoradas y valoraciones en obras que se promuevan por parte de los Ayuntamientos, particulares o entes públicos y/o privados, tampoco se emitirán certificados técnicos, ni contra valoraciones de precios, ni la supervisión de proyectos.*

*(...)*

*Artículo 23.- La Diputación Provincial de Salamanca prestará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 5 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, la asistencia encaminada a garantizar las funciones propias de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad reservadas a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, respecto de aquellos municipios que hayan sido eximidos por resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma de la creación del puesto de Secretaría, si no hubiese optado la Entidad local por la formula prevista en el artículo*



*31.2 de la última norma citada de la acumulación con otro puesto de trabajo servido por funcionario con habilitación estatal”.*

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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Salamanca ha de valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Salamanca.

Como segunda cuestión de carácter general, conviene detenerse en analizar la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, asunto de especial consideración en relación con la Diputación de Salamanca a la vista del contenido del artículo 3 del Reglamento del Servicio (*Corresponde a la Diputación apreciar discrecionalmente si es de interés público acceder a la petición de prestación del servicio de asistencia en cualquiera de sus modalidades: sin que pueda entenderse que existe un derecho subjetivo por parte de la Entidad Local peticionaria a obtener la asistencia solicitada*), pues no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas



de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de la Diputación de Salamanca para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la



Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas»*.

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso esa Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

De la información enviada apreciamos que la Diputación de Salamanca dispone de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con la cual consideramos que para mejorar la operatividad y funcionamiento del mismo, la Institución provincial debe valorar incluir las recomendaciones que se recogen en esta Resolución, en el sentido de ordenar de la forma más eficaz su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2



de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Salamanca, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente en particular a la cooperación jurídica, estimamos conveniente que esa Diputación pueda sopesar la posibilidad de ampliar la asistencia letrada a procedimientos judiciales que actualmente la tienen a su disposición algunos municipios, posibilidad que, en todo caso, desde esta Institución se valora de forma muy positiva, a otras Entidades locales diferentes de las previstas en el artículo 11 del Reglamento del Servicio, en el bien entendido que podrían fijarse parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios que se consideren más adecuados en orden a lograr que la prestación de dicha asistencia sea lo más amplia, eficaz y eficiente posible. Es bien sabido, que en el momento actual y desde hace años, se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada al mayor número de Entidades locales es una opción de interés relevante, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los municipios, sobre todo los pequeños, encuentran dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en



el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, estableciendo esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes no disponen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial, en relación con la cual, por otra parte, apreciamos que la Institución provincial proporciona una asistencia considerable a los municipios en esta materia.



También cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no vamos a incidir, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente planteamos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- En relación con el Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, la posibilidad de su actualización con la finalidad de mejorar la operatividad y funcionamiento de la asistencia que presta esa Institución provincial, incluyendo en el mismo las recomendaciones que se recogen en el cuerpo de esta Resolución; en lo referente a la delimitación del uso de la cláusula de discrecionalidad que contiene el Reglamento regulador del servicio.**

**3º.- En la asistencia letrada, ampliar los parámetros establecidos por tramos de presupuesto y población de los municipios que pueden acogerse al mismo, de forma que sean más las Entidades locales que tengan la posibilidad de solicitarlo, en orden a lograr su prestación de forma más amplia, eficaz y eficiente.**

**4º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**5º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**6º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**8º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

**funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de asistencia a municipios.**

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



**Excma. Diputación Provincial de Segovia**  
**Calle San Agustín, 23**  
**40001 SEGOVIA**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición esa Diputación remitió el correspondiente informe, que se limitaba a indicar los enlaces donde pueden consultarse los servicios que oferta la asistencia a municipios, las actuaciones que se realizan y el reglamento del Servicio de Asistencia.

Pues bien, considerando el primer apartado, los servicios que se ofertan a los municipios, según la dirección indicada, son los siguientes:

*“El Servicio de Asistencia a Municipios, Modernización y Relaciones Institucionales de la Diputación de Segovia, enmarcado dentro del Área de Acción Territorial, presta servicios de Asistencia Jurídica, Contable, Económica, Técnica, en Administración Digital y Modernización a los municipios de la provincia, especialmente a los de menor capacidad económica. Esta Área también es responsable de la Escuela de Gestión y Buen Gobierno de la Diputación, desde la que se ofrece formación en distintas materias a alcaldes, concejales y personal de los ayuntamientos”.*

Para obtener un mayor detalle de los mismos, acudimos al Reglamento del Servicio, transcribiendo aquellos apartados de mayor interés para el asunto que nos ocupa:

*“Artículo 2.- Los servicios que comprende el Asesoramiento a Municipios, serán los siguientes:*

- a) Asistencia jurídica y Defensa en juicio.*
- b) Asistencia económico-financiera.*
- c) Asistencia técnica.*
- d) Asistencia Informática y Servicios de Administración Electrónica*
- e) Asistencia para garantizar las funciones públicas necesarias en Municipios de menos de 1.000 habitantes.*
- f) Mediación*
- g) Cualquier otro tipo de asistencia y/o asesoramiento que sea acordada por el órgano provincial competente.*



## *CAPITULO II.- DE LA ASISTENCIA JURIDICA Y DEFENSA EN JUICIO.-*

### *Artículo 3.- (...)*

*La asistencia jurídica abarcará los siguientes supuestos:*

*a) El asesoramiento jurídico se llevará a cabo mediante la contestación de consultas, comunicaciones y visitas informativas, redacción de informes, dictámenes, propuestas de resolución de índole jurídica, elaboración de formularios, modelos, etc. o bien mediante la celebración de reuniones de trabajo en la propia Entidad o cuando se considere conveniente estudiar cuestiones que afecten a más de una Entidad, todo ello con libertad de criterio para garantizar la máxima efectividad de la prestación del servicio.*

*b) Defensa en juicio de las Entidades Locales en los procedimientos en que sean parte, cuando carezcan de servicios jurídicos propios, y aun poseyéndolos, cuando la complejidad del asunto requiera la intervención de la Diputación Provincial.*

*(...)*

## *CAPITULO III.- DE LA ASISTENCIA ECONOMICO-FINANCIERA.*

*(...)*

*Artículo 7.- Esta asistencia económica-financiera se prestará fundamentalmente sobre las siguientes materias o cuestiones de Haciendas Locales:*

*Presupuestos, Contabilidad, Cuentas, Ordenanzas y Padrones fiscales, Tesorería, Recaudación, mecanización e informatización de la gestión económico-financiera.*

*La Diputación Provincial proporcionará a los Ayuntamientos medios técnicos adecuados para la prestación de la asistencia económica financiera (...).*

## *CAPITULO IV.- DE LA ASISTENCIA TECNICA*

*(...)*

*El plazo para la emisión de informes no excederá de seis meses.*

## *CAPITULO V.- ASISTENCIA PARA GARANTIZAR LAS FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS.*

*(...)*



*La Diputación Provincial garantizará la prestación de las funciones propias de la fe pública y asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, presupuestaria y Tesorería, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, sin perjuicio de atender al resto de los Municipios -de menos de 20.000 habitantes- y Entidades Locales en los términos del artículo 36 de la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local, citada.*

#### *CAPITULO VI.- MEDIACIÓN.-*

*Artículo 10.- La función de mediación se realizará a petición de todas las partes afectadas:*

- 1.- Entre Entidades Locales (...)*
  - 2.- Entre Entidades Locales y Administrados (...)*
  - 3.- Entre Entidades Locales y otras Administraciones Públicas (...)*
  - 4.- Entre Entidades Locales y Personal a su Servicio (...)*
- (...)*

*Artículo 14.- La Diputación Provincial podrá percibir tasas por la prestación de servicios conforme a la Ordenanza Fiscal que regule su prestación”.*

Ahora veamos cuales son las actuaciones que más demandan los Ayuntamientos al Servicio, de la memoria anual de la actividad desarrollada durante el año 2020, se concluye:

*“2.- Servicio de asistencia y asesoramiento a municipios – asuntos generales*

- 1. Consultas, visitas, reuniones, informes verbales: 3.016*
- 2. Salidas / visitas ayuntamientos / entidades locales: 35.*
- 3. Entidades atendidas oficina: 186.*

*Total servicios: 3.237.*

*(...)*

*4.- Asistencia y asesoramiento a Entidades locales:*

*- Municipios: 209.*



- *Mancomunidades-Comunidades*: 34.

- *Entidades locales menores*: 17.

(...)

5.- *Administración electrónica e integraciones de las Entidades locales*:

1. *Prestación de administración electrónica: ayuntamientos, mancomunidades, comunidades históricas y otras entidades*: 255.

2. *Asistencia para la integración con los servicios y herramientas de la AGE (administración general del estado)*: 256.

3. *Asistencia para la integración en el sistema de interconexión de registros (sir) y registro electrónico (ORVE)*: 239.

*Total servicios*: 750.

6.- *Asistencia jurídica a Entidades locales*: 59.

(...)

7.- *Fe pública y asistencia a municipios*:

*Asistencia convocatoria plazas secretaria intervención e. locales*: 29.

*Asistencia secretario Sam por baja de su titular e. locales*: 6.

*Total exptes*: 35.

(...)

8.- *Relación de expedientes sobre disposición de bienes de la Entidades locales – enajenación - cesión – permuta*:

- *Expedientes finalizados*: 20.

- *Expedientes en trámite*: 6.

*Total expedientes*: 26.

(...)

11.- *Asesoramiento informático a las Entidades locales*:



*1.- Aplicaciones de gestión municipal y administración electrónica: 1.533.*

*2.- Resumen de servicios prestados a entidades de la provincia: 7.806.*

*3.- cinco jornadas de formación entidades locales total asistentes: 522.*

*Total servicios: 9.861.*

*(...)*

*12.- Asistencia técnica:*

*- Informes realizados por el arquitecto: 346.*

*- Informes realizados por el técnico ambiental: 229.*

*Total informes emitidos: 575”.*

A la vista de lo conocido a través del medio referenciado anteriormente, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución en relación con la actuación de oficio, procede realizar las siguientes consideraciones.

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Segovia podría ser objeto de valoración el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Segovia.



Como segunda cuestión previa de carácter general, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de



ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina “*indiferentes jurídicos*”, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: “*la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración*”; añadiendo más adelante que «*no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas*».

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, pero relacionado con lo anterior, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Segovia dispone de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con la cual consideramos que para mejorar la



operatividad y funcionamiento del mismo, la Institución provincial podría valorar incluir las recomendaciones que se recogen en esta Resolución, en el sentido de ordenar de la forma más eficaz posible su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución.

Dentro de este contexto, cabe valorar positivamente el establecimiento en el Reglamento del Servicio de un plazo máximo para la evacuación de los informes, si bien esto debe ser matizado, dado que solo comprende los previstos dentro del apartado de asistencia técnica, en este caso de seis meses; que estimamos que ese plazo general puede ser excesivo para acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución, por lo que podría ser objeto de consideración por esa Institución provincial en el marco de una delimitación de los plazos de realización de las actuaciones solicitadas en el marco de la asistencia debida a los municipios de la provincia; ello sin perjuicio de que se puedan razonablemente tener en cuenta las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Segovia, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente a la cooperación jurídica, que en esa Diputación comprende la asistencia letrada en procedimientos judiciales, sin que de la documentación de que disponemos se deduzca que se establecen límites por tramos de presupuesto o de población de los municipios que pueden acogerse al mismo, debemos manifestar que la valoramos muy positivamente, aunque nos parece oportuno recomendar que se establezcan criterios (presupuesto, población u otros) para determinar qué municipios de la provincia se pueden beneficiar de dicha cooperación. En todo caso, la oportunidad de la asistencia letrada consideramos que es necesaria pues, como sabido, en el momento actual y desde hace años, se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar



la asistencia letrada a las Entidades locales es una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, estableciendo esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.



En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes carecen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no vamos a incidir, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente consideramos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore, que en todo caso y no solo *“eventualmente (...) en lo que sea posible, en tanto no se retrasen el resto de las actuaciones del Servicio”*, como recoge la redacción del artículo 8 c) del Reglamento del Servicio, incorporar a su cartera de servicios las contrataciones para la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de



población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por los nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- En relación con el Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, la posibilidad de su actualización con la finalidad de mejorar la operatividad y funcionamiento de la asistencia que presta esa Institución provincial, incluyendo en el mismo las recomendaciones que se recogen en el cuerpo de esta Resolución.**

**3º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**4º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**5º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**



**6º.- Que se valore, que en todo caso y no solo “eventualmente (...) en lo que sea posible, en tanto no se retrasen el resto de las actuaciones del Servicio”, como recoge la redacción del artículo 8 c) del Reglamento del Servicio, incorporar a su cartera de prestaciones la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, o bien que esta asistencia se facilite con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de asistencia a municipios.**

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



Excma. Diputación Provincial de Soria  
Calle Caballeros, 17  
42003 SORIA

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:

*“Recibida la actuación de oficio 4061/2021, de esa Procuraduría del Común (con registro de entrada de 12 de julio) referida a funciones del Servicio de Asistencia a los Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio se Informa contestando las preguntas formuladas y enviando la documentación solicitada:*

*“1º Efectivamente la Diputación de Soria, cuenta con un Servicio de Asistencia a Municipios (materialización de la competencia atribuida por el artículo 36.1 b) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local) El servicio está orientado a dar cumplimiento a esta competencia, prestando asistencia jurídica, económica, técnica y formativa especialmente a aquellas Entidades Locales de menor capacidad económica y de gestión.*

*Para ello cuenta con un equipo de personal eminentemente técnico en las 2 áreas en que se divide:*

*-Área de Urbanismo y Medio Ambiente (con 2 Arquitectas, 1 Técnico medio de Medio Ambiente, 1 Aparejador)*

*-Área Jurídico-Económica: (con 2 Secretarios-Interventores y 1 Técnico medio de Informática).*

*Como personal común cuenta con el Jefe del Departamento (vacante), y 2 Administrativos.*

*Según el Reglamento regulador del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Soria (del que se adjunta copia, y luego se informa) presta los siguientes servicios:*

*1. Asistencia jurídica-económica, que abarca:*

*a) El asesoramiento jurídico sobre cuestiones que tengan relación directa con las competencias municipales. Asesoramiento que se presta de manera verbal, o a través de la emisión de informes jurídicos.*



*b) Defensa en juicio de los municipios más pequeños en procedimientos contencioso-administrativos, en que sean parte demandada.*

#### *2. De la Asistencia Económica.*

*La Diputación Provincial mantiene una Caja Provincial de Cooperación, con el objeto de conceder préstamos a los Ayuntamientos (la gestión de la Caja se lleva actualmente desde el Departamento de Intervención).*

#### *3. De la Asistencia Técnica.*

*a) Urbanística y Medio Ambiental, que abarca la emisión de informes técnicos, urbanísticos y ambientales en materia de licencias de obras, actividades clasificadas, licencias de primera ocupación y apertura. Así como otros informes, en materia de inspecciones urbanísticas, tasaciones de bienes, ruinas, mediciones de ruidos, etc.*

*b) Asistencia Informática, cuya función es la implantación de los sistemas informáticos diseñados, o adquiridos por la Diputación Provincial, en materia de padrón de habitantes, contabilidad, etc.*

*Además de la implantación, se efectúa un seguimiento con resolución de problemas y dudas, in situ o a través de Internet.*

#### *4. Cobertura de las funciones de Secretario-Interventor.*

*En aquellos casos que resulte necesario garantizar las funciones de fe pública y asesoramiento legal, control y fiscalización interna, reservadas a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, mientras se provea el puesto por los cauces oportunos, el Servicio puede prestar esta función para actuaciones concretas.*

#### *5. Asistencia Formativa.*

*Hace años se hacía un Plan Agrupado Formativo Provincial, pero ahora se colabora realizando actuaciones formativas demandadas por los Ayuntamientos o Departamentos de la Diputación en los planes formativos de la ECLAP, FRMyP de Castilla y León y del INAP.*

*Asimismo, en la Diputación de Soria, es el Servicio encargado de funciones que tienen que ver con la relación con los Ayuntamientos, mencionadas por la legislación tales como son:*



- *Materias delegadas por la Comunidad Autónoma por el Decreto 256/90 (autorizaciones/dación de cuenta en enajenaciones patrimoniales, cambio de calificación jurídica de bienes, cesiones gratuitas, recibir Inventarios, expedientes de desafectación de bienes comunales...), junto a la Técnica de Patrimonio. -Informes en creación/disolución de Mancomunidades.*

- *Informes en agrupación de puestos para el sostenimiento de Secretaría.*

- *Ayudas económicas para la realización de los Inventarios Municipales*

- *Tareas de la Administración Electoral: Nombramiento de Comisiones Gestoras (en caso de no formarse o disolverse el Ayuntamiento, o la Entidad Local Menor).*

- *Asistencia para la formación de Mesas de Contratación, Tribunales de Selección de Personal,...*

*2º Las actuaciones que más se demandan son:*

- *En el Área de Urbanismo y Medio Ambiente:*

- *Consultas e informes previos a las licencias municipales.*

- *Informes para expedientes de ruina.*

- *Valoraciones para los municipios que no cuentan con Técnico propio.*

- *En el Área Jurídico Económica:*

- *Asesoramiento sobre el programa de Contabilidad, y en el Padrón.*

- *Asistencia telefónica o presencial resolver dudas en la gestión.*

- *Comisiones circunstanciales para puestos vacantes, con especial atención de los expedientes para su provisión interina hasta el nombramiento de sustituto por la Consejería.*

*Información más detallada sobre las actuaciones que se hacen se puede descargar de la página de transparencia de Diputación la Memoria del Servicio de 2020:*

*[https://www.dipsoria.es/sites/dipsoria/files/public/uploads/memorias/2020/memoria a atm 2020.pdf](https://www.dipsoria.es/sites/dipsoria/files/public/uploads/memorias/2020/memoria%20atm%202020.pdf)*

*3º El plazo de respuesta:*



*La asistencia jurídica, económica y técnica de forma presencial y telefónica es inmediata. Por correo electrónico es inmediata o en 1-3 días.*

*En los informes jurídico-económicos se cumple el plazo de 10 días desde la solicitud formal de los mismos, a no ser que carencias en la documentación lo alargue hasta su cumplimentación.*

*Los informes urbanísticos de licencias, según temporadas, siendo su media de respuesta 2 semanas. En determinados periodos por acumulación de trabajo se puede tardar más.*

*4º Adjunto se envía copia del Reglamento regulador del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Soria (aprobado definitivamente el 2 de mayo del 2007, publicado íntegramente en el B.O.P. nº 53 de 9 de mayo del 2007, y modificado el 1 de marzo de 2013 por Acuerdo del Pleno de esta Diputación Provincial y publicado en el B.O.P).*

*Está colgado en la web de Diputación, donde se puede descargar:  
[https://www.dipsoria.es/sites/dipsoria/files/public/paquin/archivos/reglamento 0 O.pdf](https://www.dipsoria.es/sites/dipsoria/files/public/paquin/archivos/reglamento%20O.pdf)*

*5º Otros aspectos:*

*En la contestación a la actuación de oficio 1120/2021 de esa Procuraduría del Común, ya se contaba premisas previas a la hora de analizar este Servicio a los Ayuntamientos:*

*-Un importante problema es la carencia de Secretarios-Interventores. En la provincia de Soria esto en sólo unos meses se ha agravado enormemente 47 vacantes de 71 puestos de trabajo, más del 66 %.*

*El Servicio se relaciona principalmente con estos funcionarios, y esta carencia de los mismos, se agrava por la devaluación del nivel de formación y experiencia de los interinos que actualmente acceden a los puestos vacantes.*

*Ya nos comunicó que es conocedor de este problema, y que el Ministerio y la Consejería tienen previstas actuaciones, que hasta la fecha no se han producido pero el problema, tiene visos de ser bastante profundo.*

*-El Servicio de ATM está limitado actualmente en su dotación en personal de cara a atender nuevos servicios o intensificar lo que hace. Tiene Diputación pendiente estudiar y concretar su estructura, dotación y funciones a realizar.*



*Me comentan en el Servicio, que, aunque antes de la pandemia tenían encuentros presenciales con los Servicios de otras Diputaciones de la Comunidad (para conocer, aprender y colaborar...entre los mismos), y con la pandemia alguno telemático han realizado últimamente no se han celebrado.*

*Sería bueno que, a través, de la Consejería estas reuniones se convocaran y coordinaran, al menos con periodicidad anual”.*

Por lo que se refiere al Reglamento regulador del servicio, del mismo cabe destacar:

*“Artículo 2*

*1.- Los servicios a prestar por la Diputación Provincial a las Entidades Locales de su ámbito territorial objeto de regulación en este reglamento son las siguientes.*

*-Asistencia jurídica*

*-Asistencia económico-financiera.*

*-Asistencia técnica.*

*-Asistencia para garantizar la prestación de las funciones de Secretaría-Intervención.*

*-Asistencia formativa al personal de las Entidades Locales.*

*Artículo 3*

*La asistencia jurídica abarcará los siguientes supuestos:*

*(...)*

*b) Defensa en juicio de los municipios en los procedimientos Contencioso-administrativos en que sean parte demandada.*

*(...)*

*Artículo 5*

*(...)*

*2.- Podrán solicitar dicha asistencia letrada las Entidades Locales que reúnan simultáneamente las siguientes características:*



- a) *Que su población de derecho no exceda de 500 habitantes.*
- b) *Que su presupuesto anual no supere los 300.000 € de recursos ordinarios.*

*3.- La asistencia letrada se limitará a la defensa, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de las resoluciones y acuerdos emanados de los órganos de administración y gobierno de las Entidades Locales.*

*(...)*

#### *Artículo 22*

*1.- La Diputación Provincial de Soria prestará asistencia destinada a garantizar las funciones propias de la fe pública y asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, respecto de aquellos municipios que por Resolución de la Dirección General de la Función Pública, hayan sido eximidos de la creación del puesto de secretaría de conformidad con las normas reguladoras de esta materia.*

*2.- La Diputación Provincial a través de los Secretarios-Interventores que en cada momento estén adscritos al Servicio de Asistencia suplirán a los Secretarios-Interventores de las Entidades Locales de la provincia en los casos de ausencia, enfermedad, abstención legal o reglamentaria, jubilación o cese.*

*(...)*

#### *Artículo 24*

*1.- La Diputación Provincial de Soria a través del Servicio de Asistencia a municipios prestará formación a los trabajadores de los mismos dentro del marco de los distintos Planes de Formación aprobados por la Administración Estatal o Autonómica.*

*(...)*

#### *Artículo 27*

*2.- En los casos que se deniegue la petición de asistencia se contestará igualmente por escrito a la Entidad Local debiendo motivarse la denegación.*

*3.- Los informes se evacuarán en el plazo máximo de un mes desde que la solicitud tuvo entrada en el Registro de la Diputación Provincial siempre que ello fuera posible”.*



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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Soria podría valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, consideramos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muchos en la provincia de Soria.

Como segunda cuestión previa de carácter general y sin referencia específica a esa Institución provincial, conviene analizar la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también



supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos*



*el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas».*

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio. En todo caso, se advierte como positivo que, conforme establece el Reglamento del Servicio, *en los casos que se deniegue la petición de asistencia se contestará igualmente por escrito a la Entidad Local debiendo motivarse la denegación*, previsión cuyo cumplimiento entendemos que dificulta las decisiones arbitrarias en cuanto a la emisión de los informes solicitados.

En otro orden de asuntos, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Soria dispone de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con la cual consideramos que para mejorar la operatividad y funcionamiento del mismo, la Institución provincial debe valorar incluir las recomendaciones que se recogen en esta Resolución, en el sentido de ordenar de la forma más eficaz posible su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de todos los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, aunque esa Institución ya lo viene haciendo en su redacción actual, con lo cual solo debería ampliar aquellas cuestiones nuevas que considere oportuno incorporar, en su caso, siguiendo nuestras sugerencias.

Dentro de este contexto, cabe valorar muy positivamente el establecimiento en el Reglamento del Servicio de un plazo máximo para la evacuación de los informes solicitados, en este caso de un mes, lo que supone que la actuación administrativa pueda ajustarse a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución.



En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Soria, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente en particular a la cooperación jurídica, estimamos conveniente que esa Diputación pueda sopesar la posibilidad de ampliar la asistencia letrada en procedimientos judiciales que actualmente tiene implantada, y que desde esta Procuraduría se valora de forma muy positiva, a más Entidades locales de las previstas en el artículo 5 del Reglamento del Servicio, en el bien entendido que se podrían fijar otros parámetros, siguiendo el criterio del presupuesto y la población de los municipios, con objeto de que la prestación de dicha asistencia sea más amplia y lo más eficaz y eficiente posibles, máxime cuando, como es sabido, que en el momento actual y desde hace años, se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada al mayor número de Entidades locales es una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.

En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las



funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, considerando esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, entendemos que puede ser de interés que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes carecen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no vamos a incidir, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente planteamos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la



normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio detenido y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por los nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- En relación con el Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, la posibilidad de su actualización con la finalidad de mejorar la operatividad y funcionamiento de la asistencia que presta esa Institución provincial, incluyendo en el mismo las recomendaciones que se recogen en el cuerpo de esta Resolución.**



**3º.- En la asistencia letrada, ampliar los parámetros establecidos por tramos de presupuesto y población de los municipios que pueden acogerse al mismo, de forma que sean más las Entidades locales que tengan la posibilidad de solicitarlo, en orden a lograr su prestación de forma amplia y lo más eficaz y eficiente posibles.**

**4º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**5º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**6º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**7º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

**8º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de asistencia a municipios.**

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López



**Excma. Diputación Provincial de Valladolid**  
**Calle de las Angustias, 44**  
**47003 VALLADOLID**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de diferentes ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:

*«En primer lugar, la Diputación de Valladolid no dispone en la actualidad de un Reglamento Regulator del Servicio de asistencia a municipios. En algunas ocasiones se dictan instrucciones internas para homogeneizar actuaciones que por su complejidad exigen mayores formalidades (en materia de ruinas o licitaciones electrónicas, por citar algún ejemplo) y el Soporte TIC (Servicio de Nuevas Tecnologías), que canaliza las consultas de los ayuntamientos en materia informática ha establecido algunos protocolos y modelos internos para facilitar la gestión, pero no han sido objeto de aprobación formal con rango reglamentario.*

*En cuanto a los servicios que oferta la asistencia a municipios de esta Diputación y teniendo en cuenta la heterogeneidad de los mismos, se tratará de dar una respuesta completa distinguiendo tres bloques: asesoramiento local, urbanismo y nuevas tecnologías que englobarían las cuatro materias que cita en su escrito: "...cuestiones jurídicas, procedimentales, técnicas, informáticas, contables..."*

#### *ASESORAMIENTO LOCAL*

*Es el Servicio que soporta el peso de la asistencia jurídica, procedimental y contable de la Diputación con contenido y sustantividad propia, siendo uno de los pilares para el efectivo cumplimiento de la competencia nuclear de las Diputaciones Provinciales establecida en el art. 36.1b) de la Ley de Bases de Régimen Local: "La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente 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".*

*Este Servicio tiene como finalidad principal garantizar el asesoramiento de las distintas entidades locales de la Provincia de Valladolid. Es un servicio de carácter externo cuyos clientes principales son, tanto el personal administrativo, como político de los Ayuntamientos, sobre todo secretarios y alcaldes. Las visitas y las llamadas son constantes ya que la provincia cuenta con 224 Municipios, excluido el de Valladolid, 9 Entidades Locales menores y más de 20 Mancomunidades. Se estima que esta prestación de servicios jurídicos generales se extiende a 150 empleados municipales, principalmente a funcionarios habilitados con carácter nacional; no obstante, también se*



*atienden consultas de técnicos, administrativos y auxiliares de las distintas entidades locales de la provincia, así como, en ocasiones más puntuales, a otro personal como alguaciles o arquitectos. Y por otro lado se atienden también las consultas directas de alcaldes, alcaldes pedáneos y presidentes de mancomunidades.*

*El asesoramiento se presta siempre a petición de las respectivas corporaciones o de sus órganos representativos y puede darse respuesta de forma verbal o escrita e incluso accediendo de forma remota a los ordenadores personales, también previa petición de sus usuarios, siendo las principales materias sobre las que se informa las de organización y funcionamiento, bienes, contratación, económico financieras y presupuestarias.*

*A continuación, se enumeran los principales servicios que se prestan con datos concretos del último ejercicio:*

*1º.- Asesoramiento jurídico-económico administrativo.*

*Durante el año 2020 se formularon, en términos absolutos, un total de 12.418 consultas incluyendo las presenciales, telefónicas e informes escritos, con el siguiente desglose por materias:*

- *FUNCIONAMIENTO Y REG. JURÍDICO*      380
- *ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURIDICO*      535
- *SERVICIOS, COOPERACIÓN Y OBRAS*      570
- *BIENES*      395
- *CONTRATACIÓN*      869
- *PERSONAL*      619
- *HACIENDAS LOCALES*      399
- *PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD*      4.199
- *URBANISMO*      625
- *ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA*      200
- *RUINAS*      1.215
- *ASISTENCIA EN JUICIO*      26



- *PADRON DE HABITANTES* 636
- *CAJA DE CRÉDITO* 946
- *PERFIL, BBDD NACIONAL Y TRANSPARENCIA* 15
- *CORONAVIRUS* 789

2º.- Asesoramiento económico y contabilidad municipal

*Se prestan los siguientes servicios:*

- *Programas en entorno Windows: Sistema de información contable para la administración local SICAL-WIN en modelo básico y normal; Sistema para la elaboración de nóminas SIGEP.; Gestión informática integrada de los municipios SIAL-WIN que incluye gestión y recaudación de ingresos de derecho público.*

- *Bases de datos alojadas en servidores de la Diputación a los cuales se accede a través de la web, otorgando de esta manera una seguridad máxima y un acceso inmediato desde cualquier ubicación.*

- *En los municipios de menor capacidad de gestión o en situaciones transitorias sin FHN los funcionarios del servicio asumen de forma directa y realizan materialmente las actuaciones de remisión de Información trimestral al Ministerio de Hacienda, liquidaciones, cuentas generales, reparos, planes económico-financieros, expedientes de contratación....*

- *Información permanente y actualizada tanto de las normas que regulan estas obligaciones de remisión de los Ayuntamientos como de las aplicaciones informáticas habilitadas para dicha remisión.*

- *Organización e impartición de jornadas y cursos específicos sobre materia presupuestaria y contable, llegando incluso a prestar una formación individualizada y específica para personas que se incorporan a los puestos de habilitación nacional sin experiencia o sin conocimientos en estas materias.*

- *Atención de consultas telefónicas sobre dudas e incidencias en estas materias.*

- *Remisión periódica de notas informativas y recordatorios relativos a las obligaciones y plazos de remisión de la información a los distintos organismos públicos.*

- *Con carácter extraordinario se mecaniza la contabilidad de algunas entidades locales en las que debido a sustituciones en la Secretaría-Intervención no se ha realizado*



*la contabilización de las operaciones durante dicho periodo, concretamente durante el año 2020 se han contabilizado operaciones correspondientes a los ejercicios de 2019 y 2020 en 8 y 5 entidades locales, respectivamente. En otras ocasiones se lleva a cabo la contabilidad de operaciones con posterioridad a la toma de posesión de nuevos titulares debido a la inexperiencia en el manejo del programa SICALWIN y hasta que adquieren el conocimiento mínimo necesario.*

*3º.-Convenio con el colegio provincial de secretarios interventores y tesoreros.*

*La Diputación garantiza la prestación de las funciones públicas preservadas a los funcionarios Habilitados con Carácter Nacional en las Entidades Locales de la provincia a través de la acumulación de puestos de trabajo en colaboración con Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Valladolid.*

*Durante el año 2020 se ha abonado a los Ayuntamientos, con cargo a este convenio, la cantidad de 46.735,75 € euros, para acumulaciones producidas por enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría - Intervención.*

*4º.-Asistencia en juicio.*

*Este servicio se presta en virtud del Convenio firmado con el Colegio de Abogados de Valladolid. Durante el año 2020 se ha prestado un total de 26 asistencias. El importe de la retribución de estos servicios por año asciende a la cantidad de 12.000 euros más IVA, habiéndose financiado con cargo a la partida correspondiente del presupuesto de gastos para 2020.*

*Se prevé un cambio en esta asistencia en juicio que pasará a depender de la Asesoría Jurídica a partir de octubre de 2021, con una incorporación escalonada de municipios en función de su población.*

*5º.-Elaboración de modelos de expedientes.*

*Se mantienen actualizados modelos de expedientes a disposición de del personal de las entidades locales en la página web y se van incorporando los que se consideran que pueden ser útiles o sobre materias demandadas por los Ayuntamientos. Algunos ejemplos de nuevos expedientes incorporados recientemente son Interinidad FHN, sancionador por COVID-19 o aprobación del plan de despliegue de fibra óptica.*

*6º.- Circulares de interés.*

*Con carácter ordinario y de forma permanente el Servicio estudia todas las novedades legislativas con especial atención a aquellas que puedan tener una mayor*



*incidencia en el ámbito de la Administración Local y elabora notas o circulares que facilitan la interpretación y aplicación de las normas por los distintos operadores jurídicos.*

*A los efectos de ofrecer una aproximación del alcance y contenido de este servicio puede servir de base el último año 2020 en el que se elaboraron 19 Circulares informativas:*

- *Nota informativa sobre retribuciones 2020.*
- *Circular informativa sobre las principales novedades legislativas de interés para las Entidades Locales durante el 2º semestre de 2019.*
- *Nota informativa R.D Estado de Alarma.*
- *Comunicación de suspensión de plazos y ampliación del destino del superávit de 2019.*
- *Información sobre residuos domiciliarios en relación con el COVID-19.*
- *Residuos y licencias de enterramiento.*
- *Nota informativa sobre venta ambulante.*
- *Nota informativa R.D-Ley 10/2020 sobre permiso retribuido recuperable.*
- *Circular informativa sobre el R.D-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.*
- *Nota informativa en relación con el control interno y su remisión al ISPA.*
- *Nota informativa lectura contadores de agua.*
- *Circular informativa RD-Ley 15/2020 de 21 de abril, de medidas complementarias para apoyar la economía y el empleo.*
- *Circular informativa RD-Ley 17/2020 y otra normativa de interés para la Administración local.*
- *Nota informativa RD 537/2020 de 22 de mayo.*
- *Circular informativas novedades legislativas junio 2020.*



- *Comunicación de suspensión de plazos y ampliación del destino del superávit de 2019.*
- *Circular informativa R.D-Ley 27/2020 de medidas financieras de carácter urgente y extraordinario.*
- *Nota informativa sobre supresión de reglas fiscales.*
- *Nota informativa sobre el Período Medio de Pago (PMP).*

7º.- Mantenimiento y actualización permanente de los contenidos del Servicio de Asesoramiento en la página WEB.

*De forma permanente se trabaja en dotar a esta página de un contenido actualizado con informes jurídicos, circulares de interés, modelos de expedientes e información general, además de los 200 accesos actuales a la Base de Datos de jurisprudencia y legislación de la Editorial La Ley que se ofrece con carácter gratuito a todos los Ayuntamientos.*

*(...)*

9º.- Medición de niveles de ruido.

*A través de un Convenio de Colaboración suscrito entre la Diputación Provincial y la Universidad de Valladolid se da a los Ayuntamientos un servicio específico de medición de niveles de ruido.*

*Los Ayuntamientos suelen demandar la prestación de este servicio en situaciones de denuncias de los particulares en relación con actividades industriales o comerciales, así como el análisis de los "Informes de Ensayo" para el otorgamiento de las licencias de primera ocupación.*

*Durante el año 2020 se solicitaron 22 actuaciones de medición de ruidos por parte de los Ayuntamientos.*

10º.- Jornadas y cursos de formación

*El Servicio de Asesoramiento local se implica directamente en la organización de cursos y jornadas de formación, dirigidos tanto a personal técnico como político, e incluso sus propios técnicos imparten estos cursos adaptando su contenido a las necesidades concretas y puntuales que demandan las pequeñas entidades locales.*

11º.- Gestión plan de ruinas.



*A través del Plan de Ruinas se prestan los siguientes servicios:*

■ *Tramitación de los expedientes de adhesión de los Ayuntamientos al Plan, aceptación de las encomiendas y publicación de los respectivos convenios.*

■ *Tramitación de los expedientes administrativos de ruinas, órdenes de ejecución de inmuebles cuando afecte a la seguridad en el dominio público y ejecución subsidiaria, cuando las medidas que se acuerden en las declaraciones de ruinas y en las órdenes de ejecución no se adopten por los propietarios de los inmuebles afectados. Esta actuación se realiza en colaboración con el Área de Asistencia y Cooperación a municipios.*

*Desde su puesta en funcionamiento y hasta el 31 de diciembre de 2020 se han adherido al Plan 202 municipios (174 son municipios de menos de 1.000 habitantes y 28 son de más de 1.000 habitantes) y se han recibido 493 solicitudes, correspondiendo 32 solicitudes al ejercicio 2020.*

*12º.- Asistencias a tribunales y comisiones de valoración de ayuntamientos.*

*Cada vez es más intensa la participación de la Diputación en los procesos para la selección de los funcionarios con habilitación de carácter nacional para la cobertura de las numerosas vacantes en régimen de interinidad.*

*Durante el año 2020 se ha asistido a un total de 18 Comisiones asumiendo los funcionarios de la Diputación no solo el peso de la organización y desarrollo de los procesos selectivos, sino la posterior tramitación en orden a la cobertura de los puestos (colaboración directa en la formulación del decreto de propuesta de nombramiento, remisión al órgano competente...).*

*13º.- Asistencia para el desempeño de funciones reservadas.*

*Durante el año 2020 se han conferido seis Comisiones Circunstanciales a Secretarios-Interventores pertenecientes al Servicio de Asesoramiento Local.*

*14º.- Asistencia en materia de licitación electrónica.*

*Las actuaciones más destacadas en el año 2020 en materia de contratación vinieron referidas a la puesta en marcha con carácter definitivo del servicio de asistencia a las Entidades Locales de la provincia para la licitación electrónica, a fin de dar cumplimiento a lo exigido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*



*Durante el año 2020 se prestaron los siguientes servicios:*

*a) Adaptación de pliegos y modelos de expedientes a las exigencias de la contratación electrónica a través de la PLACSP.*

*b) Resolución de consultas formuladas por las Entidades en relación con la contratación, y en particular con la tramitación electrónica de las licitaciones; se atendieron alrededor de 200 consultas.*

*c) Participación de personal del servicio en 17 mesas de contratación.*

*d) Asistencia en la configuración, desarrollo y resolución de 46 expedientes electrónicos a través de la PLACSP, (...).*

*15º.- Otras actuaciones.*

*Los servicios que se prestan desde el área de asistencia a municipios no tienen un carácter cerrado o estanco, es decir, no responden a una "foto fija" que nos permita hacer una enumeración cerrada de los mismos, sino que continuamente se amplían en función de las necesidades que van surgiendo, tanto a petición de los Ayuntamientos como por la propia iniciativa del Servicio.*

*Pueden destacarse como últimas actuaciones puntuales que revisten especial interés las siguientes:*

■ *Promoción de la creación de agrupaciones de tesorería (Se trabajó intensamente en la creación de un mapa de agrupaciones para el sostenimiento en común del puesto único de Tesorería, con la finalidad de que las Corporaciones Locales de la Provincia se adaptaran a lo dispuesto en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En un primer momento se planteó la realización de estas agrupaciones de Tesorería en municipios de más de 2.000 habitantes, pero ante el poco éxito de la iniciativa se comenzó a trabajar solamente con los municipios de la provincia cuya Secretaría estaba clasificada en clase segunda. La finalidad de esta iniciativa fue promover que todos los municipios de la provincia con Secretaria de clase 2a tuvieran la oportunidad de formar parte de una agrupación de Tesorería, al objeto de que el puesto de Tesorero, que deben incluir necesariamente en su Relación de Puestos de Trabajo, tuviera contenido y entidad suficiente y a su vez, que resultara lo menos gravosa económicamente al repartirse los costes que la creación de este nuevo puesto supondría).*

■ *Asistencia a la celebración de plenos telemáticos.*



- *Estudio de la prestación del servicio de Delegado de Protección de Datos directamente a través de funcionarios de la propia Diputación.*

- *Estudio de la posibilidad de “eximir” a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 €/anuales de la obligación del mantenimiento de un puesto de FHN, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de secretaría intervención y tesorería por parte del Servicio de Asesoramiento Local.*

*En cuanto a la pregunta concreta sobre plazo medio de resolución de las peticiones realizadas, en la actualidad el servicio no dispone de un sistema informático que permita aportar datos exactos sobre esta cuestión, sin contar con que la heterogeneidad de las funciones desarrolladas impide, en algunos casos, “medir” el tiempo de respuesta. Hay consultas que se resuelven de forma inmediata, otras requieren un estudio más amplio y en ocasiones, la emisión de informes escritos puede demorarse algunas semanas.*

*La razón fundamental para una emisión con más o menos demora suele ser la complejidad técnica y la disposición real de personal en cada momento.*

#### **URBANISMO**

*El Servicio de Urbanismo de la Diputación Provincial de Valladolid, cuenta actualmente con 8 arquitectos superiores, un arquitecto técnico, un técnico medio ambiental, un geógrafo (Jefe de Sección) un jurídico (Jefe de Servicio), un administrativo y un auxiliar administrativo.*

*Las funciones principales que se realizan son el Asesoramiento Urbanístico, Técnico y Ambiental, emitiendo informes, fundamentalmente a petición de los Ayuntamientos, previos a licencias urbanísticas, declaraciones responsables de obras, licencias ambientales, comunicaciones ambientales, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto ambiental, planeamiento urbanístico, gestión urbanística, disciplina urbanística, consultas urbanísticas, valoraciones, ruinas, órdenes de ejecución etc.*

*En el año 2020 se han incoado un total de 610 expedientes y evacuados 911 informes por escrito. De esos informes el 78% son informes técnicos urbanísticos y el 22% son informes ambientales, aproximadamente.*

*El plazo medio de resolución de los informes por escrito depende de la complejidad del asunto y el volumen de trabajo estando actualmente en una media de un mes para los informes técnico urbanísticos, aumentando dicha media en el caso de los*



*informes técnico ambientales dado que en la actualidad solamente hay un técnico de medio ambiente en el servicio.*

*Asimismo, se realiza un asesoramiento urbanístico jurídico y técnico tanto de forma presencial como telefónica y electrónica con más de 5.500 consultas anuales.*

*En el presente año 2021 se ha implementado en el servicio de urbanismo una asistencia presencial prestando asesoramiento urbanístico a los alcaldes y secretarios de los ayuntamientos de la zona correspondiente, así como a las consultas verbales de los vecinos de los municipios, a través de técnicos que se desplazan periódicamente a las cuatro zonas en que se ha dividido la provincia.*

### *NUEVAS TECNOLOGÍAS*

*Durante el año 2020 se atendieron un total de 1210 consultas de los Ayuntamientos. No se incluye lo relativo a asesoramiento de telecomunicaciones ya que se ha empezado a prestar con más alcance en 2021 (únicamente en 2020 hubo media docena de cuestiones).*

*De forma general, aproximadamente el 60% de las peticiones se resuelven en el mismo día. En todo caso, antes de 48 horas, el 75% quedan resueltas. Solo un 10% de peticiones se demoran más de una semana, por cuestiones muy variadas. Lo más habitual para justificar retrasos puede ser que la respuesta del usuario no sea rápida para alguna cuestión que se le requiera y la incidencia queda en pendiente, o bien, que haya que escalarlo a algún proveedor y suponga más tiempo.*

*La mayor parte de las incidencias que se atienden de ayuntamientos corresponde a las aplicaciones y servicios que se les presta. No tenemos competencia ni modelo de gestión para atender cuestiones relacionadas con comunicaciones o puesto de trabajo.*

*Está pendiente consolidar el tema de asesoramiento de telecomunicaciones cuando se cuente con OT (a la media docena de asesoramientos y actuaciones de 2020, se han sumado unos 36 en 2021, pero son cuestiones que hay que consolidar y modelar para su prestación efectiva).*

*En relación al modelo de servicio, reglamentación o normativa, aunque se considera muy interesante su implementación, no están sentadas las bases del modelo ni regulado oficialmente.*

*Por último, hay que indicar que los ayuntamientos también participan de las actividades formativas (especialmente Online) que se promueven en proyectos o actuaciones desde el Servicio de NNTT».*



A la vista del amplio y detallado informe remitido, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución en relación con la actuación de oficio promovida, procede realizar las siguientes consideraciones.

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos que la Diputación de Valladolid ha de valorar el establecimiento de oficinas de asistencia descentralizadas en áreas territoriales homogéneas, que podría ir más allá de lo que nos indica en su informe sobre el desplazamiento que efectúan los técnicos de esa Entidad provincial a cuatro zonas de la provincia, con la finalidad de realizar asesoramiento urbanístico a los alcaldes y secretarios, así como consultas verbales de los vecinos de los municipios, aunque ciertamente el desplazamiento periódico de los técnicos, según se nos hace saber, puede ser una forma también eficaz de desconcentrar al menos una parte de la actividad de asesoramiento que realiza esa Institución provincial, considerando también que la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, aun entendiendo también que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías y la forma en que se desenvuelve la labor de asesoramiento mediante desplazamientos periódicos no son incompatibles con la valoración que proponemos, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a los pequeños municipios, son muy numerosos en la provincia de Valladolid.

Como segunda cuestión previa de carácter general, por si resulta de interés, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de



competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme dispone la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.

Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina *“indiferentes jurídicos”*, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir



entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.<sup>a</sup>, de 29 de mayo de 2006, que: *“la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”*; añadiendo más adelante que *«no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas»*.

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, pero relacionado con lo anterior, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Valladolid carece de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con lo cual consideramos de la máxima importancia para mejorar la operatividad del servicio que la Institución provincial se dote de una norma jurídica que regule adecuadamente, a través del correspondiente Reglamento u Ordenanza, su organización y funcionamiento; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente,



a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

Complementariamente, entendemos que también debería ser considerada la posibilidad de que esa Diputación se dote de normas mediante las que sea regulada específicamente la asistencia a las Entidades locales menores, Mancomunidades y otras agrupaciones municipales, de existir en la provincia, en número y circunstancias, que lo aconsejen.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Valladolid, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente en particular a la cooperación jurídica, que según esa Diputación nos informa se hace extensiva a la asistencia en juicio -lo que nos parece muy positivo-, aunque no dispongamos de más datos sobre a qué Entidades locales se refiere, estimamos conveniente que esta circunstancia se recoja en el Reglamento del Servicio que a tal efecto se pueda elaborar, pudiendo sopesar la posibilidad de fijar parámetros por tramos de presupuesto y población de los municipios, que se consideren más adecuados en orden a lograr que la prestación de dicha asistencia sea lo más eficaz y eficiente posible, máxime cuando, como es bien sabido, que en el momento actual y desde hace años, se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada al mayor número de Entidades locales es una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.



En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, como la propia Diputación reconoce en su informe; así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos relevante que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, nos parece importante que esa Entidad Provincial tenga en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional; más aún, teniendo en cuenta la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos.

En materia urbanística, entendemos que puede ser muy interesante que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore, junto con los municipios concernidos, hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que obliga, muchas veces, a que ejerzan de instructores quienes carecen de los formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad; como, por otra parte, ha hecho en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial si llega a redactar un Reglamento del Servicio.

Por circunstancias similares, en relación con la actividad contractual, a nuestro juicio resultaría de interés que esa Diputación valore la incorporación a su cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en



materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido lo que constituye otro obstáculo para su utilización. Otra opción sería prestar esta asistencia con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios pudiera ser objeto de estudio y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por los nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- Establecer oficinas de asistencia descentralizadas por áreas territoriales homogéneas.**

**2º.- Aprobar un Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, de forma que contenga una regulación detallada de la colaboración que presta esa Diputación, en los términos que se expresan en el cuerpo de esta Resolución, y donde se contemplen los plazos, para la realización de las actuaciones y la emisión de los informes que se le solicitan por las Entidades locales a las que deba prestar asistencia.**

**3º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**



**4º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**5º.- Que se valore incorporar a la cartera de servicios la contratación de la redacción de proyectos y direcciones de obra, o bien que esta asistencia se pueda proporcionar con medios propios, a través de técnicos pertenecientes a la plantilla de la Institución Provincial, pudiendo establecer tramos o límites en función del número de habitantes y presupuesto.**

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



**Excma. Diputación Provincial de Zamora**  
**Plaza Viriato, s/n**  
**49001 ZAMORA**

**Expediente: 4061/2020. Actuación de oficio (cítese al contestar)**

**Asunto: Diputaciones Provinciales / Funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios/ Reglamento Regulator del Servicio**

Ilmo. Sr. Presidente:

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

Como recordará, el motivo de la actuación de oficio era el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios en sus vertientes jurídica, económica y técnica, y la regulación de su funcionamiento, a través del correspondiente reglamento u ordenanza.

En este ámbito, la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya en su exposición de motivos señala 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”*.

Ciñéndonos más a lo concreto, la nueva redacción que la norma citada lleva a cabo en relación con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su apartado 1.b) que **son competencias propias de la Diputación, en todo caso**, las siguientes:

*“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”*.

Por su parte, el apartado 2.d), añade que la Diputación:



***“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”.***

En el mismo sentido, el artículo 30.5 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: ***“También cooperará la Diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.*** Añadiendo su apartado 6 b) que las formas de cooperación serán: ***“El asesoramiento jurídico, económico y técnico”.***

Conviene recordar que las competencias propias son aquellas que en tal concepto le son atribuidas exclusivamente por norma, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, sin perjuicio de que su programación se coordine y ejecute con las demás Administraciones Públicas.

Precisamente para el mejor ejercicio de sus competencias conforme a su regulación, se produjo la creación por las Diputaciones de los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de escasa capacidad económica, si bien con muy diferentes versiones.

El contenido usual de la competencia a que nos venimos refiriendo es el asesoramiento general en el desarrollo de ámbitos de actuación: cuestiones jurídicas de carácter procedimental para la toma de decisiones, informáticas, contables y otras, que los Ayuntamientos solicitan de las Diputaciones, sin referencia a la adopción de resoluciones, en la medida en que solo a los órganos municipales les corresponde decidir.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a las Diputaciones Provinciales de Castilla y León en relación con las siguientes cuestiones:

- Servicios de asistencia a municipios que oferta cada Diputación.
- Actuaciones de asistencia que más demandan los Ayuntamientos, agrupadas por materias.
- Plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, igualmente agrupadas por materias, especificando las razones para su emisión con más o menos demora.



- Se nos fuera remitido, caso de disponer de ello, copia del Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios o cualquier otra norma que incida en la regulación de su funcionamiento.

En atención a dicha petición, esa Diputación remitió el correspondiente informe, en el cual se hacía constar:

*«Primero. – En relación a los servicios que se prestan desde el Servicio de Asistencia a Municipios, es preciso aclarar en primer lugar que, en esta Corporación Provincial la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos de la provincia se realiza desde dos servicios: el de Urbanismo y Arquitectura y el de Asistencia a Municipios. Aunque la gestión administrativa de los expedientes se realiza desde el Servicio de Asistencia a Municipios.*

*En el Reglamento de funcionamiento del servicio al que se hace referencia en el punto cuarto de este Oficio, se incluyen todos los servicios que se prestan a los Ayuntamientos de la provincia de Zamora.*

*Segundo. – En cuanto a cuáles son las actuaciones que más demandan los Ayuntamientos al servicio, agrupadas por materias, se adjuntan los Informes sobre las actuaciones desarrolladas por el Servicio de Asistencia a Municipios en los años 2019 y 2020, estos informes se remiten con carácter anual a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, como justificación de las ayudas con cargo al Fondo de Cooperación Local- Ordenación Territorial, a las Diputaciones Provinciales y al Consejo Comarcal de El Bierzo, para el sostenimiento de las Oficinas de Asistencia y Asesoramiento a Municipios y para la formación o actualización de Inventarios de Bienes de las Entidades Locales de Castilla y León.*

*En los citados informes, las distintas actuaciones se encuentran agrupadas por materias, se adjuntan los dos informes, debido a que, los datos del año 2020, puede que no reflejen adecuadamente las actuaciones realizadas por el Servicio de Asistencia a Municipios en un año “normal”, teniendo en cuenta la pandemia sufrida por todos nosotros.*

*Tercero. - En cuanto al plazo medio de resolución de las peticiones realizadas por los Ayuntamientos, agrupadas por materias, se indican a continuación:*

*3.1.- Asistencia Jurídica: el plazo medio de emisión de los informes jurídicos es de un mes, no obstante, el plazo de emisión está directamente relacionado con el número de solicitudes de participación en tribunales de selección de funcionarios interinos en los puestos de Secretaría-Intervención de los ayuntamientos de la provincia de Zamora.*



*Estos tribunales exigen una gran cantidad de tiempo por parte de las funcionarias de habilitación nacional adscritas al Servicio de Asistencia a Municipios. Además, se está incrementando año a año el número de procesos de selección de funcionarios interinos en estos puestos de Secretaría-Intervención, en algunos más de uno año para un mismo Ayuntamiento o Agrupación de ayuntamientos para el sostenimiento en común del puesto de Secretaría-Intervención.*

*3.2.- Expedientes relativos a las funciones delegadas por la Junta de Castilla y León mediante Decreto 256/1990, de 13 de diciembre: el plazo medio de emisión de los informes jurídicos es de un mes, este tipo de expedientes también se ven afectados por lo indicado anteriormente en relación con los tribunales de selección de funcionarios interinos en los puestos de Secretaría-Intervención de los Ayuntamientos.*

*3.3.- Asistencia Letrada: En este caso, los plazos están directamente relacionados con los plazos judiciales de resolución de los procedimientos contencioso-administrativos.*

*3.4.- Asistencia Técnica, se puede desglosar en las siguientes materias y plazos medios de resolución:*

*- licencias de primera ocupación: dos meses.*

*- licencias y comunicaciones ambientales: tres meses.*

*- licencias urbanísticas: dos meses.*

*- declaraciones responsables: 15 días.*

*- comunicación de inicio de actividad: tres meses.*

*- licencias de segregación: dos meses.*

*- declaración de ruina: dos meses.*

*- denuncias urbanísticas: tres meses.*

*- valoraciones de fincas: dos meses.*

*- expedientes urbanísticos de aprobación y modificación del planeamiento urbanístico municipal: tres meses.*

*En cuanto al motivo para la mayor o menor demora, es preciso señalar que los técnicos además de emitir los informes, también realizan otras tareas que, en ocasiones,*



*conllevan un elevado número de horas para su realización, como es el caso de la participación en tribunales de selección, mesas de contratación en los ayuntamientos de la provincia o en órganos colegiados de otras administraciones, como técnicos. Además, también se resuelven muchas cuestiones vía telefónica y por correo electrónico.*

*3.5.- Asistencia contable y asistencia informática: la resolución de las peticiones se produce en el mismo día.*

*3.6.- Asistencia en las funciones de Secretaría-Intervención: No puede indicarse un plazo medio, las comisiones circunstanciales se refieren a actuaciones concretas solicitadas por los Ayuntamientos, como celebración de sesiones de órganos colegiados, emisión de certificados, pago de nóminas, entre otras.*

*Cuarto.- El Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, cuenta con un Reglamento de funcionamiento del Servicio que fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 5 de abril de 2004, del cual se adjunta la publicación en el citado Boletín y el documento en pdf para una mejor lectura.»*

En cumplimiento de la normativa citada *ut supra*, esa Corporación Provincial realiza la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos de la provincia desde dos servicios: “*el de Urbanismo y Arquitectura y el de Asistencia a Municipios. Aunque la gestión administrativa de los expedientes se realiza desde el Servicio de Asistencia a Municipios*”, incluyendo en el Reglamento de funcionamiento del servicio, todos los que se prestan.

Ateniéndonos a dicho Reglamento, resulta oportuno resaltar algunos de sus contenidos:

## **“CAPITULO I**

### ***Disposiciones generales.***

*(...)*

### ***Artículo 2.- Objeto:***

*Los servicios a prestar por el Servicio de Asistencia a Municipios serán:*

*a) Asistencia jurídica*

*b) Asistencia técnica*



*c) Asistencia administrativa para garantizar la prestación de las funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención.”*

Respecto de la asistencia jurídica se dispone que abarca cualquier tipo de asesoramiento jurídico-administrativo que se solicite por los municipios y demás entidades locales, y que *“se efectuará mediante la contestación de consultas, comunicaciones, visitas informativas, redacción de informes, dictámenes y, en su caso, de las propuestas de resolución pertinentes. También podrá realizarse el asesoramiento mediante la celebración de reuniones de trabajo, en aquellos casos en que los asuntos pudieran afectar a varias EE.LL”,* así como *“La defensa judicial de las entidades locales en los procedimientos contencioso- administrativos (...), atendida la precariedad económica de la Entidad Local solicitante, debidamente acreditada. Por lo que normalmente la representación será ostentada por el procurador de los tribunales que libremente designe la entidad local, que abonará los honorarios, gastos y suplidos del mismo”.*

*(...)*

*Los Ayuntamientos o Entidades beneficiarias del servicio asumirán íntegramente a su cargo los gastos de Procurador y, en su caso, las costas procesales. Igualmente serán de cuenta de tales Entidades los gastos que origine la expedición de cuantos documentos sea preciso aportar al expediente.*

*Los gastos de Letrados, incluidas dietas y desplazamientos serán a cargo de la Excma. Diputación Provincial. En el supuesto de que el pleito fuese ganado con costas, el Ayuntamiento percibiría la parte proporcional que hubiere asumido a su cargo, pasando el resto como ingresos al Presupuesto de la Excma. Diputación Provincial.”*

Seguidamente se ocupa de la asistencia económica, estableciendo al respecto que *“La asistencia económica abarcará cualquier tipo de asesoramiento económico-financiero, que se realizará mediante contestación de consultas, comunicaciones, visitas informativas, redacción de informes, dictámenes y en su caso, de las propuestas de resolución pertinentes.”*

Por su parte la asistencia técnica comprenderá:

*“(...)*

*b) Redacción de proyectos técnicos, dirección y liquidación de obras o instalaciones, condicionado a los medios técnicos, humanos y económicos de que se disponga y previo estudio por el servicio de asistencia de su viabilidad.”*



Finalmente, regula la asistencia en el caso del ejercicio de las funciones de Secretaria-Intervención a través de comisionar “*un funcionario de habilitación de carácter nacional para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial y por tiempo imprescindible*”, siempre que se acredite documentalmente haber agotado los demás sistemas prioritarios de provisión o sustitución señalados en el Real Decreto RD 1732/94, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Sobre cuáles son las actuaciones que demandan los Ayuntamientos al Servicio, a la vista de los informes elaborados al efecto, utilizando para ello el del año 2019, dadas las características especiales que tuvo el 2020, se nos informa lo siguiente:

-Asistencia jurídica:

11 informes jurídicos evacuados por escrito.

La asistencia letrada ha asumido la defensa jurídica en 53 procedimientos.

-Asistencia técnica:

En este apartado han tenido entrada un total de 1548 peticiones de informes técnicos en relación con licencias de primera ocupación; licencias y comunicaciones ambientales, licencias urbanísticas, declaraciones responsables, comunicación de inicio de actividad, licencias de segregación, declaración de ruina; denuncias urbanísticas; valoraciones de fincas; expedientes urbanísticos de aprobación y modificación del planeamiento urbanístico municipal.

En este ejercicio 2019, no se suscribió ningún convenio para la tramitación de los procedimientos de declaración de ruina de determinados inmuebles, aunque si se emitieron catorce informes técnicos en esta materia.

En el marco de las actuaciones necesarias para el cumplimiento de la normativa vigente en materia de ruido, fundamentalmente la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, no ha habido ninguna solicitud de los ayuntamientos de la provincia.

- Asistencia contable y asistencia informática:

En la actualidad, las Entidades locales de la provincia de Zamora que tienen implantada la aplicación contable Sicalwin, que se suministra de forma gratuita y a las que se da asistencia en la materia son:

- 68 Ayuntamientos.

- 2 Mancomunidades.
- 6 Entidades Locales Menores.
- Asistencia en las funciones de Secretaría-Intervención:

Se presta asistencia a tres municipios eximidos de prestar las funciones reservadas.

Se ha resuelto el nombramiento circunstancial para asistir a sesiones de órganos colegiados en veintitrés supuestos.

– Organización de cursos, jornadas y seminarios: se han organizado cinco jornadas financiadas por la propia Diputación, dos cursos en colaboración con el INAP y cuatro cursos y jornadas en colaboración con la FRMP.

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

Antes de nada, desde esta Institución queremos reconocer la actividad desplegada por esa Diputación en materia de asistencia y cooperación con los municipios de la provincia, sobre la que esta Procuraduría no puede sino instar a seguir trabajando con voluntad de mejorar, siendo este el sentido en el que también realizamos la presente actuación.

Como cuestión previa relevante, conviene poner de manifiesto que en una comunidad como la nuestra, una de las regiones más grandes de Europa y con un gran número de entes municipales y, en algunas provincias de la misma, numerosas inframunicipales, con la peculiaridad de contar con un área rural muy extensa, consideramos acertada la decisión adoptada por la Diputación de Zamora de establecer oficinas de asistencia descentralizadas en las Comarcas de Benavente y Sanabria, según consta en el artículo 3 del Reglamento del Servicio. Aunque, ciertamente, la administración electrónica ha supuesto un cambio radical en nuestro modo de establecer también las relaciones entre Administraciones, entendemos que los avances proporcionados por las nuevas tecnologías no son incompatibles con *“el acercamiento físico de los medios empleados a los puntos de asistencia”*, sobre todo pensando en los pequeños municipios y en los ciudadanos que residen en ellos, que como bien conoce esa Diputación, con referencia a las Entidades locales, son muchas en la provincia de Zamora.

Como segunda cuestión previa de carácter general, conviene detenerse en la naturaleza jurídica que tiene la prestación de la asistencia que en el ámbito que nos ocupa



pueda demandar una Entidad local, en el sentido de que no puede hacerse depender de la apreciación absolutamente discrecional de la Corporación Provincial, pues eso supondría, cuanto menos, una actuación que no es conforme con lo que establecen los artículos citados al comienzo de la presente Resolución, en la medida en que en ellos se prescribe que las competencias provinciales se integran por la suma de competencias atribuidas al respecto por la legislación sectorial estatal y de las Comunidades Autónomas, determinándose en aquellos preceptos la relación de competencias mínimas de titularidad provincial, con particular referencia a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en general y, especialmente, a los de menor capacidad económica y de gestión, para que los mismos puedan establecer y prestar a los vecinos, en adecuadas condiciones, los servicios municipales mínimos fijados legalmente.

La competencia atribuida legalmente supone, en general, una habilitación necesaria para que la entidad o el órgano puedan actuar válidamente, pero también supone el deber de actuar conforme al ejercicio de la competencia atribuida por la norma correspondiente. Contar con la competencia atribuida por la norma es un requisito cuya disposición habilita a la Administración o, en particular, al órgano administrativo para actuar, pero a la vez de legitimar la actuación, le impone actuar en cumplimiento de un deber legal.

Así lo ha señalado la jurisprudencia desde tiempo atrás; por ejemplo, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de abril de 1983 al definir la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”*. Pero es que, además, la competencia tiene carácter irrenunciable, conforme establece la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 8, cuando dispone, en relación con las competencias atribuidas a un órgano administrativo, que *“se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”*.

Pues bien, la atribución como competencia propia de las Diputaciones provinciales de la asistencia técnica, jurídica y económica a los Ayuntamientos las habilita para desarrollar un amplio elenco de actividades y acciones dirigidas a los Municipios de la provincia, con la finalidad de facilitar a estos el ejercicio de sus competencias propias, es decir, las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local, y no sólo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la ley, aunque estos sean los de prioritaria prestación. Con ello, se habilita a las Diputaciones provinciales a realizar un conjunto de actividades ancilares, de ayuda o servicio a los municipios de la provincia en los diferentes ámbitos de actuación inherentes a la competencia municipal.



Con referencia a la discrecionalidad a que antes nos referíamos en términos generales, con la atención puesta en la capacidad de las Diputaciones para determinar el alcance material de sus competencias para prestar los servicios de asistencia a los municipios, conviene recordar que la discrecionalidad supone márgenes de opción y decisión más o menos amplios, pero siempre dentro de unos límites legales; es lo que la jurisprudencia denomina “*indiferentes jurídicos*”, es decir, la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre indiferentes jurídicos. Así, el Tribunal Supremo viene manteniendo, como pone de manifiesto en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 1.ª, de 29 de mayo de 2006, que: “*la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración*”; añadiendo más adelante que «*no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución) y los propios principios generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también “el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas*».

Consecuentemente, trasladando los argumentos del alto Tribunal a lo que ahora nos ocupa, debemos desechar, por no ser ajustado a nuestro modelo de Estado de Derecho, que la discrecionalidad de que pudiera hacer uso una Diputación a la hora de organizar el Servicio de Asistencia a los municipios, se transforme en una suerte de habilitación para decidir en cada caso qué tipo de asuntos planteados por los municipios son o no susceptibles de ser atendidos por el Servicio, pues esta opción organizativa tendría más que ver con la arbitrariedad, proscrita por nuestro ordenamiento jurídico, que con un uso razonable de la discrecionalidad en la organización del servicio por parte del ente provincial, discrecionalidad que preferiblemente ha de hallarse al menos inicialmente pautada por la norma reguladora del Servicio de Asistencia, con objeto de evitar la decisión arbitraria que supondría no atender la solicitud de asistencia efectuada por cualquier municipio.

En otro orden de asuntos, de la información enviada apreciamos que la Diputación de Zamora dispone de una norma reguladora del Servicio de Asistencia, en relación con la cual consideramos que para mejorar la operatividad y funcionamiento del mismo, la Institución provincial debería valorar incluir las recomendaciones que se recogen en esta Resolución, en el sentido de ordenar su organización y funcionamiento para ganar en eficacia y eficiencia; en particular, se estima conveniente que se recoja una detallada carta



de los servicios que se ofertan a los Ayuntamientos, con la que se dé cumplimiento a lo que establece la normativa de régimen local considerada anteriormente en esta resolución, fijando, además, un plazo máximo para la realización de la asistencia solicitada, sin perjuicio de que se puedan razonablemente considerar, en relación precisamente con la fijación de un plazo para realizar la asistencia, las circunstancias que concurran en cada caso; máxime cuando en relación, específicamente, a la emisión de informes, con carácter general, el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala el camino al disponer que *“Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*.

En cuanto a los servicios que se prestan a municipios por la Diputación de Zamora, cabe recordar que se trata de la asistencia jurídica, técnica y la destinada a garantizar la prestación de las funciones necesarias de Secretaría e Intervención, por lo que a ello nos referiremos a continuación, con atención especial a determinadas formas de asistencia.

Pues bien, en lo referente a la cooperación jurídica, que en esa Diputación comprende la asistencia letrada en procedimientos judiciales, sin que de la documentación de que disponemos se deduzca que se establecen límites por tramos de presupuesto o de población de los municipios que pueden acogerse al mismo, pues la cooperación se realiza en función de *la precariedad económica de la Entidad Local solicitante, debidamente acreditada*, criterio este último que aunque sea razonable seguramente fuera oportuno considerar también el criterio señalado relativo al presupuesto y población de la entidad local para realizar o no la cooperación jurídica solicitada. En todo caso, debemos manifestar que valoramos muy positivamente la cooperación jurídica que viene prestando la Diputación de Zamora a los municipios de la provincia, máxime cuando en el momento actual y desde hace años se está produciendo una creciente judicialización de las discrepancias que surgen en relación con la actividad pública, por lo que garantizar la asistencia letrada a las Entidades locales es una opción de interés esencial, teniendo en cuenta, además, que en aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), los pequeños municipios encuentran grandes dificultades para poder contratar los servicios de defensa jurídica, a la vista de la regulación del contrato menor, no tanto por los límites económicos permitidos a esta modalidad contractual (15.000 €), sino por el temporal (un año) y sin opción de prórroga, que resulta muchas veces inferior a la duración de las actuaciones judiciales.



En lo referente a los medios de proporcionar la asistencia, entendemos de interés reparar en la importancia que en la actualidad tiene todo lo relacionado con las telecomunicaciones, así como la necesidad contar con especialistas en la materia, dada su particular dificultad. Por ello, también consideramos de interés que esa Institución provincial valore la oportunidad de crear una oficina técnica que se ocupe de ello, dedicada, por ejemplo, a las mediciones de cobertura de TDT, internet, incidencias de telecomunicaciones, política provincial de seguridad, certificaciones de Ayuntamiento en el esquema nacional de seguridad, materia de protección de datos, prestación del servicio de Delegado de protección de datos a los municipios, etc., cuestiones todas muy importantes, en cuanto conforman la base fundamental sobre la que se construye la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Como tema a considerar, estimamos también conveniente que esa Entidad provincial estudie y valore la oportunidad de firmar un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención, con la finalidad disponer de una herramienta más que permita asistir a los municipios cuando se den esos supuestos y no se hayan podido prever o no se hayan previsto otros medios para subvenir en esas circunstancias u otras similares que determinen la ausencia del habilitado nacional. Más aun, tenemos conocimiento de que alguna Entidad Provincial tiene en estudio la posibilidad de eximir a las Entidades locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de Funcionario Habilitado Nacional, considerando la carencia de los funcionarios de esta escala, así como la escasa formación y experiencia de quienes, en general, puedan acceder a desempeñar el puesto de trabajo como interinos, posibilidad ésta que también podría ser tenida en cuenta, considerando esos u otros parámetros, por esa Institución provincial para su estudio y valoración.

En materia urbanística, más allá de las prestaciones que viene realizando y que se valoran positivamente, entendemos que puede ser de interés que esa Diputación, en el marco de las previsiones que contiene la legislación urbanística, valore (junto con los municipios concernidos) hacer uso de la encomienda de gestión u otros instrumentos legales para la tramitación de los expedientes relativos a la restauración de la legalidad urbanística y los sancionadores en la misma materia, motivado por la escasez de medios personales y materiales de que disponen los pequeños municipios, lo que puede obligar que ejerzan de instructores quienes carecen de la formación adecuada para asumir esta tarea con plenas garantías, dada su complejidad. Por las mismas razones, también en los supuestos de tramitación de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, aunque sobre



estas dos últimas cuestiones no vamos a incidir, dado que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021 dirigida a todas las Corporaciones provinciales, aunque reiteremos nuestra convicción de que habrían de ser incorporadas al catálogo de servicios de esa Entidad provincial, en este caso rehabilitando el convenio que al efecto tenía establecido y que está caducado desde el 2 de octubre de 2020.

Por circunstancias similares cabe hacer referencia a la contratación centralizada (mediante la creación de una central de compras), con objeto de aliviar a los municipios de menor tamaño de una labor compleja como es la contratación por parte de los entes públicos; materia sobre la que, sin embargo, y como en el caso precedente, no vamos a incidir, por el mismo motivo de que ya fue tratada en nuestra resolución 1120/2021, aunque igualmente planteamos que habría de ser incorporada al catálogo de servicios de esa Entidad provincial. En especial, relacionado con la actividad contractual, a nuestro juicio resulta de interés destacar que esa Diputación, dentro del apartado de asistencia técnica, haya incorporado a los servicios que presta la redacción de proyectos y direcciones de obra en los pequeños municipios, dado que la realización de contratos de servicios con este objeto presenta una notable complejidad para ser gestionada por aquellos conforme a la normativa de contratación en vigor, máxime cuando, por las razones antes referidas en materia de asistencia de defensa jurídica, difícilmente se va a poder acudir al contrato menor, debido a que, en el caso de la dirección, la vigencia de la actuación objeto del contrato se extiende al plazo de garantía relativo a la obra ejecutada y, además, el contrato menor recurrente se encuentra prohibido, lo que constituye otro obstáculo para su utilización.

Por último, consideramos que la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios deberá ser objeto de estudio y planificación por esa Diputación provincial y, en ejercicio de la potestad de autoorganización, fijar el alcance de la competencia provincial en este ámbito, incorporando, en su caso, parámetros de población y presupuesto, sin que la ampliación de los servicios prestados a los municipios y otras Entidades locales como consecuencia de la eventual reorganización del Servicio de Asistencia, deba necesariamente suponer un aumento inasumible de costes para la Institución provincial, pudiendo esta recurrir, en caso de que se considere necesario, al establecimiento de las tasas correspondientes por las nuevas asistencias cuya realización se prevea, o a la implementación de cualquier otra forma de participación de los Entes locales en su financiación.

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, en relación con la organización y el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios:**

**1º.- En relación con el Reglamento Regulator del Servicio de Asistencia a Municipios, la posibilidad de su actualización con la finalidad de mejorar la operatividad y funcionamiento de la asistencia que presta esa Institución provincial, incluyendo en el mismo las recomendaciones que se recogen en el cuerpo de esta Resolución.**

**2º.- Crear de una Oficina técnica de telecomunicaciones.**

**3º.- Formalización de un convenio con el Colegio provincial de secretarios, interventores y tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas a los Funcionarios de habilitación con carácter nacional en las Entidades locales de la provincia, para casos de enfermedad, vacaciones y exenciones del puesto de Secretaría-Intervención.**

**4º.- Incluir la tramitación por esa Diputación de los expedientes de competencia municipal relativos a la restauración de la legalidad urbanística, los sancionadores en la misma materia, los de ruina y de órdenes de ejecución, considerando, por ejemplo, el número de habitantes y presupuesto.**

**5º.- Estudiar la posibilidad de eximir a las Entidades Locales de menos de 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000,00 euros anuales u otros parámetros, de la obligación del mantenimiento de un puesto de trabajo de habilitado nacional, a los efectos de poner en marcha un nuevo servicio destinado a garantizar las funciones reservadas de Secretaría, Intervención y Tesorería por parte del Servicio de asistencia a municipios.**

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López