

11.- BASES DE LAS ENTIDADES LOCALES

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

Además de los medios personales, las Entidades Locales, para desarrollar las competencias que el ordenamiento jurídico les confiere, requieren unos medios materiales, dentro de los que tienen especial importancia los recursos fiscales, junto a los que deben de examinarse los bienes, de dominio público o patrimoniales, de estas Entidades, que, en ocasiones, son, también, fuente de ingresos para las mismas. Ambas clases de bienes constituyen el patrimonio de estas Entidades.

El art. 79 LRL y el art. 1 RBEL, con carácter general, señalan que el patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.

Ahora bien, como ocurre en el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen jurídico que regula estos bienes no es idéntico para unos y otros. En este sentido, junto a relaciones jurídicas reales similares a las existentes entre un particular y los bienes de su propiedad, hay otras sometidas a un régimen *sui generis*, distinto del anterior.

Este distinto régimen de unos otros bienes nos lleva a la distinción entre un dominio público o demanial o un dominio privado o patrimonial en sentido estricto, como veremos a continuación, al tratar de las clases de bienes.

CLASES DE BIENES

Además de las clasificaciones generales propias de la teoría general del Derecho, como la que divide los bienes, atendiendo a su realidad corpórea o física, en bienes materiales o inmateriales, y los primeros en inmuebles, muebles y semovientes; además de estas clasificaciones, merece especial atención la clasificación basada en la afectación de los bienes a los fines de las Entidades Locales. En este sentido, se establece que los bienes de las Entidades Locales son de dominio público o patrimoniales.

Son bienes de dominio los destinados a un uso o servicio público, y dentro de ellos, tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.

Como puede observarse, la LRL incluye a los bienes comunales dentro de los de dominio público, al señalar que "los bienes comunales y demás bienes de dominio público"; así como "tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos". Se separa así del criterio seguido hasta el momento, que consideraba este tipo de bienes como patrimoniales.

Sobre la base de lo expuesto, se puede realizar la siguiente clasificación de los bienes municipales:

a) De dominio público: el dominio público puede definirse como el derecho de propiedad que los Entes Locales tienen sobre determinados bienes. Característica básica de los mismos es que son: inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

* de uso público: son los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.

* de servicio público: son los destinados al cumplimiento de fines públicos re responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, y en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicio, museos, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

* Comunales: son aquellos bienes que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, perteneciendo solo a los Municipios y a las Entidades Locales Menores. Existen dos tipos, bienes comunales típicos y bienes comunales atípicos.

b) Patrimoniales o de propios: los que siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados a un uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad.

Se clasificarán como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables.

Son parcelas sobrantes, aquellas porciones de terreno de propiedad de las Entidades Locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado. Son efectos no utilizables todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el inventario.

REGIMEN JURÍDICO

El régimen de bienes de las Entidades locales se regirá:

- a) Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local.
- b) Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas.
- c) Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas.
- d) En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos.
- e) Por las Ordenanzas propias de cada Entidad.
- f) Supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

En todo caso, se aplicará el derecho estatal de conformidad con el artículo 149.3 de la Constitución.

ALTERACION DE LA CALIFICACION JURIDICA

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

2. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

- A) aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
- B) adscripción de bienes patrimoniales por mas de veinticinco años a un uso o servicio públicos.

USO Y APROVECHAMIENTO

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas del Derecho Privado. No obstante, la decisión sobre el uso de estos bienes es siempre administrativa y debe adoptarse de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento administrativo.

En este sentido, los bienes patrimoniales pueden utilizarse por la propia Entidad Local, según la naturaleza de los bienes de que se trate, o por el contrario, puede cederse su aprovechamiento, normalmente mediante contrato de arrendamiento, con sujeción a las normas del mismo, pero sometiéndose a determinadas formalidades:

- a) El arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso de estos bienes, en cuanto a su preparación y adjudicación, se regirá por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación de las Entidades Locales.
- b) Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del Presupuesto.
- c) En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6% del valor de venta de los bienes.

Por otra parte, cuando las Entidades Locales, bajo cualquier título y en fincas de su pertenencia, tuvieran cedidas viviendas a su personal por razón de los servicios que preste, darán por terminada la ocupación cuando, previa instrucción de expediente, se acredite que está incursa en alguna de las siguientes causas:

- a) Permanencia de dos años en la situación de excedencia voluntaria sin que una vez transcurrido dicho plazo, se haya solicitado, de forma inmediata, el oportuno reingreso.
- b) Todas las que según la normativa vigente impliquen la extinción de la relación de empleo
- c) Extinción del título bajo el cual tuviera cedida la vivienda a sus Funcionarios de la Corporación Local.

En estos casos, corresponderá a la Corporación acordar y ejecutar por sí misma el deshaucio, sin que proceda el abono de indemnización alguna.

HACIENDAS LOCALES: CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

1. La Hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- H) Las demás prestaciones de derecho.

2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la Hacienda de las Entidades Locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del

Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

CONSIDERACIÓN ESPECÍFICA DE CADA INGRESO

1. Ingresos de Derecho Privado.

Tendrán esta consideración los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

A estos efectos, se considerará patrimonio de las Entidades Locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público.

En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de Derecho Privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local.

Finalmente, tendrán también la consideración de ingresos de Derecho Privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa. En tales casos, salvo que la Legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas prevea otra cosa, quien fuera el último concesionario antes de la desafectación tendrá derecho preferente de adquisición directa de los bienes sin necesidad de subasta pública.

2. Recargos.

Las Entidades Locales podrán establecer recargos sobre los Impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades Locales en los casos previstos en la LHL (por ejemplo, a favor de las Diputaciones Provinciales sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, o a favor de las Áreas Metropolitanas sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles) y en las Leyes de las Comunidades Autónomas.

3. Participaciones en los tributos de Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios establecidos en la LHL.

Asimismo, las Entidades Locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las Leyes de sus respectivos Parlamentos.

4. Subvenciones.

Las Entidades Locales podrán percibir subvenciones de toda índole con destino a su obras y servicios que no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

5. Operaciones de crédito.

En los términos previstos en la LHL, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades. Tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

En concreto, para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local, podrán acudir

al crédito público o privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas, pudiendo instrumentarse dicho crédito mediante:

- a) Emisión pública de deuda.
- b) Contratación de préstamos o créditos.
- c) Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- d) Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

6. Otros recursos.

Finalmente, la Ley establece como recurso de la Entidades Locales el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás prestaciones de Derecho Público.