

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía

1ª Edición



JUNTA DE ANDALUCÍA

Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía

1ª Edición



Edición:

Dirección General de Administración Local
Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía

Asistencia Técnica:

Ediciones Empresa Global, S.L. (Afi)

Equipo de Redacción:

César Cantalapiedra (Director)
Ana Aguerrea
Susana Borraz
Carmen López Herrera
Félix Lores
Ángel Luís del Río
María Serra

Dirección Editorial:

José Fraile
Cristóbal del Río

© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, 2007
© Consultores de las Administraciones Públicas, S.A., 2007
© Ediciones Empresa Global, S.L., 2007

<http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion>

Diseño y maquetación:
MC AÑ

ISBN-10: 84-89378-54-1
ISBN-13: 978-84-89378-54-4
Depósito legal: M-

Impreso en España – Printed in Spain
Solana e Hijos, Artes Gráficas

ÍNDICE

Presentación	11
I. Las Entidades Locales	13
1. Entidades que integran la Administración Local	15
1.1. El sector público español	15
1.2. El Municipio	21
1.3. La Provincia y la Isla	23
1.4. Otras Entidades Locales	24
2. Marco jurídico local	27
2.1. Legislación estatal y autonómica sobre régimen local	28
2.2. La potestad reglamentaria local	31
3. Autonomía, competencias locales y relaciones con otras Administraciones Públicas	35
3.1. La autonomía local	35
3.2. Análisis de las competencias locales	37
3.3. Relaciones con otras Administraciones Públicas	40
II. Organización y funcionamiento de las Entidades Locales.	
Los recursos humanos	45
1. Organización de las Entidades Locales	47
1.1. Órganos y competencias	47
1.1.1. El Alcalde	48
1.1.2. Los Tenientes de Alcalde	53
1.1.3. El Pleno	54
1.1.4. La Junta de Gobierno Local	58
1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento	59
1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales	62
1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno	62
1.2.2. De los Concejales	62
1.2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora	65
1.2.4. Revocaciones de los nombramientos	69

2. Funcionamiento de los órganos colegiados del Ayuntamiento	73
2.1. Las sesiones	73
2.2. Adopción de acuerdos	81
2.2.1. Formas de votación	81
2.2.2. <i>Quórum</i> de votación	82
2.2.3. Formalidades de la votación	83
3. Los recursos humanos al servicio de los Entes Locales	87
3.1. Personal al servicio de las Entidades Locales	87
3.1.1. Funcionario de carrera	87
3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal	90
3.1.2. Funcionarios interinos	92
3.1.3. Personal laboral	93
3.1.4. Personal eventual	93
3.2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos	94
3.2.1. La plantilla de personal	94
3.2.2. La relación de puestos de trabajo	95
3.2.3. La oferta de empleo público	95
3.2.4. Los planes de ordenación de los recursos humanos	96
3.3. La selección de personal	96
3.4. Los salarios: estructura y componentes	98
3.4.1. Retribuciones básicas	98
3.4.2. Retribuciones complementarias	98
3.5. Derechos y deberes de los empleados públicos	99
3.5.1. Derechos de carácter individual	99
3.5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente	100
3.5.3. Deberes de los empleados públicos	100
3.5.4. La negociación colectiva	103
3.6. La formación	106
III. La gestión económico-presupuestaria	107
1. El presupuesto	109
1.1. Concepto	109
1.2. Estructura presupuestaria	113
1.3. Elaboración y ciclo del presupuesto	122
1.4. Ejecución del gasto	132
1.5. Ejecución del ingreso	137

1.6. La liquidación del presupuesto	138
1.7. Rendición de cuentas y obligaciones de facilitar información a otros órganos	146
2. La gestión financiera y de tesorería	151
2.1. El marco legal del endeudamiento	151
2.2. Las funciones del tesorero	155
2.3. La gestión financiera	157
2.4. Los mercados financieros	162
2.4.1. Los tipos de interés de referencia	164
2.4.2. Riesgos y calificaciones	166
2.5. Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones	169
2.6. Emisión de bonos	173
2.7. Instrumentos de cobertura o derivados	175
2.8. Garantías crediticias y avales	181
3. Política presupuestaria	183
3.1. Estabilidad presupuestaria	183
3.2. Indicadores de la situación económica y financiera y cálculo de la estabilidad presupuestaria	187
3.3. Modernización del proceso de elaboración presupuestaria	192
3.4. Planificación presupuestaria y financiera	195
3.5. Las alternativas a la financiación de inversiones	196
4. El control interno	201
4.1. El control interno: funciones y responsabilidades	201
4.2. La función interventora	203
4.3. Control financiero y control de eficacia	207
4.4. El desarrollo de la contabilidad	208
5. Bienes de las Entidades Locales	211
5.1. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales	211
5.2. Los bienes de dominio público	212
5.3. Los bienes comunales	214
5.4. Los bienes patrimoniales	215
5.5. Potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes	217
IV. La contratación en las Entidades Locales	221
1. El marco jurídico de la contratación local	224
2. Ámbito de aplicación y órganos intervinientes	229

2.1. Ámbito de aplicación: Entidades sujetas a la normativa básica	229
2.2. Los órganos que intervienen en el proceso de contratación	233
3. Tipos de contratos de las Entidades Locales	235
4. Preparación y adjudicación de los contratos	243
4.1. Preparación de los contratos administrativos	243
4.2. La adjudicación del contrato	246
5. Los contratos administrativos típicos	253
5.1. El contrato de obras	253
5.2. El contrato de concesión de obra pública	256
5.3. Los contratos de gestión de servicios públicos	260
5.4. El contrato de suministro	262
5.5. Los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios	263
V. Los servicios públicos locales	267
1. La prestación de servicios públicos locales	269
1.1. Los servicios públicos locales	269
1.2. Catálogo de servicios públicos locales	270
1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales	272
1.4. La prestación asociada de servicios públicos	273
1.5. Modelos de gestión de servicios públicos	276
2. La gestión directa de servicios públicos locales	277
2.1. Organismo Autónomo local	277
2.2. Sociedad Mercantil exclusivamente de participación local	278
3. La gestión indirecta de los servicios públicos locales	283
3.1. La concesión	283
3.2. La gestión interesada	298
3.3. El concierto	299
3.4. La sociedad mixta	299
4. Financiación de los servicios públicos municipales	305
5. Seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios públicos municipales	307
VI. Modernización y gestión de la calidad	311
1. El diseño organizativo: estructuras y procesos	313
1.1. La organización y su estructura	313
1.2. La evolución de los modelos organizativos	314

1.2.1. El modelo tradicional	314
1.2.2. El modelo gerencial	315
1.3. El ciudadano en el centro de la organización	318
1.4. Las funciones y los puestos en la organización	319
1.4.1. Funciones, actividades y tareas	319
1.4.2. Análisis y diseño de los puestos de trabajo	319
1.4.3. La distribución eficiente de las cargas de trabajo ...	320
1.5. La gestión de los procesos	321
1.5.1. Conceptos	321
1.5.2. La simplificación de procesos	322
1.5.3. Los manuales de procedimiento	323
2. La implantación de calidad en las Entidades Locales	325
2.1. La prestación de servicios y su calidad	325
2.1.1. La calidad	326
2.2. Los modelos de gestión de calidad	327
2.2.1. Aseguramiento previo de la calidad:	
La norma ISO	327
2.2.2. Modelos integrales de calidad:	
el modelo EFQM, Marco Común de Evaluación	
y Modelo de Ciudadanía	328
2.2.3. Modelos centrados en la relación con el cliente.	
Las Cartas de Servicios y modelo <i>Servqual</i>	331
2.3. Herramientas para la implantación	332
2.3.1. Comunicación y formación	333
2.3.2. Participación activa del empleado:	
Grupos de mejora	333
2.3.3. Análisis del proceso. Diagramas de Flujo	334
2.3.4. Las nuevas tecnologías	334
2.3.5. Herramientas de gestión	335
3. El servicio de atención al ciudadano (SAC):	
un eje de la modernización administrativa	337
3.1. El SAC como motor de la organización	
hacia el cambio	337
3.2. Los elementos clave de un SAC	337
3.2.1. Adecuación de la organización:	
estructuras y funciones	338
3.2.2. Adecuación de los sistemas de información	342
3.2.3 Adecuación de los procesos	343
3.2.4. Selección y formación al personal	344
3.3. Calidad y SAC	344

VII. Urbanismo: planificación y gestión urbanística	347
1. Urbanismo: planificación y gestión urbanística	349
2. Competencias del Estado	350
3. Competencias de las Comunidades Autónomas	351
4. Administración local: competencias y actuaciones	353
4.1. Competencias	353
4.2. Legislación	353
4.3. Planes de Ordenación	354
5. La gestión urbanística	359
6. La planificación para el desarrollo sostenible a escala local: la Agenda Local 21	363
 VIII. Control externo y responsabilidad	 367
1. El control externo	369
2. La responsabilidad de los gestores públicos	381
 ANEXO. Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (BOE N°305, de 14 de enero de 1987)	 387
 Siglas	 463

PRESENTACIÓN

Tras la celebración de las pasadas elecciones locales (las octavas de la actual etapa democrática del Estado español) y como es habitual cada vez que éstas se llevan a cabo, la Consejería de Gobernación a través de la Dirección General de Administración Local, publica la presente Guía del Concejal de Andalucía.

Nuestra intención sigue siendo proporcionar a los cargos públicos locales que ahora inician o reanudan las tareas y funciones para las que han sido elegidos, y a los profesionales e interesados en la Administración Local en general, un instrumento que les facilite el acercamiento al Régimen Jurídico Local, tan variado y amplio como lo es la propia realidad de los Entes Locales.

Esta Consejería es consciente de que gobernar y gestionar un ayuntamiento no es tarea sencilla. Por ello, ponemos a su disposición la presente obra, con el propósito de contribuir a la generación de ideas, la formación de equipos y al perfeccionamiento de la gestión local, así como con el ánimo de impulsar la gobernabilidad local.

La presente Guía del Concejal, que es continuación de las anteriores Guías Jurídicas Municipales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que como ellas incluye un texto del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, forma parte de nuestras políticas y actuaciones en apoyo a la gobernabilidad local, convencidos de la contribución que supone al desarrollo del conjunto de nuestra Comunidad Autónoma.

Finalmente, quisiera invitarle a que visite nuestra página web, en la cual podrá encontrar variada información sobre estudios, normativa, actuaciones y publicaciones, entre otras cuestiones, que sin duda serán de su interés.

LA CONSEJERA DE GOBERNACIÓN

I. LAS ENTIDADES LOCALES

1. ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1.1. El sector público español

¿Qué es el Sector Público?

El Sector Público se define como el conjunto formado por las instituciones que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, y se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores (sociedades privadas, hogares, etc.) o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales.

Por tanto, las Administraciones Públicas se caracterizan porque su actividad esencial es la prestación de servicios al margen del mercado. En cuanto a su sistema de financiación, destaca que se basa fundamentalmente en recursos de carácter coercitivo.

Atendiendo a los niveles territoriales existentes en España, se puede dividir el Sector Público en tres grupos:

1. Administración Central.
2. Comunidades Autónomas.
3. Entidades Locales.

¿Cómo se estructura el Sector Público Local?

El Sector Público Local está integrado por las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Estas entidades configuran el nivel de administración más cercano al ciudadano.

En concreto, el Sector Público Local se encuentra formado por:

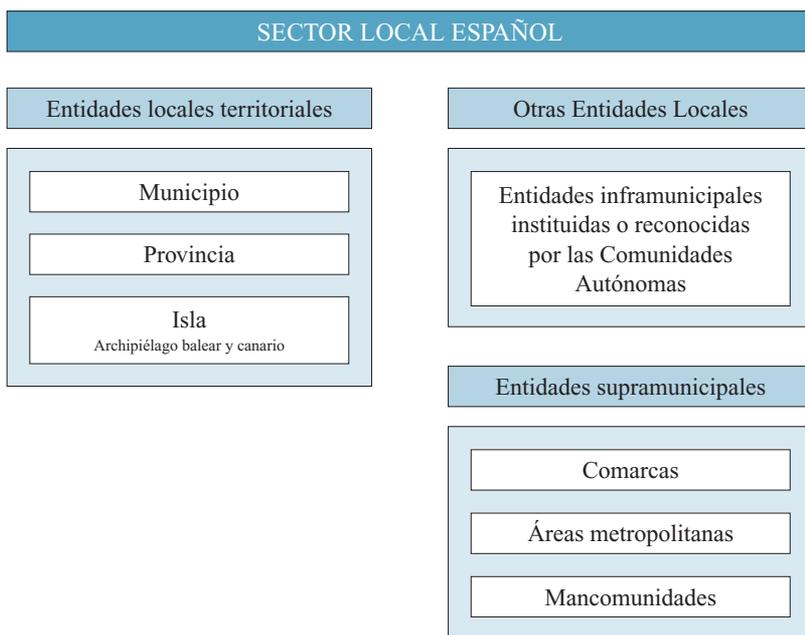
- Los Municipios.
- Las Provincias.
- Las Islas en los archipiélagos balear y canario.

Además de estas Entidades Locales, también forman parte del Sector las unidades que se crean por agrupación de municipios:

- Mancomunidades.
- Comarcas.
- Áreas Metropolitanas.

Además, las Comunidades Autónomas pueden aprobar la creación de Entidades Locales menores para la gestión descentralizada de competencias municipales.

El Sector Público Local se completa con los Organismos Autónomos, las Entidades Públicas Empresariales y las Sociedades Mercantiles que crean las propias Entidades Locales para la gestión de los servicios públicos de competencia local.



LAS ENTIDADES LOCALES

ENTIDADES LOCALES DISTRIBUIDAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad autónoma	Diputac., consejos y cabildos	Ayuntamientos	Mancomunidades	Comarca	Áreas metropolitanas	Agrupación municipios	Entidades locales menores	Total entidades locales
Andalucía	8	769	87	–	–	–	48	912
Aragón	3	730	60	32	–	15	43	883
Asturias	–	78	19	–	–	–	39	136
I. Baleares	3	67	7	–	–	–	1	78
Canarias	7	87	18	–	–	–	–	112
Cantabria	–	102	21	–	–	1	524	648
Castilla y León	9	2.248	220	1	–	31	2.226	4.735
Castilla-La Mancha	5	919	129	–	–	5	39	1.097
Cataluña	4	946	79	41	2	1	58	1.131
Extremadura	2	383	78	–	–	–	26	489
Galicia	4	315	44	–	–	–	9	372
Madrid	–	179	44	–	–	–	2	225
Murcia	–	45	9	–	–	–	–	54
Navarra	–	272	67	–	–	10	352	701
País Vasco	3	251	35	7	–	4	340	640
La Rioja	–	174	28	–	–	7	4	213
C. Valenciana	3	542	58	–	2	–	7	612
Total Nacional	51	8.107	1.003	81	4	74	3.718	13.038

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

¿Cómo es la estructura del Sector Público Local en España?

El Sector Público Local español se caracteriza por presentar una estructura en la que predomina la presencia de Municipios de reducido tamaño poblacional. Según datos del padrón del año 2006 publicados por el INE (Instituto Nacional de Estadística), cerca del 85% de los Municipios del territorio español tienen una población inferior a 5.000 habitantes. Es más, el 60% tienen un tamaño poblacional que no alcanza los 1.000 habitantes. En el otro extremo, no llega al 2% del total de municipios españoles los que tienen una población superior a 50.000 habitantes.

En España sólo existen cuatro Municipios que se encuentran en el tramo de población que oscila entre 500.000 y un millón de habitantes y únicamente dos Municipios superan el millón de habitantes (Madrid y Barcelona).

TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Tramos de población	Municipios	Porcentaje
Menos de 1.000 habitantes	4.893	60,35
Entre 1.001 y 5.000 habitantes	1.959	24,16
Entre 5.001 y 10.000 habitantes	547	6,75
Entre 10.001 y 50.000 habitantes	576	7,10
Entre 50.001 y 100.000 habitantes	74	0,91
Entre 100.001 y 500.000 habitantes	53	0,65
Entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes	4	0,05
Más de 1.000.000 de habitantes	2	0,02
Total municipios	8.108	100,00

Fuente: INE. Padrón 2006.

¿Cómo es la distribución de los Municipios por Comunidades Autónomas?

El análisis por Comunidades Autónomas revela que más del 27% del total de Municipios se localizan en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (2.248 Municipios de un total de 8.108 Municipios), seguido de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Cataluña, con un porcentaje de municipalidades del 11% en ambos casos.

Por el contrario, las Comunidades Autónomas que menor densidad municipal presentan son Asturias, Baleares y Murcia, presentando un total de 78, 67, y 45 Municipios en cada una de ellas.

Diez de las 17 Comunidades Autónomas concentran sus Municipios en el tramo de menos de 1.000 habitantes: Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja y País Vasco. Las Comunidades Autónomas que mayor número de Municipios tienen con población inferior a 1.000 habitantes son Castilla y León y La Rioja, con una concentración de 1.980 Municipios con menos de 1.000 habitantes frente a un total 2.248 Municipios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y 144 Municipios con menos de 1.000 habitantes frente a un total de 174 Municipios en La Rioja. Asimismo, hay que destacar que, a excepción de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, ninguna de estas Comunidades Autónomas presentan un núcleo de población superior a 500.000 habitantes.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Cantabria y Galicia presentan una estructura territorial muy similar, en las que el tramo de población predominante son los

LAS ENTIDADES LOCALES

Municipios con población entre 1.000 y 5.000 habitantes. Asimismo, cabe destacar que ninguna de estas Comunidades Autónomas, a excepción de Andalucía, presenta núcleos de población por encima de los 500.000 habitantes.

Las Comunidades Autónomas de Canarias y de Murcia se caracterizan por presentar una estructura municipal en la que un 37,9 y un 53,3%, respectivamente, de los Municipios se concentran en el tramo de población comprendido entre los 10.000 y 50.000 habitantes. Por otra parte, hay que destacar que entre las dos Comunidades Autónomas sólo existen tres Municipios con una población inferior a 1.000 habitantes.

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POR TRAMOS DE POBLACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tramos de población	Andalucía		Aragón		Asturias	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	189	24,5	617	84,5	16	20,5
Entre 1.001 y 5.000 hab.	325	42,2	93	12,7	31	39,7
Entre 5.001 y 10.000 hab.	111	14,4	8	1,1	10	12,8
Entre 10.001 y 50.000 hab.	117	15,2	11	1,5	18	23,1
Entre 50.001 y 100.000 hab.	16	2,1	–	–	1	1,3
Entre 100.001 y 500.000 hab.	10	1,3	–	–	2	2,6
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	2	0,3	1	0,1	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Totales	770	100	730	100	78	100

Tramos de población	Balears		Canarias		Cantabria	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	8	11,9	1	1,1	31	30,4
Entre 1.001 y 5.000 hab.	25	37,3	19	21,8	53	52,0
Entre 5.001 y 10.000 hab.	12	17,9	27	31,0	7	6,9
Entre 10.001 y 50.000 hab.	21	31,3	33	37,9	9	8,8
Entre 50.001 y 100.000 hab.	–	–	4	4,6	1	1,0
Entre 100.001 y 500.000 hab.	1	1,5	3	3,4	1	1,0
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Totales	67	100	87	100	102	100

Fuente: INE. Padrón 2006.

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POR TRAMOS DE POBLACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Continuación)

Tramos de población	Castilla y León		Castilla-La Mancha		Cataluña	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	1.980	88,1	630	68,6	496	52,4
Entre 1.001 y 5.000 hab.	214	9,5	221	24,0	253	26,7
Entre 5.001 y 10.000 hab.	30	1,3	35	3,8	86	9,1
Entre 10.001 y 50.000 hab.	15	0,7	26	2,8	88	9,3
Entre 50.001 y 100.000 hab.	5	0,2	6	0,7	13	1,4
Entre 100.001 y 500.000 hab.	4	0,2	1	0,1	9	1,0
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	1	0,1
Totales	2.248	100	919	100	946	100

Tramos de población	C. Valenciana		Extremadura		Galicia	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	225	41,5	194	50,7	15	4,8
Entre 1.001 y 5.000 hab.	169	31,2	149	38,9	181	57,5
Entre 5.001 y 10.000 hab.	52	9,6	25	6,5	62	19,7
Entre 10.001 y 50.000 hab.	83	15,3	12	3,1	50	15,9
Entre 50.001 y 100.000 hab.	9	1,7	2	0,5	4	1,3
Entre 100.001 y 500.000 hab.	3	0,6	1	0,3	3	1,0
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	1	0,2	–	–	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Totales	542	100	383	100	315	100

Tramos de población	Madrid		Murcia		Navarra	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	54	30,2	2	4,4	187	68,8
Entre 1.001 y 5.000 hab.	51	28,5	7	15,6	66	24,3
Entre 5.001 y 10.000 hab.	32	17,9	8	17,8	11	4,0
Entre 10.001 y 50.000 hab.	25	14,0	24	53,3	7	2,6
Entre 50.001 y 100.000 hab.	8	4,5	2	4,4	–	–
Entre 100.001 y 500.000 hab.	8	4,5	2	4,4	1	0,4
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	–	–	–	–	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	1	0,6	–	–	–	–
Totales	179	100	45	100	272	100

LAS ENTIDADES LOCALES

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POR TRAMOS DE POBLACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Continuación)

Tramos de población	La Rioja		País Vasco	
	Nº municip.	%	Nº municip.	%
Menos de 1.000 hab.	144	82,8	104	41,4
Entre 1.001 y 5.000 hab.	22	12,6	80	31,9
Entre 5.001 y 10.000 hab.	4	2,3	27	10,8
Entre 10.001 y 50.000 hab.	3	1,7	34	13,5
Entre 50.001 y 100.000 hab.	–	–	3	1,2
Entre 100.001 y 500.000 hab.	1	0,6	3	1,2
Entre 500.001 y 1.000.000 de hab.	–	–	–	–
Más de 1.000.000 de hab.	–	–	–	–
Totales	174	100	251	100

Fuente: INE. Padrón 2006.

1.2. El Municipio

¿Qué es el Municipio?

El Municipio se define como la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado. Se configura como cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y entidad que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de su comunidad vecinal.

Para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los Municipios, concretamente el Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración de la Entidad Local, puede promover toda clase de actividades, y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. La Administración Municipal presta, por tanto, los servicios públicos más elementales a los ciudadanos, como pueden ser el transporte, los alimentos, la vivienda, la cultura, la educación, la sanidad, la protección del medio ambiente, la protección de la mujer, etc.

¿Cuáles son los elementos que configuran un Municipio?

Los elementos esenciales del Municipio son tres: el territorio, la población y la organización.

El territorio donde el Ayuntamiento ejerce sus competencias se denomina término municipal.

Por otra parte, se establece que la población del Municipio estará integrada por todas las personas que residen en él.

Finalmente, la organización hace referencia al gobierno y la administración de la Entidad. Ambos corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

¿Cuál es el proceso para crear o suprimir municipios o alterar el término municipal?

La creación o supresión de municipios, al igual que la alteración de términos municipales se regulará en la legislación sobre régimen local de las Comunidades Autónomas. Requerirá, en todo caso, audiencia de los municipios interesados y dictamen del órgano consultivo superior de las Comunidades Autónomas. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

Además, la creación de nuevos municipios debe cumplir las siguientes condiciones:

- Es necesario que exista un núcleo de población territorialmente diferenciado.
- Los municipios resultantes deberán contar con la capacidad económica necesaria para el cumplimiento de las competencias municipales, así como mantener la calidad de los servicios que se venían prestando.

¿Quiénes forman la población del Municipio?

La población del Municipio está constituida por los vecinos del mismo. La condición de vecino se adquiere por la inscripción en el Padrón Municipal, que tiene la naturaleza de registro administrativo.

Toda persona que viva en España tiene la obligación de inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente. Quien resida en varios Municipios, únicamente deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo a lo largo del año.

¿Cuáles son los derechos y deberes de los vecinos?

Los residentes en los Municipios, en cuanto vecinos, tienen los derechos y deberes que a continuación se enumeran:

1. Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
2. Participar en la gestión municipal de acuerdo con las distintas fórmulas previstas en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
3. Utilizar los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales.
4. Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
5. Obtener información sobre todo tipo de expedientes y documentos municipales.

LAS ENTIDADES LOCALES

6. Pedir la celebración de consulta popular.
7. Exigir la prestación de servicios públicos de competencia municipal.
8. Ejercer la iniciativa popular.
9. Cualesquiera otros recogidos en las leyes.

1.3. La Provincia y la Isla

¿Qué es la Provincia?

La Provincia es una Entidad Local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Por su condición de Entidad Local territorial, la Provincia ajusta su organización, competencias y funcionamiento a la normativa de administración y régimen local.

El órgano de gobierno y administración de la Provincia como Entidad Local es la Diputación.

Por sus peculiaridades, conviene distinguir:

- Diputaciones Forales, que tienen competencias que en otras Comunidades Autónomas corresponden al Estado o a la propia Comunidad, por ejemplo: la gestión del Concierto Económico del Estado con el País Vasco, la financiación de la Comunidad Autónoma, la gestión de servicios sociales, la gestión de la participación de los Municipios en los tributos concertados, etc.
- Diputaciones de Régimen Común, que difieren según la Comunidad Autónoma donde estén integradas, ya que al legislar éstas en materia local pueden delegar competencias o la gestión ordinaria de servicios propios de la Comunidad Autónoma.

¿Cuáles son los fines de la Provincia?

Los fines de la Provincia son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, en particular:

- a) Asegurar la prestación integral y adecuada, en todo su territorio, de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

¿Qué es la Isla?

La Isla es una Entidad Local con personalidad jurídica propia. También es división territorial de la Comunidad Autónoma respectiva y del Estado. Como Entidad Local se asemeja a la Diputación. Los órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla son los Consejos Insulares (Baleares) y los Cabildos Insulares (Canarias).

Los Consejos Insulares tienen un carácter híbrido –como Entidad Local análoga a las Diputaciones y como Institución de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares– a los que el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad les asigna competencias ejecutivas y de gestión en materias de la Comunidad Autónoma.

Los Cabildos Insulares tienen también un carácter híbrido –como Entidad Local análoga a las Diputaciones y como Institución de la Comunidad Autónoma de Canarias–, gestionando recursos del Régimen Fiscal de Canarias y servicios que la Comunidad Autónoma les ha delegado.

Además, en el archipiélago canario subsisten las Mancomunidades Provinciales Interinsulares. Éstas son órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran estos órganos los presidentes de los Cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la provincia.

1.4. Otras Entidades Locales

¿Qué son las Mancomunidades?

Las Mancomunidades son asociaciones de Municipios constituidas para el desarrollo en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Los Municipios asociados pueden pertenecer a diferentes Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas.

La importancia de estas Entidades Locales, dotadas de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, es cada vez mayor en el campo de la prestación de servicios públicos locales, toda vez que permite a los Municipios, con escasos medios materiales y personales, alcanzar una gestión más eficaz de aquéllos.

La constitución de la Mancomunidad no puede nunca suponer un vaciamiento competencial de las Entidades Municipales.

¿Cómo se crean las Mancomunidades?

La creación de las Mancomunidades tiene como elemento determinante la elaboración y aprobación de los Estatutos que las regirán en cada caso.

Para cada Mancomunidad, los Estatutos regularán los siguientes elementos:

1. Los Municipios que comprende.
2. El lugar en que radiquen sus órganos de Gobierno y administración.

LAS ENTIDADES LOCALES

3. El número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de Gobierno de la Mancomunidad.
4. Los fines perseguidos.
5. Los recursos económicos.
6. El plazo de vigencia.
7. El procedimiento de reforma de los Estatutos.
8. Las causas de disolución.
9. Otros extremos necesarios para su funcionamiento.

Los Estatutos serán elaborados por los concejales de todos los Municipios que integren la Mancomunidad, reunidos en una Asamblea constituida al efecto y, posteriormente, aprobados por los plenos de todos los Ayuntamientos, previo informe de la Diputación o Diputaciones interesadas.

Para la modificación o supresión de Mancomunidades se seguirá un procedimiento similar.

¿Qué son las Comarcas?

Las Comarcas son Entidades Locales supramunicipales, diferentes de la Provincia, creadas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, y que agrupan a un conjunto de Municipios cuyas características determinan unos intereses comunes y que precisan de una gestión propia o de la prestación conjunta de servicios en dicho ámbito territorial.

Las Comarcas tienen carácter asociativo y asumen competencias y funciones de los Municipios integrados, si bien éstos conservarán su organización y la administración de su patrimonio. De hecho, la creación de estas Entidades Locales no puede suponer para los Municipios la pérdida de la competencia para prestar los servicios que exige la Ley, ni privar a los mismos de intervenir en los ámbitos materiales que aquélla les atribuye.

¿Quién ostenta la competencia para la creación de las Comarcas?

Las Comarcas se pueden crear por las Comunidades Autónomas, siempre atendiendo a lo dispuesto en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que se les asignen.

Las Comarcas podrán crearse a iniciativa de los Municipios interesados. De cualquier forma, no podrán constituirse si a ello se oponen las dos

quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Cuando la Comarca vaya a agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario un informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan.

¿Qué son las Áreas Metropolitanas?

Las Áreas Metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

¿Quién crea, modifica o suprime las Áreas Metropolitanas?

La creación, modificación y supresión de las Áreas Metropolitanas se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas, mediante Ley, y de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía, previa audiencia de la Administración General del Estado, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones afectadas.

Será la legislación autonómica la que determine los órganos de gobierno y administración de estas entidades supramunicipales, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área.

¿Cuáles son las Entidades Locales Inframunicipales?

Las Entidades Inframunicipales son Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio dedicadas a la administración descentralizada de núcleos de población separados.

Pueden recibir distintas denominaciones, tales como: caseríos, concejos, parroquias, pedanías, aldeas, lugares anejos, barrios, anteiglesias, etc.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local serán las que regulen este tipo de Entidades.

¿Qué requisitos es necesario respetar para crear una Entidad Local Inframunicipal?

La constitución de Entidades Locales Inframunicipales requiere que se respeten las siguientes reglas:

- a. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente.
- b. La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.
- c. Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

2. MARCO JURÍDICO LOCAL

Las Entidades Locales, en cuanto Administraciones Públicas integradas en el ordenamiento jurídico español, están sometidas al elenco de normas que constituyen el denominado Derecho Administrativo o Público y, al estar sometidas a la Ley y al Derecho, tal y como señala nuestra Constitución, sólo pueden actuar cuando el marco jurídico les habilita para ello.

Dentro del marco jurídico administrativo, las Entidades Locales deberán tener en cuenta especialmente las normas que configuran el Ordenamiento Jurídico Local, es decir, aquellas que disciplinan y regulan su organización, funcionamiento, relaciones con terceros, relaciones internas, contratación, etc.

¿Cuáles son las fuentes del derecho aplicables a las Entidades Locales?

Las fuentes del ordenamiento local son las mismas o propias del Derecho Administrativo, que se clasifican en fuentes directas e indirectas.

Son fuentes directas del Derecho Administrativo y, por tanto, del ordenamiento local, por este orden:

- La Constitución española de 1978.
- Los Tratados Internacionales.
- La Ley y las disposiciones normativas con fuerza de Ley, es decir, los Decretos o Reales Decretos-Leyes y los Decretos o Reales Decretos Legislativos.
- El Reglamento.
- La Costumbre.
- Los Principios Generales del Derecho.

Por su parte tienen la consideración de fuentes indirectas:

1. La jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo.
2. La doctrina científica.

A todo lo anterior hay que añadir las normas, sin rango de Ley, emanadas de las Entidades Locales y, en concreto, las Ordenanzas y Reglamentos dictados por éstas en la esfera de sus competencias y en virtud de su potestad reglamentaria.

2.1. Legislación estatal y autonómica sobre régimen local

¿Qué sujetos pueden legislar en materia de régimen local?

En el marco de las fuentes del ordenamiento jurídico local no existe un único legislador, es decir, la Ley, en cuanto fuente del derecho podrá ser dictada por dos sujetos diferentes: el Estado y las Comunidades Autónomas a través de sus poderes legislativos correspondientes. De este modo, la existencia de varios sujetos con capacidad normativa complica este sistema de fuentes.

Ello se debe a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que realiza nuestra Constitución en materia de régimen local, atribuyendo potestades legislativas a ambas Administraciones, si bien con distinto alcance, y entendiendo por régimen local la regulación básica de la organización, el procedimiento y el régimen de recursos de la Administración Local.

¿Qué competencias tiene el Estado en materia de régimen Local?

El Estado puede legislar en materia de régimen local en virtud de la competencia exclusiva que le reconoce la Constitución para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

A partir de esta competencia, el Estado elabora la legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas Locales. Al tratarse de la legislación básica debe ser respetada por las demás Administraciones, como es el caso de las Comunidades Autónomas.

¿Cuál es la legislación básica del Estado en materia de régimen local?

La legislación básica del Estado en materia de régimen local está constituida por el conjunto de normas que disciplinan toda su organización y actividad.

Entre dichas normas, destacan las siguientes:

- Decreto de 17 junio 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- 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.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las Entidades Locales.

LAS ENTIDADES LOCALES

- Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, por el que se aprueba del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

¿Cuáles son las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local?

Dado que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica del régimen local y, de acuerdo con el sistema constitucional de distribución de competencias, las Comunidades autónomas pueden asumir en sus Estatutos el desarrollo legislativo de esa normativa básica, desarrollo que siempre deberá respetar las bases fijadas por el Estado.

Dentro de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de régimen local, podemos distinguir los dos bloques siguientes:

- Las que han asumido competencia exclusiva, respetando la normativa básica.
- Las que sólo han asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

En los cuadros siguientes se recogen las Comunidades Autónomas incluidas en cada uno de los bloques anteriores:

Comunidades autónomas con competencia exclusiva	Comunidades autónomas con competencia de desarrollo y ejecución
<ol style="list-style-type: none">1. Andalucía2. Aragón3. Cataluña4. Galicia5. Navarra6. País Vasco7. Valencia	<ol style="list-style-type: none">1. Asturias2. Baleares3. Canarias4. Cantabria5. Castilla-La Mancha6. Castilla y León7. Extremadura8. La Rioja9. Madrid10. Región de Murcia

¿Qué Comunidades Autónomas han elaborado leyes de régimen local aplicables en su territorio?

En el siguiente cuadro se recogen las Comunidades Autónomas que han promulgado específicas Leyes de Régimen Local:

LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL

Comunidad autónoma	Disposición
Andalucía	Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal
Aragón	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local
Cantabria	Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales menores
Castilla-La Mancha	Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales
Castilla y León	Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local
Cataluña	Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local
Galicia	Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local
La Rioja	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local
Madrid	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local
Navarra	Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local
Región de Murcia	Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local

¿Qué novedades sobre régimen local destacan en las reformas de los Estatutos de Autonomía?

Algunas de las reformas de Estatutos de Autonomía aprobadas (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón) o presentadas (Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha) en los años 2006 y 2007, suponen cambios en el marco del sector local relevantes.

Una de las más importantes es la aparición de las Veguerías, en sustitución de las Diputaciones, en Cataluña. La Veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses. El gobierno y la administración de la Veguería corresponden al Consejo de Veguería, formado por el Presidente y por los Consejeros de la Veguería. Con este nuevo régimen los límites provinciales pueden sufrir alteraciones, que se llevarán a cabo conforme a lo presente en el artículo 141.1 de la Constitución.

En Aragón, por su parte, continúa realizándose una clara apuesta por la Comarca como entidad supramunicipal principal.

¿Qué otra legislación regula las competencias de las Entidades Locales?

Las competencias locales no sólo vendrán determinadas por la legislación estatal o autonómica sobre régimen local, sino también, por la legislación sectorial de las distintas materias o sectores de actividad: medio ambiente, transporte, servicios sociales, mercados, residuos, etc.

LAS ENTIDADES LOCALES

De acuerdo con esto, las facultades de atribución competencial a las Corporaciones Locales, así como las de coordinación y control, corresponderán a aquel sujeto que tenga atribuida la competencia por razón de la materia. Por ejemplo, si la Comunidad Autónoma en la que se ubica el Ayuntamiento tiene competencias en materia de medio ambiente, corresponderá a la Comunidad Autónoma la determinación de las funciones y actividades que, en este sector de actividad, pueden ejercer sus Ayuntamientos, siempre partiendo de que los mismos tenga atribuidas competencias en estas materias.

2.2. La potestad reglamentaria local

¿Qué es la potestad reglamentaria local?

La potestad reglamentaria local es un poder de naturaleza pública ejercido por las Entidades Locales mediante el cual se dictan normas generales de obligado cumplimiento, sometidas a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, y circunscritas a su ámbito territorial.

La manifestación más importante de esta potestad reglamentaria es la posibilidad de las Entidades Locales de elaborar y aprobar las Ordenanzas y los Reglamentos locales.

¿Dónde se reconoce la potestad reglamentaria de las Entidades Locales?

La potestad reglamentaria de las Entidades Locales está reconocida, de forma directa en la legislación sobre régimen local, tanto básica del Estado como, en su caso autonómica y, de forma implícita, en la Constitución.

En el caso de la Constitución, son varios los preceptos que apuntan a este reconocimiento de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales, si bien ninguno de ellos la reconoce directamente, sino a través de la atribución a las mismas de autonomía para el ejercicio de sus competencias, su organización y gestión de intereses propios.

Es en la legislación sobre régimen local donde se reconoce de forma expresa que, además de potestades como la de autoorganización, sancionadora o expropiatoria, las Entidades Locales gozan de potestad reglamentaria.

¿Cuáles son los límites de la potestad reglamentaria local?

Los límites de la potestad reglamentaria local son los mismos que los de la potestad reglamentaria en general. Sin embargo, en el caso de las Entidades Locales es necesario reforzar el necesario respeto del principio de reserva de ley y la concreción de la materia reglamentaria.

Tradicionalmente dichos límites de la potestad reglamentaria se han clasificado en límites formales y materiales.

¿Cuáles son los límites materiales de la potestad reglamentaria local?

Los límites materiales o sustantivos de la potestad reglamentaria local se refieren al contenido mismo del reglamento, es decir, a las limitaciones que se impondrán a éste. Dichas limitaciones se concretan en el necesario respeto de dichos reglamentos a los Principios Generales del Derecho y, sobre todo, a los Principios de Reserva de Ley y Jerarquía Normativa.

En este sentido las Ordenanzas y Reglamentos, y los Bandos del Alcalde, deberán dictarse dentro del ámbito competencial de las Entidades Locales y en ningún caso podrán contener preceptos contrarios a las Leyes.

En consecuencia, el reglamento (reglamentos en sentido estricto y ordenanzas) debe vincularse a la Ley. Este principio presenta, sin embargo unos caracteres propios en la Administración Local a causa del distinto papel que puede jugar la Ley en la determinación de las competencias locales. Las competencias locales estarán determinadas por la Ley, estatal o autonómica, según el reparto de competencias establecido en la Constitución y, por tanto, también lo estarán el ámbito de la potestad reglamentaria local y su grado de vinculación a la potestad reglamentaria estatal o autonómica de desarrollo de la legislación sectorial.

Finalmente, la potestad reglamentaria de las Entidades Locales será menor en las materias sobre las que existe una competencia compartida, que en aquéllas que se han asignado con carácter necesario.

¿Cuáles son los límites formales de la potestad reglamentaria?

Los límites formales de la potestad reglamentaria local son los que afectan al aspecto externo del reglamento. Dentro de éstos cabe incluir todas las reglas relativas a la competencia y el procedimiento de aplicación de los reglamentos de las Entidades Locales, es decir, la potestad reglamentaria en las Entidades Locales deberá ser ejercida por los órganos competentes para ello según la legislación y por los procedimientos legalmente establecidos.

¿Qué normas pueden emitir las Entidades Locales en ejercicio de su potestad reglamentaria?

Cuando nos referimos a la potestad reglamentaria local es frecuente referirse genéricamente a los reglamentos locales. No obstante dentro de esta categoría cabe distinguir distintos tipos que pueden agruparse en dos: Reglamentos y Ordenanzas.

Dentro de estas últimas existe una amplia tipología derivada de la conceptualización de las mismas como el medio genérico de intervención en la actividad de los ciudadanos. En todo caso puede hacerse la siguiente enumeración de los Reglamentos Municipales:

- Reglamento orgánico
- Reglamentos de servicios
- Ordenanzas generales no específicas
- Ordenanzas y normas sobre el uso del suelo y la edificación
- Ordenanzas fiscales

¿Qué procedimiento se sigue para la aprobación de las Ordenanzas municipales?

El procedimiento general para la aprobación de las ordenanzas municipales debe ajustarse a las siguientes reglas:

- Aprobación inicial por el Pleno.
- Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional.

La aprobación inicial por el Pleno deberá ir precedida de los correspondientes trámites internos de elaboración, con la participación de las correspondientes comisiones. Cabe destacar el necesario y preceptivo informe del Secretario de la Corporación, del Interventor si afecta a la gestión económico-financiera de la Entidad y de otros órganos consultivos cuando se establezca expresamente.

En cuanto a la entrada en vigor de la Ordenanza, ésta se producirá tras su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia.

Para la modificación de los Reglamentos y Ordenanzas deberán cumplirse estos mismos trámites.

¿Cómo se elaboran y aprueban las Ordenanzas fiscales?

Las Entidades Locales ejercen la potestad reglamentaria en materia tributaria mediante Ordenanzas Fiscales que pueden ser de dos tipos:

- Ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales y,
- Ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

El procedimiento de elaboración y aprobación de las Ordenanzas fiscales se desarrolla en las siguientes fases:

- Aprobación provisional por el Pleno y por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, del acuerdo de imposición y ordenación del tributo.

En el expediente deberán incluirse las consultas, informes dictámenes y demás documentación preparatoria, si bien la Ley no lo exige expresamente. En todo caso será conveniente presentar una memoria económica en la que se evalúen las consecuencias presupuestarias derivadas de la aprobación de la Ordenanza.

- Los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones Locales se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante 30 días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones pertinentes.

En todo caso, las Entidades Locales publicarán los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, en el de la Comunidad Autónoma Uniprovincial. Las Diputaciones Provinciales, los órganos de gobierno de las Entidades supramunicipales y los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la Provincia, o de la Comunidad Autónoma Uniprovincial.

- Finalizado el periodo de exposición pública, las Corporaciones adoptan los acuerdos definitivos, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza. En caso de que no se presenten reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.
- Los acuerdos definitivos y el texto íntegro de las Ordenanzas se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia o de la Comunidad Autónoma Uniprovincial, sin que entren en vigor hasta su publicación.

¿Cuál es el contenido obligatorio de las Ordenanzas fiscales?

El contenido mínimo y obligatorio de las Ordenanzas Fiscales que regulan los tributos propios de las Entidades Locales debe ser el siguiente:

- La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.
- Los regímenes de declaración y de ingreso.
- Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

3. AUTONOMÍA, COMPETENCIAS LOCALES Y RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1. La autonomía local

¿Qué es la autonomía local?

La Carta Europea de Autonomía Local aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, define la Autonomía Local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Asimismo, señala que el ejercicio de las competencias públicas debe corresponder, preferentemente, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, es decir, a la Administración Local.

La autonomía de las Entidades Locales es de naturaleza administrativa y, por ende, diferente de la de las Comunidades Autónomas, ya que ésta es de carácter político. Las Entidades locales ejercen funciones exclusivamente administrativas y su poder normativo es meramente reglamentario o administrativo, de modo que no participan del poder político del Estado, ya que éste se encuentra territorialmente distribuido entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

¿Dónde se regula la autonomía local?

La Constitución española reconoce y organiza la Autonomía de las Entidades locales en su Título VIII. Los artículos 137, 140 y 141 recogen declaraciones expresas en este sentido. El primero de los preceptos señala que “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” en referencia a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas. El artículo 140, por su parte, garantiza la autonomía de los Municipios y su personalidad jurídica plena, en tanto que el artículo 141 define la Provincia como una Entidad Local con personalidad jurídica propia, atribuyendo su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones.

En idénticos términos se pronuncia la normativa de régimen local señalando, en primer lugar, que los Municipios gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades

y, en segundo término, que la Provincia y, en su caso, la Isla, gozan de la misma autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

¿Cuál es el papel del Tribunal Constitucional en el mantenimiento de la autonomía local?

El Tribunal Constitucional se erige en el máximo garante de la autonomía local frente a eventuales vulneraciones de la misma por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta garantía que constituye el Tribunal Constitucional ha chocado tradicionalmente con la falta de legitimación de las Entidades Locales para plantear de forma directa el recurso de inconstitucionalidad.

En 1999, se promulgó la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que incorporaba la tradicional reivindicación de las Entidades Locales de poder acceder al mismo en defensa de ese ámbito de Autonomía Local que garantiza la Constitución.

La reforma no legitima a las Corporaciones Locales para interponer el recurso de inconstitucionalidad, si bien arbitra un procedimiento para plantear "conflictos en defensa de la Autonomía Local". El conflicto se originará cuando una norma legal del Estado o una disposición normativa con rango de Ley de las Comunidades Autónomas lesione la autonomía local garantizada por la Constitución.

Estarán legitimados para plantear este tipo de conflictos:

- El Municipio o Provincia que sea destinatario único de la Ley.
- Un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- Un número de Provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

¿Cómo se hace efectiva la autonomía local?

La actual legislación local (Ley de Bases del Régimen Local- LBRL) dispone que, para la efectividad de la autonomía local, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su derecho a participar en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Se les atribuyen, a estas Entidades, las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de

LAS ENTIDADES LOCALES

descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

En todo caso, cabe señalar tres elementos esenciales para garantizar la autonomía local:

- La independencia de los miembros de las Corporaciones Locales frente a otros poderes.
- La precisión clara de las competencias de la Entidad y su separación con relación a otros entes territoriales superiores.
- La suficiencia financiera o de medios económicos para el cumplimiento de sus fines.

En definitiva, la efectividad de la autonomía local requiere que los Municipios participen en todos aquellos asuntos que sean de su interés, aunque éste no les sea exclusivo, y que les sean atribuidas las competencias precisas para ello.

3.2. Análisis de las competencias locales

¿Qué competencias se atribuyen a los Municipios?

El artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local recoge las materias sobre las que los Municipios tienen competencias. En la enumeración de estas materias, se observa que se atribuye a los municipios una amplia capacidad genérica de actuación para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Las competencias de los Municipios se clasifican en competencias propias y competencias delegadas. Dentro de las primeras, a su vez, hay que distinguir entre competencias exclusivas y competencias concurrentes con las del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Las competencias exclusivas nunca serán plenas, sino parciales, al estarles vedada la función legislativa, si bien las ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Las competencias concurrentes, por su parte, deberán ejercerse atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

En todo caso, la Ley establece una serie de obligaciones mínimas que han de asumir los Municipios y que varían en función de la población de los mismos.



¿Cuáles son las competencias propias de los Municipios?

Las materias en las que los Municipios podrán ejercer competencias propias se enumeran en el artículo 25.2 de la Ley de Bases del Régimen Local. Esta enumeración constituye la garantía mínima de la autonomía municipal, como se indica en los artículos 2 y 7 de dicha Ley, en los que se establece la reserva de ley, estatal o autonómica, para la determinación concreta del alcance de tales competencias y del modo de su ejercicio. Por tanto, los Municipios ejercerán, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, en las materias que se describirán con posterioridad en el apartado de Servicios Públicos, entre los que destacan las siguientes: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico, protección civil, disciplina urbanística, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, mercados, salubridad pública, salud, cementerio, servicios sociales, agua y alumbrado público, transporte público de viajeros, cultura, deportes y enseñanza.

La prestación de estas materias constituye el marco general o campo de actuación para el ejercicio de competencias por los Municipios. Sin embargo, la Ley no especifica en qué consistirá y qué alcance debe tener cada una de ellas o cómo deben ser ejercidas por los Ayuntamientos.

LAS ENTIDADES LOCALES

¿Cuáles son los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios?

La legislación obliga a los Municipios a prestar un mínimo de servicios en función del tamaño poblacional del mismo, pudiendo hacerlo, no obstante, tanto de forma asociada como individual.

TODOS LOS MUNICIPIOS

1. Alumbrado público
2. Cementerio
3. Recogida de residuos
4. Limpieza viaria
5. Abastecimiento domiciliario de agua potable
6. Alcantarillado
7. Acceso a núcleos de población
8. Pavimentación de las vías públicas
9. Control de alimentos y bebidas

MUNICIPIOS DE MÁS DE 5.000 HABITANTES

Además de los anteriores, los siguientes:

1. Parque público
2. Biblioteca pública
3. Mercado
4. Tratamiento de residuos

MUNICIPIOS DE MÁS DE 20.000 HABITANTES

Además de los anteriores, los siguientes:

1. Protección civil
2. Prestación de servicios sociales
3. Prevención y extinción de incendios
4. Instalaciones deportivas de uso público

MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES

Además de los anteriores, los siguientes:

1. Transporte colectivo urbano de viajeros
2. Protección del medio ambiente

¿Qué ocurre en el caso de que un municipio no disponga de medios para prestar un servicio?

En el caso de que los municipios, por sus especiales características, encontraran imposible o muy difícil el establecimiento y prestación de los anteriores servicios obligatorios, existe la posibilidad de solicitar una dispensa para el cumplimiento de los mismos a su Comunidad Autónoma.

Por otra parte, los Ayuntamientos siempre pueden contar con la asistencia de las Diputaciones Provinciales a las que pertenezcan, entre cuyas competencias está asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de

competencia municipal. Asimismo, la legislación contempla la posibilidad de que las Entidades Locales presten servicios de forma asociada con otras Entidades Locales mediante la constitución de entidades asociativas.

¿Cuáles son las competencias de las Diputaciones Provinciales?

Las competencias de la Diputación Provincial serán las que le atribuyan las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien, la LBRL enumera las competencias que ejercerá en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral de los mismos en todos los Municipios.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o comarcal.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas.
- e) En general, el fomento y administración de los intereses de la Provincia.

3.3. Relaciones con otras Administraciones Públicas

¿Cómo se configura la relación entre las diferentes Administraciones Públicas?

La Constitución española de 1978 diseña un nuevo modelo de organización territorial que se construye sobre la base de tres niveles de representación y participación política: el estatal, el autonómico y el local. Cada uno de estos tres niveles de gobierno goza, si bien en distinta medida, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y dispone de un aparato administrativo propio subordinado y dirigido por sus respectivos órganos de gobierno. En cualquier caso, los tres niveles deben considerarse, en su conjunto, como elementos de una unidad superior, que es el Estado.

Existen, por tanto, tres cuerpos de Administración, vinculados cada uno a su nivel territorial de gobierno, de modo que mantienen entre ellos una posición de independencia recíproca, de separación orgánica. Sin embargo, entre ellos suelen producirse interconexiones que, sobre todo en el ámbito local, les obliga a actuar de forma coordinada y mantener relaciones de cooperación y colaboración, en aras de una adecuada articulación en el ejercicio de sus respectivas competencias.

LAS ENTIDADES LOCALES

¿Qué principios rigen las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas?

El Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, y en relación con el deber de cooperación entre las Administraciones Públicas, ha ido perfilando y configurando los dos principios que deben regir las relaciones entre éstas.

1. Principio de colaboración y cooperación: supone la exigencia de que la Administración del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la Administración Local, cuando ejerzan sus competencias, tengan en cuenta los intereses del conjunto, respeten los intereses propios de los demás, no vulnerándolos y ejerzan sus competencias en beneficio de las otras instancias, cuando ello sea posible, para que puedan cumplir con eficacia sus propias responsabilidades.
2. Principio de lealtad constitucional: incorporado por la legislación como criterio rector que facilite la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, y como corolario del principio general de buena fe aplicado al Derecho Público.

¿Qué criterios han de seguir las Entidades Locales en sus relaciones con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas?

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, por un lado, y las Entidades Locales, por otro, deberán ajustarse a los siguientes criterios:

1. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
2. Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
3. Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por aquéllas de sus cometidos.
4. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

¿Cómo se articula la cooperación entre la Administración Local y las Administraciones Estatal y Autonómica?

La coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, sobre todo, con las del Estado y las Comunidades Autónomas, procederá cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen los de aquellas Administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las

Comunidades Autónomas, tanto en materia de servicios locales como en asuntos de interés común, se realizará con carácter voluntario, en la forma y términos previstos por las leyes, pudiendo tener lugar a través de consorcios o convenios administrativos que suscriban. Los acuerdos de cooperación que se adopten se pondrán en conocimiento de aquellas otras Administraciones que, estando interesadas, no hubieran participado.

¿Qué son los planes sectoriales?

Los planes sectoriales son un instrumento de coordinación entre la Administración General del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Cuando la coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas no pueda lograrse por los medios ordinarios, o éstos sean insuficientes, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al de la Comunidad Autónoma, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local. La coordinación se llevará a cabo mediante la definición y en relación con una materia, servicio o competencia concretos, de los intereses generales o autonómicos a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública, en la materia de que se trate. Tanto en materia urbanística como medioambiental es bastante frecuente la utilización de estos instrumentos de coordinación.

¿Qué competencias de coordinación con los Municipios ejercen las Diputaciones Provinciales?

Las Diputaciones Provinciales desarrollan, entre otras, una importante labor de coordinación con los Municipios integrados en su ámbito territorial, tal y como se apuntaba al definir su ámbito competencial.

A estos efectos la Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. De esta forma, se asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de servicios mínimos de competencia municipal, así como una mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos.

¿Cómo se articula el plan provincial de cooperación?

Los Municipios de la provincia deben participar en la elaboración del plan provincial, que deberá contener una Memoria justificativa de los objetivos del mismo y de los criterios de distribución de los fondos.

Los planes podrán financiarse con medios propios de la Diputación, con aportaciones de los propios Municipios y con las subvenciones que acuerden el Estado o la Comunidad Autónoma con cargo a sus respectivos presupuestos.

LAS ENTIDADES LOCALES

Corresponde a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios, coordinar los distintos planes provinciales.

¿Qué es la Federación Española de Municipios y Provincias?

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares.

La FEMP quedó constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

Sus fines fundacionales y estatutarios son los siguientes:

- El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.
- La prestación de toda clase de servicios a las Entidades Locales.
- El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las Entidades Locales.
- La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, el iberoamericano y el árabe.
- La gestión de programas del Gobierno destinados al ámbito local.

Sus órganos rectores son: la Asamblea General, el Consejo Federal, la Comisión Ejecutiva, el Consejo Territorial y el Presidente.

¿Qué son las Federaciones Regionales de Entidades Locales?

Las Federaciones Regionales de Entidades Locales son asociaciones que se crean en las Comunidades Autónomas, con el objetivo último de defender los intereses de las entidades participantes dentro de su ámbito territorial.

Los estatutos de la FEMP establecen que se podrán articular sistemas de colaboración y coordinación con las federaciones regionales que así lo deseen. En cualquier caso, la FEMP mantendrá como exclusivas, las competencias en materia de relaciones internacionales y de representación y defensa de sus asociados ante la Administración Central.

II. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES. LOS RECURSOS HUMANOS

1. ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.1. Órganos y competencias

¿Quién dirige el gobierno y la administración municipal?

Como señala el artículo 11.2 de la LBRL, la organización del municipio es uno de sus elementos esenciales junto con la población y el territorio. Según el artículo 19.1 de la LBRL el gobierno y la administración municipal, salvo en los municipios en los que exista régimen de concejo abierto, corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales, el cual tiene carácter de Corporación de derecho público.

¿Qué municipios pueden constituirse en régimen de concejo abierto?

De acuerdo con el artículo 29 de la LBRL, funcionan en régimen de concejo abierto los siguientes municipios:

- a) Los municipios de menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

En los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración son ejercidos por una asamblea integrada por todos los electores del municipio y por el Alcalde, elegido por ellos directamente.

¿Cuáles son los órganos necesarios de las Entidades Locales?

La regulación legal de la organización de las Entidades Locales viene recogida en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. De acuerdo con su artículo 35, son órganos necesarios del Ayuntamiento los siguientes:

- El Alcalde.
- Los Tenientes de Alcalde.
- El Pleno.
- La Junta de Gobierno Local en los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes, y en los de menos cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

¿Qué es el Reglamento Orgánico?

El Reglamento Orgánico de las Corporaciones Locales es el resultado del ejercicio de su potestad reglamentaria y constituye la manifestación más importante de la capacidad de autoorganización de estos entes autónomos.

El Reglamento Orgánico regula el funcionamiento interno de cada Entidad, si bien con sujeción a lo dispuesto en las normas estatales y autonómicas dictadas de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias.

¿Quién ostenta la competencia para la aprobación del Reglamento Orgánico?

La Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) regula en su artículo 22.2 la aprobación del Reglamento Orgánico: *“Corresponde al Pleno la aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas”*. Se trata de una competencia cuya delegación no es posible tal y como señala el apartado 4º del artículo 22 que permite al Pleno delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde en la Junta de Gobierno Local, a excepción de algunas como la aprobación de esta norma de organización interna.

1.1.1. El Alcalde

¿Cómo se elige al Alcalde?

La elección del Alcalde se rige por lo establecido en la legislación electoral, si bien hay que tener en cuenta las normas relativas al régimen de sesiones plenarias del Ayuntamiento.

El Alcalde es elegido en la misma sesión que la de constitución de la Corporación de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 196 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General (LOREG):

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus listas.
- Será proclamado Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Concejales.
- Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta será proclamado Alcalde aquel Concejal que encabece la lista que haya obtenido el mayor número de votos populares en el correspondiente municipio, resolviéndose por sorteo los empates que puedan producirse.
- En los municipios que cuenten entre 100 y 250 habitantes podrán ser candidatos todos los Concejales y será elegido Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta o en su defecto el que hubiera obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

¿Cabe presentar una moción de censura contra el Alcalde del municipio?

El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura siempre que esta cumpla los dos requisitos siguientes:

1. Debe ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación respectiva.
2. Habrá de incluir el nombre de un candidato a la alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

El candidato propuesto en la moción de censura será proclamado Alcalde si ésta prospera con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de Concejales de la Corporación. En todo caso la presentación, tramitación y votación de la moción de censura deberá regirse por las normas establecidas en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

¿Cuándo debe tomar posesión de su cargo el Alcalde electo?

Quien resulte elegido Alcalde tras la celebración de unas elecciones, o tras prosperar una moción de censura, deberá tomar posesión del cargo, jurando o prometiendo el mismo ante el Pleno de la Corporación, en la sesión constitutiva de la misma, o 48 horas después si no se hallare presente en la misma, advirtiéndole en este caso que, de no hacerlo sin causa justificada será elegido el siguiente candidato situado en la lista.

¿Cuáles son las competencias del Alcalde?

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación a fin de solventar los problemas planteados al atribuirse, hasta ahora, al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Alcalde, para lograr así una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento. De acuerdo con ello, el artículo 21 de la LBRL clasifica las competencias del Alcalde de la siguiente forma:

- 1) Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- 2) Representar al Ayuntamiento.
- 3) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y decidir los empates con voto de calidad.
- 4) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- 5) Dictar bandos.
- 6) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado.
- 7) Aprobar la oferta de empleo público.

- 8) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones.
- 9) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- 10) Las aprobaciones de la gestión urbanística del municipio.
- 11) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas.
- 12) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.
- 13) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos y grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas.
- 14) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales.
- 15) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni en cualquier caso, los 6 millones de euros.
- 16) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios.
- 17) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio.
- 18) El otorgamiento de las licencias.
- 19) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
- 20) Nombrar a los Tenientes de Alcalde.
- 21) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

¿Es posible que el Alcalde plantee una cuestión de confianza?

La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG, ha introducido, como novedad dentro del paquete de medidas del pacto local, la posibilidad (artículo 197bis de la LOREG) de que el Alcalde plantee al Pleno una cuestión de confianza. Esta deberá estar vinculada a la aprobación o modificación de alguno de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El Reglamento Orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados en el número anterior figurará

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno, requiriéndose para la adopción de dichos acuerdos el «quórum» de votación exigido en la LBRL, para cada uno de ellos. La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 LOREG, con las siguientes especialidades:

- a) En los municipios de más de 250 habitantes, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la alcaldía como de designación automática del Alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de Concejales.
- b) En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la alcaldía ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de Concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde el Concejales que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales, excluido el Alcalde cesante.

La previsión contenida en el párrafo anterior no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera.

Cada Alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos

durante la duración total del mismo. No se podrá plantear la cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

¿Cuándo no se puede plantear una cuestión de confianza?

No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

Los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo. Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismo términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será declarado nulo.

¿Puede plantear el Alcalde consultas populares?

El artículo 71 de la LBRL prevé la posibilidad de someter a consulta popular, por parte del Alcalde determinados asuntos. Esta competencia podrá ejercerse de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando ésta tenga competencia para ello según su Estatuto de Autonomía y siempre que se cumplan dos requisitos:

- a) Acuerdo previo del Pleno adoptado por mayoría absoluta.
- b) Autorización del Gobierno de la Nación.

Podrán someterse a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los que se refieran a la Hacienda Local.

¿Puede el Alcalde delegar sus competencias?

En efecto, el Alcalde puede delegar sus atribuciones, a excepción de aquellas que enumera la Ley de Bases de Régimen Local y que son las siguientes:

- 1) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- 2) Decidir los empates con el voto de calidad.
- 3) Concertar operaciones de crédito.
- 4) La jefatura superior de todo el personal.
- 5) La separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
- 6) La dirección del gobierno y la administración municipal.
- 7) Dictar bandos.

- 8) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización. No obstante podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de esta competencia.
- 9) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
- 10) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la alcaldía.
- 11) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos y grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.
- 12) La competencia establecida en el artículo 71 de la LBRL, relativa a la consulta popular.

¿En quién puede delegar el Alcalde?

El Alcalde puede efectuar delegaciones a favor de los siguientes órganos o personas:

- La Junta de Gobierno Local como órgano colegiado.
- Los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- Los Tenientes de Alcalde, allí donde no exista Junta de Gobierno Local.
- Delegaciones especiales en cualesquier Concejal, aunque no pertenezcan a la Junta, para cometidos específicos.
- Delegaciones especiales en cualquier Concejal para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en otras delegaciones genéricas.

1.1.2. Los Tenientes de Alcalde

¿Cómo se nombra y destituye a los Tenientes de Alcalde?

Los Tenientes de Alcalde son libremente nombrados y cesados por el Alcalde, mediante resolución del mismo que será notificada al Pleno y a los designados y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.

La condición de Teniente de Alcalde puede perderse, además de por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

¿Cuántos Tenientes de Alcalde puede haber en un municipio?

En los municipios en los que exista Junta de Gobierno Local, el número de Tenientes de Alcalde no puede ser superior al número de miembros de aquélla.

En aquellos en los que no exista tal Junta el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la Corporación.

¿Qué funciones desarrollan los Tenientes de Alcalde?

La función esencial de los Tenientes de Alcalde es la de sustituir en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, al Alcalde, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Alcalde en los supuestos de vacante en la Alcaldía hasta que tome posesión el nuevo Alcalde.

1.1.3. El Pleno

¿Quiénes forman el Pleno de un Ayuntamiento?

El Pleno está integrado por todos los concejales de la Corporación y es presidido por el Alcalde. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto variando el número de concejales de cada término municipal en función de los residentes en el mismo, de acuerdo con la siguiente escala:

CONCEJALES

Nº Residentes	Concejales
Hasta 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

A partir de 100.001 habrá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

¿Qué competencias le corresponden al Pleno?

De acuerdo con la distribución de competencias entre el Alcalde y el Pleno, según el artículo 22 de la LBRL, ejercerá, en todo caso, las siguientes competencias:

- 1) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- 2) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, así como todo lo relacionado con la alteración del término municipal.
- 3) La aprobación inicial del planeamiento general urbanístico del municipio.
- 4) La aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas.
- 5) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los Presupuestos; la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas.
- 6) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- 7) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas.
- 8) Planteamiento de conflictos de competencias a otras EELL y demás Administraciones Públicas.
- 9) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- 10) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
- 11) La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.
- 12) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
- 13) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada dentro de cada ejercicio económico exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto, salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.
- 14) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra.
- 15) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y cuando aún no estén previstos en los Presupuestos.

- 16) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a tres millones de euros, así como las enajenaciones patrimoniales:
 - a) cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico, y no estén previstas en el presupuesto.
 - b) cuando estando previstas en el presupuesto, superen los mismos porcentajes y cuantías indicados para las adquisiciones de bienes.
- 17) La votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo.
- 18) Aquéllas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
- 19) Las demás que expresamente le confieran las Leyes.

¿Puede el Pleno delegar sus atribuciones?

Al igual que el Alcalde, el Pleno del Ayuntamiento puede delegar cualquiera de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local excepto las que se recogen en los números 1 a 9, 12, 17 y 18 del listado anterior, la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, aquéllas cuya aprobación exija una mayoría especial y la votación sobre la moción de censura y la cuestión de confianza.

¿Cuáles son las funciones del pleno para los municipios de gran población?

Según el artículo 123 de la LBRL, las atribuciones del Pleno para los municipios de gran población son:

- 1) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- 2) La votación de la moción de censura al Alcalde y de la cuestión de confianza planteada por éste, que será pública y se realizará mediante llamamiento nominal en todo caso y se regirá en todos sus aspectos por lo dispuesto en la legislación electoral general.
- 3) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica:
 - La regulación del Pleno.
 - La regulación del Consejo Social de la ciudad.
 - La regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.
 - La regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana.
 - La división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de

las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.

- La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.
 - La regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- 4) La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.
 - 5) Los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal; la creación o supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de la LBRL; la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de éste o de aquellas Entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - 6) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
 - 7) La determinación de los recursos propios de carácter tributario.
 - 8) La aprobación de los Presupuestos, de la plantilla de personal, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia. Asimismo, aprobará la cuenta general del ejercicio correspondiente.
 - 9) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
 - 10) La transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
 - 11) La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización.
 - 12) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general.

- 13) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.
- 14) Establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de su secretario general, del Alcalde, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales.
- 15) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y otras Administraciones Públicas.
- 16) Acordar la iniciativa prevista en el último inciso del artículo 121.1, para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del Título X de esta Ley.
- 17) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

A estos efectos, se consideran municipios de gran población aquellos en que concurran alguna de las siguientes características:

- Superen los 250.000 habitantes.
- Capitales de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes.
- Municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas.
- Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

1.1.4. La Junta de Gobierno Local

¿Quiénes integran la Junta de Gobierno Local?

La Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde, que la preside, y por los Concejales nombrados libremente por él.

El número de Concejales a los que el Alcalde puede nombrar miembros de la Junta no puede ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Asimismo, el Alcalde puede cesar libremente, y en todo momento, a cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno Local.

¿Cuáles son las competencias propias de la Junta de Gobierno Local?

La principal función de la Junta de Gobierno Local es la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus funciones, función que no es delegable.

A estos efectos la Junta debe ser informada de todas las decisiones del Alcalde con carácter previo a su adopción siempre que la importancia del asunto lo requiera.

No obstante, la Junta ejercerá las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o aquéllas otras que le atribuyan las leyes.

En efecto, el Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos concretos y específicos, pueda realizar a favor de cualquiera de los concejales, aunque no pertenecieran a aquélla.

1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento

¿Existen órganos complementarios del Ayuntamiento?

En todas las Entidades Locales existen, además de los órganos necesarios, diversos órganos de carácter complementario. Los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos pueden establecer y regular estos órganos de conformidad con lo dispuesto en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, cuando las haya.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales recoge la siguiente enumeración de los órganos complementarios que existen en todas ellas:

- a) Los Concejales y los Diputados delegados.
- b) Las Comisiones informativas.
- c) La Comisión Especial de Cuentas.
- d) Los Consejos Sectoriales.
- e) Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.

En los Municipios, además de los anteriores existirán los siguientes:

- 1) Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.
- 2) Las Juntas Municipales de Distrito.

¿Qué funciones ejercen los Concejales-delegados?

En el Municipio, los Concejales-delegados son aquellos que ostentan alguna de las delegaciones de atribuciones del Alcalde, por lo que ejercerán aquellas funciones que se especifiquen en el respectivo Decreto de Delegación.

La condición de Concejal-delegado puede perderse por tres causas concretas:

- Por renuncia expresa formalizada por escrito ante la alcaldía.
- Por revocación de la delegación adoptada por el Alcalde.
- Por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno

Local o en aquellos Municipios donde ésta no exista, de la de Teniente de Alcalde.

¿Qué son las Comisiones Informativas?

Las Comisiones Informativas son órganos complementarios sin competencias resolutorias integradas exclusivamente por miembros de la Corporación correspondiente. Su función esencial consiste en el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Junta de Gobierno Local cuando ésta actúe por delegación del Pleno, salvo en aquellos casos en los que hayan de adoptarse acuerdos urgentes. También informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Junta de Gobierno Local y del Alcalde que expresamente les sean sometidos a su conocimiento.

Estos órganos ejercen sus competencias mediante la emisión de dictámenes de carácter preceptivo pero no vinculante. Existen dos tipos de Comisiones Informativas:

- **Permanentes**, que se constituyen con carácter general distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno.
- **Especiales**, constituidas por el Pleno para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo. Estas Comisiones se extinguen automáticamente, salvo acuerdo en contrario del Pleno, una vez que hayan dictaminado sobre el asunto que constituye su objeto.

¿Qué es la Comisión Especial de Cuentas?

La Comisión Especial de Cuentas es un órgano de obligada existencia en las Entidades Locales, cuya misión es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación.

Las cuentas anuales deben someterse, antes del 1 de junio, a informe de la Comisión Especial de Cuentas que está integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación. Por su parte, la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades Locales corresponde al Tribunal de Cuentas.

¿Cuál es la finalidad de los Consejos Sectoriales?

Los Consejos Sectoriales son órganos complementarios, creados por el Pleno, cuya finalidad es canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Únicamente desarrollan funciones de informe, o eventualmente de propuesta, en relación con las iniciativas del Ayuntamiento relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación nombrado libremente por el Alcalde y que actuará como nexo de unión entre aquélla y el Consejo.

¿Cuáles son los órganos desconcentrados y los órganos descentralizados?

Para lograr una gestión más eficiente de los servicios públicos locales, el Pleno del Ayuntamiento puede acordar la creación tanto de órganos desconcentrados como de entes descentralizados con personalidad jurídica propia. En ambos casos, la creación deberá atender al principio de economía organizativa de tal manera que su número sea el menor posible en atención a la correcta prestación de los servicios públicos.

En cuanto a los entes descentralizados, el Pleno podrá acordar su creación cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios.

Fruto de este principio de descentralización surgen dos tipos de entes dependientes: los Organismos Autónomos y las Sociedades Mercantiles.

Los **Organismos Autónomos** son entes de carácter público creados para la realización de actividades concretas dentro de las competencias adscritas a la Entidad Local de la que dependen.

Las **Sociedades Mercantiles** son empresas en cuyo capital es mayoritaria la participación, tanto directa como indirecta, de la Entidad Local. Estas empresas se rigen por las normas de Derecho Mercantil, Civil y Laboral, salvo en aquellas materias en las que sea de aplicación la legislación de régimen local.

¿Qué otros órganos complementarios existen en los Municipios?

En los Municipios, además de los órganos complementarios descritos existen las Juntas Municipales de Distrito y los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.

En cuanto a estos últimos, el Alcalde de cada Municipio puede nombrar, en cada uno de los poblados o barriadas separados del casco urbano y que no constituyan una Entidad Local y en las ciudades en las que el desenvolvimiento de los servicios así lo aconseje, un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos, los cuales tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales.

Por su parte, las Juntas Municipales de Distrito son órganos territoriales de gestión desconcentrada creados por el Pleno, cuya misión es mejorar la gestión de los asuntos de la competencia

municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial. Cada Junta tiene su propio Reglamento en el que se determinarán las funciones administrativas que, en relación con las competencias municipales, se deleguen o puedan delegarse en las mismas, sin perjuicio de la unidad de gestión del Municipio. Este Reglamento se considera parte integrante del Reglamento Orgánico.

1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales

1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno

¿Cuándo se puede ver modificada la composición del Pleno?

El Pleno del Ayuntamiento puede ver modificada su composición como consecuencia de las vacantes que se produzcan en las plazas de Concejal. El número de hecho de miembros de la Corporación es el número legal de Concejales menos las vacantes producidas y no cubiertas. La LOREG sienta el principio general de que deben coincidir el número legal y el número de hecho en la mayor medida posible y para ello monta unos mecanismos rápidos de sustitución, que se irán examinando. Pero cuando a pesar de los procedimientos de sustitución, no quedasen más posibles candidatos o suplentes que puedan ser nombrados Concejales, se establece que los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se tengan que referir automáticamente al número de hecho subsistente de miembros de la Corporación (art. 182 LOREG).

1.2.2. De los Concejales

¿Cuándo puede producirse una vacante en una plaza de Concejal?

Las vacantes en las plazas de los Concejales pueden producirse por alguno de los motivos siguientes:

1. Por renuncia.
2. Por pérdida no voluntaria del cargo o fallecimiento.
3. Por incompatibilidad

¿Qué es la vacante por renuncia?

Los Concejales tienen el derecho político de renunciar a su cargo. En caso de renuncia de un Concejal, el escaño se atribuye al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación. Este procedimiento de sustitución se puede y se debe realizar hasta el último día del mandato corporativo. No obstante han de tenerse en cuenta que las Juntas Electorales de Zona ya no son órganos permanentes de la Administración Electoral (art. 15 LOREG) y por lo tanto si han transcurrido 100 días desde las últimas elecciones no existirá Junta Electoral de Zona ante quien solicitar el nombre del siguiente de la lista y la expedición de credencial para la toma de posesión del nuevo Concejal.

¿Qué hacer cuando no existe la Junta Electoral de Zona?

Ante este problema existen dos soluciones:

1. La primera sería que la propia Corporación comprobase cualquier acreditación de la personalidad del siguiente de la lista con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona y en base a ello se le diese posesión del cargo de Concejales en la primera sesión que se celebre, con lo cual el sistema de sustitución de los Concejales que han renunciado sería absolutamente intracorporativo (art. 195-3 LOREG).
2. La segunda solución sería que la Corporación solicitase de la Secretaría de la Audiencia Provincial la expedición de la credencial, según indica una circular de la Junta Electoral Central.

¿En qué momentos puede renunciar un concejal?

En la renuncia de un Concejales deben distinguirse dos momentos. Si se produce antes de la constitución de la Corporación, la renuncia ha de presentarse ante la Junta Electoral de Zona. Si se produce la renuncia una vez constituida la Corporación y habiendo ya tomado posesión de su cargo, la citada renuncia ha de presentarse ante el Pleno Corporativo (Instrucción de la Junta Electoral Central de 19/07/91, BOE nº. 181, de 30 de junio, sobre sustitución de cargos representativos locales). Aceptada la renuncia por la Corporación mediante acuerdo plenario, el mismo acuerdo declara la vacante de la plaza de Concejales y se solicita de la Administración Electoral el nombre del siguiente candidato en la lista que corresponda así como su credencial, si se opta por la segunda solución de las expuestas anteriormente. La Administración Electoral sólo interviene facilitando el nombre y expidiendo la credencial, pero corresponde a la Corporación en Pleno aceptar la renuncia, declarar la vacante y dar posesión en sesión extraordinaria al siguiente de la lista. La práctica seguida por algunos Concejales de presentar su renuncia ante la Junta Electoral y de que ésta la acepte y expida la credencial al siguiente de la lista debe estimarse incorrecta, si la Corporación ya está constituida.

¿En qué casos se puede perder forzosamente el cargo de Concejales?

El cargo de Concejales se puede perder no voluntariamente por las siguientes causas:

- Por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación.
- Por fallecimiento; o incapacidad, declarada ésta por decisión judicial firme.
- Por pérdida de la nacionalidad española (art. 9 R.O.F.).

Interpretar que la resolución del Pleno en estos casos puede consistir en una votación cuyo resultado sea la no aceptación de la pérdida del cargo de Concejales supondría la posibilidad de delito de desacato a la

autoridad judicial o la posibilidad de mantener en el cargo de Concejal a un fallecido.

Debe recordarse aquí que ya no es causa de pérdida del cargo de Concejal la baja en el partido en cuya candidatura figuró. El primitivo art. 11-7 de la Ley de Elecciones de las Corporaciones Locales, de 17 de julio de 1978, fue derogado por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, y actualmente se mantiene el sistema de que cuando un Concejal causa baja en el partido que le presentó, tan solo causa baja en el grupo político correspondiente de los que componen el Pleno Corporativo, pero no pierde su escaño de Concejal.

¿Qué incompatibilidades existen con el ejercicio del cargo de Concejal?

Las incompatibilidades con el cargo de Concejal y que pueden dar lugar a vacante son:

- Los abogados y procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de los casos en que representen a Concejales que impugnen acuerdos, tras haberlos votado negativamente por razones de estricta legalidad.
- Los directores de servicio, funcionarios o restante personal activo del respectivo Ayuntamiento y de las Entidades y establecimientos dependientes de él.
- Los Directores Generales o asimilados de las Cajas de Ahorros Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.
- Los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimiento dependientes de ella (art. 178-2 LOREG).
- Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo (al no especificarse, se entiende que ello también afecta a los Jueces de Paz).
- Los militares profesionales y de complemento, y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y policía en activo (se entiende que ha dejado de incurrir en causa de inelegibilidad las personas que están prestando el servicio militar).
- Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad en el período que dure la pena, sea cual sea el tipo de delito. Si el delito es de rebelión o de integrar organizaciones terroristas condenadas por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas, la sentencia, aunque no sea firme determina la inelegibilidad del condenado.

Cuando se produzca una situación de incompatibilidad, los afectados tienen el derecho de optar entre la renuncia al puesto de Concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad. Si el Concejal no ejercitase su derecho de opción, la Corporación resolverá

mediante acuerdo plenario sobre la cuestión, declarando o no la incompatibilidad. Contra esta declaración podrá interponerse, en su caso, el recurso contencioso-administrativo pertinente (art.178-3 LOREG).

Declarada una incompatibilidad para ser Concejal por el Pleno Corporativo, el afectado por tal declaración deberá optar, en el plazo de 10 días siguientes a aquél en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad. Transcurrido el plazo de los 10 días sin haberse ejercitado la opción, se entenderá que el afectado ha renunciado a su puesto de Concejal, debiendo declararse por el Pleno Corporativo la vacante correspondiente y poner el hecho en conocimiento de la Administración Electoral a los efectos de su sustitución (art. 10 R.O.F.).

1.2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora

El espíritu de la LOREG es que las vacantes de Concejales se cubren por los siguientes de las listas mediante el sistema automático descrito en el punto anterior. Pero la Ley interrumpe este mecanismo en los supuestos siguientes:

1. Elecciones parciales.
2. Disolución de un ayuntamiento.
3. Comisión Gestora por agotamiento de lista.
4. Renuncia del titular.
5. Moción de censura.

¿En qué situación pueden celebrarse elecciones parciales?

En el supuesto de que en las elecciones municipales no se presenten candidaturas en un municipio determinado, se procede en el plazo de seis meses a la celebración de elecciones parciales en dicho municipio. Y si en esta nueva convocatoria tampoco se presenta candidatura alguna, la Diputación Provincial procede a la constitución de una Comisión Gestora, mediante nombramiento de un número de vocales igual al número legal de Concejales que debe tener ese municipio (art. 181 LOREG).

El Real Decreto 693/81, de 13 de marzo (B.O.E. 16 de abril de 1981), que se considera vigente por cuanto no contradice a la legislación básica ni está derogado formalmente, regula el procedimiento para el caso de constitución de Comisión Gestora por no haberse presentado candidatura alguna en las elecciones municipales. Los vocales de la Comisión Gestora son designados por la Diputación Provincial, oídos los órganos directivos de los partidos políticos y guardarán proporción con el resultado de las elecciones generales últimas celebradas en el municipio. Dentro de los 3 días desde su designación se celebrará la sesión extraordinaria para la constitución de la Comisión Gestora cuya

acta, en copia certificada, ha de remitirse tanto al Subdelegado del Gobierno como al Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

¿Cómo se elige al Presidente de la Comisión Gestora?

El cargo de Presidente de la Comisión Gestora se provee mediante elección de todos los vocales gestores, por el procedimiento establecido para la elección de Alcalde. Es de advertir que este Real Decreto es también de aplicación en los casos de creación o alteración de términos municipales. Si se crea un nuevo municipio por segregación de otro u otros, y también si se segrega parte de un municipio para agregarlo a otro, aquel del que se segrega permanecerá con el mismo número de Concejales que tenía y el nuevo municipio segregado constituirá una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial. Si como consecuencia de la agregación correspondiente, al municipio le corresponde mayor número legal de Concejales, la diferencia se cubrirá con vocales gestores también designados por la Diputación Provincial.

En los supuestos de incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe, cesarán los Alcaldes y Concejales de los Ayuntamientos de los municipios incorporados y se completa al municipio resultante, si le corresponde un mayor número legal de Concejales, con vocales gestores designados por la Diputación Provincial entre los Concejales cesados, y de ellos los que mayores cocientes obtuvieron en las elecciones municipales.

En el caso de fusión de dos o más municipios cesan todos los Alcaldes y Concejales y se designa por la Diputación Provincial unos vocales gestores en número igual al que correspondiese de Concejales, según la población total resultante del nuevo municipio. También en este caso las designaciones se harán en favor de los Concejales cesados con mayores cocientes electorales.

¿Cómo se lleva a cabo la disolución de un Ayuntamiento?

El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o a solicitud de ésta y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, puede proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los Órganos del Ayuntamiento en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL).

En los supuestos de disolución de un Ayuntamiento por acuerdo del Consejo de Ministros deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de un nuevo Ayuntamiento dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que éste debiera constituirse, el mandato del mismo hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye el nuevo Ayuntamiento o expira el

mandato del Ayuntamiento disuelto, la Administración ordinaria de los asuntos municipales corresponde a una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial, cuyo número de miembros no excederá del número legal de Concejales; ejerciendo las funciones de Presidente aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la Comisión Gestora (art. 183 LOREG).

¿Qué ocurre en caso de agotamiento de lista?

En caso de que se hayan agotado las listas por sucesivas renunciaciones, fallecimientos u otras causas y no quedasen más posibles candidatos o suplentes a nombrar, los quórum de asistencia y votación previsto en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación. Pero si este número llega a ser inferior a los dos tercios del número legal de miembros del Ayuntamiento, se constituirá una Comisión Gestora integrada por todos los Concejales del Ayuntamiento que continúen y por las personas de adecuada idoneidad o arraigo que, teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal, designe la Diputación Provincial para completar el número legal de miembros de la Corporación.

¿Qué ocurre en caso de renuncia del Alcalde a su cargo?

El Alcalde puede renunciar a su cargo sin perder por ello su condición de Concejál. La renuncia debe hacerse efectiva por escrito ante el Pleno municipal, que deberá adoptar acuerdo de conocimiento dentro de los 10 días siguientes. En tal caso la vacante se cubre mediante la celebración de una sesión extraordinaria dentro de los 10 días siguientes a la aceptación de la renuncia por el Pleno. En dicha sesión extraordinaria se procede a la elección de nuevo Alcalde conforme al procedimiento seguido en la sesión constitutiva del Ayuntamiento (art. 40 R.O.F.). En el acto de elección se considera que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura (art. 198 LOREG).

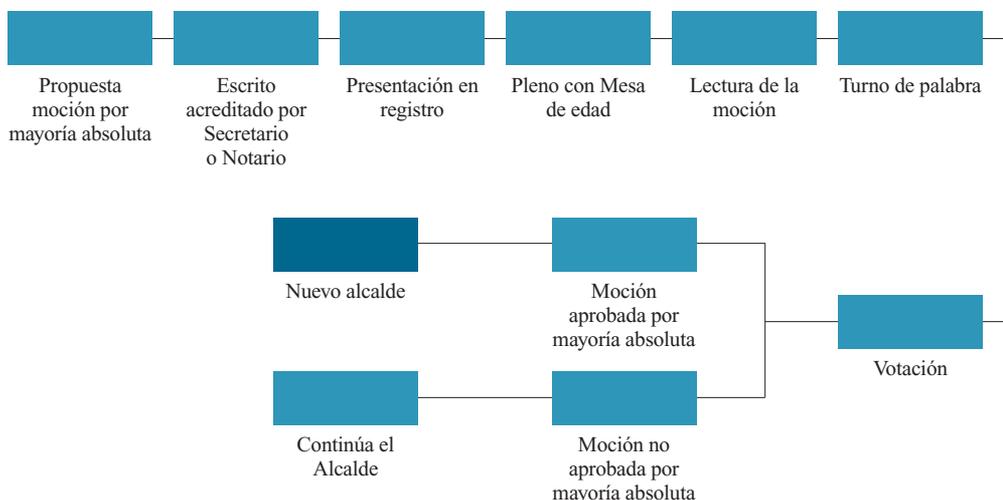
De igual modo, debe considerarse en caso de que la alcaldía quede vacante por fallecimiento o por sentencia firme (art. 40 R.O.F.).

¿Cómo se tramita una moción de censura?

El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

- a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal, cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.
- b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario General de la Corporación y deberá presentarse ante éste por

PROCESO DE MOCIÓN DE CENSURA



cualquiera de sus firmantes. El Secretario General comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

- c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.
- d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los Concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.
- e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, a conceder la palabra durante un tiempo breve, si estuvieren presentes, al candidato a la alcaldía, al Alcalde y a los portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.
- f) El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación.

Ningún Concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b).

La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

¿Qué especificidades deben tenerse en cuenta en los municipios en régimen de concejo abierto?

En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas anteriores, con las siguientes especialidades:

- a) Las referencias hechas a los Concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.
- b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho a sufragio pasivo.
- c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.
- d) La notificación por el Secretario a los Concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.
- e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la alcaldía y al Alcalde.

El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

Los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales.

1.2.4. Revocaciones de los nombramientos

La LBRL (arts. 23-1 y 23-3) sienta el principio de que los nombramientos realizados por el Alcalde de vocales de la Junta de

Gobierno Local y de Tenientes de Alcalde son revocables por el propio Alcalde libre y discrecionalmente.

¿Cuándo se pierde la condición de Teniente de Alcalde?

Los Tenientes de Alcalde son libremente cesados por el Alcalde que los podrá sustituir en cualquier momento. Los ceses se harán mediante resolución de la alcaldía de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose personalmente, y se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el Alcalde, a no ser que en dicha resolución se dispusiera otra cosa (art. 46-1 R.O.F.). La condición de Teniente de Alcalde se puede perder también por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local (art. 46-3 R.O.F.).

¿Cuándo se pierde la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local?

El Alcalde puede cesar libremente en todo momento a cualesquiera miembros de la Junta de Gobierno Local. El cese deberá hacerse con los mismos requisitos que los de los Tenientes de Alcalde (art. 52 R.O.F.). Se entiende, aunque no exista regulación al respecto, que la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local se puede perder también por renuncia expresa manifestada por escrito, y es obvio que por la pérdida de la condición de Concejál.

¿Cuándo se pueden modificar las delegaciones?

Todas las delegaciones, tanto las delegaciones por servicios como las delegaciones para cometidos específicos pueden ser revocadas por resolución del Alcalde que deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia (art. 44 R.O.F.). No obstante la revocación de la delegación surte efecto desde el día siguiente al de la fecha de la resolución, salvo que en ella se disponga otra cosa. Revocada una delegación debe darse cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre. No obstante si el Alcalde procediese al nombramiento de un nuevo Concejál delegado que sustituya al anterior, le serán de aplicación las mismas limitaciones que para el nombramiento anterior. Las delegaciones de servicio deben recaer entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y donde ésta no exista en los Tenientes de Alcalde. Limitación que no existe para el caso de las delegaciones especiales para cometidos específicos. Debe entenderse que la pérdida de la condición de Concejál delegado de servicios no apareja automáticamente la pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local, pero que la pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local apareja automáticamente la pérdida de la condición de Teniente de Alcalde y de Concejál delegado de servicios, en el caso de las delegaciones referidas en el art. 43-3 R.O.F.

¿Cuándo se pueden modificar en las Comisiones Informativas?

Los vocales de las Comisiones Informativas no pueden ser cesados libre y discrecionalmente por el Alcalde, sino que la decisión es tomada por el Portavoz del Grupo al que pertenece, que lo comunica al Alcalde mediante escrito y que debe comunicar al mismo tiempo el nombre de su sustituto. Sin embargo, no se precisa ninguna comunicación para el caso de que el vocal titular de una Comisión Informativa se vea sustituido ocasionalmente por un suplente, que fue designado en su día en la constitución de la Comisión Informativa (art. 125 R.O.F.). Por otra parte, los Presidentes efectivos de las Comisiones Informativas tampoco pueden ser cesados por el Alcalde discrecionalmente, sino a propuesta de la propia Comisión, que procederá a la elección de un nuevo Presidente. El Alcalde juzgará la oportunidad de delegar las funciones presidenciales de la Comisión Informativa en el nuevo Concejal elegido. Si lo juzgase inoportuno asumirá personalmente la presidencia de la Comisión Informativa (art. 125 R.O.F.).

2. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL AYUNTAMIENTO

2.1. Las sesiones

¿Qué tipos de sesiones se pueden celebrar en el pleno del Ayuntamiento?

Las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias y extraordinarias de carácter urgente. Las ordinarias son las que se celebran con una periodicidad fija, mientras que las extraordinarias son las que se celebran convocadas por el Alcalde sin la citada periodicidad.

¿Cuáles son las reglas a las que debe someterse el funcionamiento del Pleno?

Los órganos colegiados de las Entidades Locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser además urgentes.

En todo caso, el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones Locales se ajusta a las siguientes reglas:

- a) El Pleno celebra sesión ordinaria como mínimo cada mes en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en Las Diputaciones Provinciales; cada dos meses en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes; y cada tres en los municipios de hasta 5.000 habitantes. Asimismo, el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de 15 días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria. Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, a las 12 horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente. En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno

- quedará válidamente constituido siempre que concurra el *quórum* requerido en la letra c) de este precepto en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes.
- b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación.
 - c) El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan.
 - d) La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las Corporaciones abstenerse de votar. La ausencia de uno a varios Concejales o Diputados, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la votación correspondiente, a la abstención. En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente.
 - e) En los Plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciadora de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

¿Cómo se preparan las sesiones?

1. El primer acto de preparación es la formación del orden del día, o sea, la relación de los asuntos que se van a tratar en la sesión. La formación del orden del día corresponde al Alcalde (Art. 78-2 R.O.F.).
2. Si lo que se lleva a sesión es la resolución de un expediente, éste tiene que estar concluso y entregado al Secretario tres días antes a la fecha de celebración de la sesión (art. 177-2 R.O.F.). La convocatoria para la sesión consiste fundamentalmente en citar a los Concejales. Esta citación ha de ser personal y además se ha de exponer en el tablón de anuncios (art. 81 R.O.F.). Junto con la citación ha de acompañarse el orden del día y el borrador del Acta de la sesión anterior que debe ser aprobada en la sesión que se va a celebrar (art. 80-2 R.O.F.).
3. La convocatoria debe ser notificada a los Concejales en su domicilio con dos días hábiles al menos de antelación (art. 80.3 y 4 R.O.F.).

A salvo lo que ya se ha dicho en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes. La citación personal a los Concejales, al tener carácter de notificación, debe cumplir los requisitos de la misma y por tanto se exige la firma del duplicado con indicación del lugar, día y hora en que la recibe.

4. Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de aquellos acuerdos en los que se requiera una mayoría especial de votación o que lo haya solicitado un tercio de los Concejales con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse, así como cuando lo ordene el Alcalde. (art. 54-1 T.R.).
5. Los concejales que pretendan defender una propuesta de acuerdo habrán de entregarla en la Secretaría del Ayuntamiento con tiempo suficiente para que pueda incluirse en el orden del día pero sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda (art. 82-2 R.O.F.).
6. Si el Alcalde por razones de urgencia incluye asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre ese asunto sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día (art. 82-3 R.O.F.).
7. Cuando se desee someter directamente al conocimiento del Pleno una moción que no figure en el orden del día, su autor habrá de alegar y justificar la urgencia del caso y corresponde al Pleno, antes de resolver sobre el fondo del asunto votar para declarar de urgencia el asunto. Esta votación deberá alcanzar la mayoría absoluta del número legal de Concejales (art. 83 R.O.F. y 48 T.R.). La mayoría absoluta en favor de la urgencia del asunto permitirá la apertura de debate y su posterior votación.
8. La posibilidad de tomar acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día sólo existe para el caso de las sesiones ordinarias y sólo si se sigue el procedimiento que se acaba de exponer. En las sesiones extraordinarias serán nulos los acuerdos adoptados sobre asuntos no comprendidos en el orden del día (art. 51.T.R. y art. 83 R.O.F.).

¿Qué requisitos deben cumplir las sesiones?

A. De lugar. Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde dictada previamente y notificada a todos los Concejales, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en Acta esta circunstancia (art. 85-1 R.O.F.). Nada impide la instalación de sistemas megafónicos o de circuitos cerrados de televisión que permitan la ampliación y difusión auditiva o visual del desarrollo de la sesión (art. 88-2 R.O.F.).

B. De tiempo. Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si el día terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, el Alcalde podrá levantar la sesión. En este caso los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión.

¿Se pueden acordar interrupciones?

Durante el transcurso de la sesión el Presidente podrá acordar interrupciones a su prudente arbitrio, para permitir las deliberaciones de los grupos por separado sobre la cuestión debatida o para descanso en los debates (art. 87 R.O.F.). Obsérvese que queda a la potestad discrecional del Alcalde la facultad de continuar las sesiones o de levantarlas después de las cero horas, posibilidad que no existía en la legislación anterior.

C. De forma. La sesiones plenarias serán públicas. No obstante, podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos relativo al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen garantizados por la Constitución.

¿Cómo se declara secreta una sesión plenaria?

Para declarar secreta una sesión plenaria, por los motivos antedichos se precisa votación del Pleno por mayoría absoluta (art. 88-1 R.O.F.). Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas, pero en el plazo de 10 días deberá enviarse a todos los Concejales copia del Acta de la sesión celebrada (art. 113-1-b R.O.F.). El público asistente a la sesión no podrá intervenir en ésta, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Alcalde proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de las sesiones. Se entiende por asistente tanto el público como aquellos Concejales que igualmente impidan el normal desarrollo de las sesiones. Lo que sí se puede realizar es un turno de consultas para el público sobre temas concretos de interés municipal, una vez que se haya levantado la sesión Corporativa. De estas intervenciones ya no se levanta Acta ni pertenece al bloque de la sesión Corporativa (art. 88-3 R.O.F.).

¿Qué requisitos de quórum es necesario cumplir para poder llevar a cabo una sesión?

D. Requisitos subjetivos. Si en la primera convocatoria no existiera el *quórum* necesario de asistencia, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después. Si tampoco entonces se alcanzase el *quórum* necesario, el Alcalde dejará sin efecto la convocatoria posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria (art. 90-2 R.O.F.). Conviene precisar que el citado quórum de asistencia se requiere no sólo para la apertura de la sesión sino para su válida celebración por ser un acto continuo que abarca desde el comienzo hasta la terminación. Por eso es necesario que el *quórum* se mantenga durante toda la sesión, que habrá de

interrumpirse si, por ausentarse algunos miembros, se ha perdido a pesar de haberse alcanzado al comienzo de la sesión.

¿Cómo se desarrollan las sesiones?

1. Lectura del Acta de la sesión anterior. Al principio de cada sesión, el Alcalde preguntará si algún Concejales tiene que formular alguna observación al Acta de la sesión anterior que ya ha sido distribuida a los Concejales con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera, se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan pero en ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados sino que sólo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Las rectificaciones que se decidan habrán de ser votadas por los Concejales (art. 91-1 R.O.F.). Se abandona así el sistema anterior que imponía la obligación al Secretario de dar lectura de la minuta o borrador del Acta de la sesión anterior.

2. Orden de la sesión. Todos los asuntos incluidos en el orden del día se debaten y votan por el orden en que estuviesen relacionados.

¿Se puede modificar el orden de la sesión?

No obstante, el Alcalde puede alterar el orden de los temas o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría reforzada y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.

En las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día, y antes de pasar al turno preceptivo de ruegos y preguntas de los Concejales, el Alcalde preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia algún asunto no comprendido en el orden del día y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si se aprecia la urgencia por mayoría absoluta, se procederá al debate y votación sobre el asunto propuesto. Por este procedimiento no puede nunca incluirse en una sesión ordinaria una moción de censura (art. 91-2-3-4 R.O.F.).

3. Acuerdo sin debate. De cada punto del orden del día se lee por el Secretario, de un modo íntegro o en extracto, el dictamen formulado por la Comisión Informativa correspondiente o, si se trata de un asunto urgente no dictaminado por la Comisión Informativa, se lee la propuesta que se ha sometido al Pleno. A solicitud de cualquier grupo deberá darse lectura íntegra de aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la Comisión que se considere conveniente para mejor comprensión. Si nadie solicitare la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación (art. 93 R.O.F.). Todos los acuerdos han de ser adoptados por votación aunque no se haya

promovido debate. Sin embargo hay que advertir que existen acuerdos de mero conocimiento que no precisan votación como son por ejemplo el de aceptación de la renuncia del Alcalde o de los acuerdos de quedar enterado de comunicaciones oficiales.

4. Acuerdos con debate. Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde del modo siguiente:

1. Sólo podrá hacer uso de la palabra el Concejal que haya obtenido previa autorización del Alcalde.
2. El debate se inicia con una exposición y justificación de la propuesta a cargo de aquel miembro de la Comisión Informativa que la hubiera dictaminado o, en los demás casos, de alguno de los Concejales que haya firmado la propuesta o moción, en nombre propio o del colectivo proponente de la misma.
3. A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno y el Alcalde cuidará de que todas las intervenciones tengan una duración igual.
4. Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde que se le conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
5. Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido éste, el Alcalde puede dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente (o sea del que intervino en primer lugar) en la que brevemente sostendrá o modificará su propuesta.
6. No se admitirán otras interrupciones que las del Alcalde para llamar al orden o a la cuestión debatida.
7. El Secretario y el Interventor podrán intervenir en el debate cuando fueren requeridos por el Alcalde por razones de asesoramiento técnico o aclaración de conceptos. Incluso pueden pedir el uso de la palabra cuando entiendan que en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre la que puede dudarse sobre la legalidad o repercusiones presupuestarias (art. 94 R.O.F.).

¿Se puede expulsar a algún asistente de la sala?

El Alcalde puede expulsar de la sala a aquellos asistentes que impidan el normal funcionamiento de la sesión. Pero en el caso de los Concejales esta expulsión debe someterse a unas exigencias superiores. El Alcalde puede llamar al orden al Concejal que profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación, sus miembros, de las instituciones públicas o de cualquier otra persona o Entidad; produzca interrupciones o altere el orden de la sesión; o pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez le ha sido retirada. Tras tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia en la segunda de las consecuencias de una tercera llamada, el Alcalde podrá

ordenarle que abandone la Sala, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión (art. 95 R.O.F.).

En los debates y votaciones deberán abstenerse de participar los Concejales cuando concurra en ellos alguna de las causas de recusación a que se refiere la legislación de Procedimiento Administrativo y Contratos de las Administraciones Públicas (art. 76 LBRL). En estos casos el Concejales en cuestión debe abandonar el Salón de sesiones mientras se discute y vota el asunto, salvo cuando se trate de votar su actuación como corporativo, en cuyo caso tendrá derecho a permanecer y defenderse (art. 96. R.O.F.).

¿Existen alternativas a la propuesta de acuerdo?

Lo que figura en el orden del día son asuntos a tratar, que normalmente ya van redactados, en forma de propuestas de acuerdos. Pero puede ocurrir que el debate y la votación no se limiten exclusivamente a esa concreta propuesta de acuerdo. Hay varias alternativas a este sistema normal:

1. Voto particular. Es la propuesta de modificación de un dictamen formulado por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. El voto particular debe acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión. Se entiende que el voto particular tiene que ser discutido y votado antes de la propuesta de acuerdo contenida en el dictamen de la Comisión Informativa y que ese dictamen puede modificarse o retirarse por la Comisión a la vista de los resultados obtenidos por el voto particular (art. 97-4 R.O.F.).

2. Enmienda. Es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentado por Concejales no perteneciente a la Comisión Informativa. La enmienda se presenta por escrito al Alcalde antes de iniciarse la deliberación del asunto (art. 97-5 R.O.F.).

3. Moción. Es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno, en las sesiones ordinarias y fuera del orden del día. Ya se ha dicho que para poder entrar en el debate y votación de una moción se precisa previamente votar por mayoría absoluta su urgencia (art. 97-3 R.O.F.).

4. Ruego. En el orden del día de las sesiones ordinarias debe figurar siempre un punto de ruegos y preguntas de los Concejales (art. 82-4 R.O.F.). El ruego es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los Órganos de Gobierno municipal. Puede debatirse sobre el ruego pero no puede someterse a votación ni convertirse en acuerdo (art. 97-6 R.O.F.). Los ruegos se pueden efectuar oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión

siguiente sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde lo estima conveniente.

5. Pregunta. Es cualquier cuestión planteada a los Órganos de Gobierno en sesión plenaria. Pueden plantear preguntas todos los Concejales. Las preguntas planteadas oralmente en una sesión serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, a no ser que quiera darle respuesta inmediata. Las preguntas formuladas por escrito con 24 horas de antelación serán contestadas en la sesión que se esté celebrando a no ser que por causas motivadas se aplace su contestación a la sesión siguiente (art. 97-7 R.O.F.).

Asunto sobre la mesa. A todo esto, añadir que cualquier Concejale puede pedir, durante el debate, la retirada de algún expediente incluido en el orden del día, para que se incorporen al referido expediente documentos o informes y también puede pedir que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión para la siguiente sesión. En ambos casos, la petición será votada tras terminar el debate y antes de proceder a la votación sobre el fondo del asunto. Si la mayoría simple votase a favor de la petición no habrá lugar a votar la propuesta de acuerdo. Igualmente cuando se trate de asuntos no incluidos en el orden del día, que requieran informe preceptivo del Secretario o del Interventor, si no pudieran emitirlo en el acto, deberán solicitar del Alcalde que se aplace su estudio quedando sobre la mesa hasta la próxima sesión.

¿Qué peculiaridades hay que tener en cuenta en las sesiones?

PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN DE SESIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

- Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no pueden transcurrir menos de 24 horas, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias y urgentes, en las que, antes de entrar a conocer los asuntos incluidos en el orden del día, deberá ser declarada la urgencia por acuerdo favorable de la mayoría de sus miembros.
- Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas pero se debe dar publicidad a los acuerdos adoptados. Los Concejales que no son miembros de la Junta de Gobierno Local tienen el derecho a recibir copia del Acta de la sesión en un plazo de 10 días desde que se celebre.
- Para la válida celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. Si no existiese *quórum*, se celebrará la sesión en segunda convocatoria una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, un número no inferior a tres.
- El Alcalde dirige y ordena a su prudente arbitrio los debates en el seno de la Junta de Gobierno Local.

- Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se transcribirán en libro distinto al de las sesiones del Pleno.
- El Alcalde puede requerir en las sesiones de la Junta de Gobierno Local la presencia de Concejales no pertenecientes a la misma o de personal al servicio del Ayuntamiento, al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades.

PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN DE SESIONES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS

- La convocatoria corresponde al Alcalde o al Presidente efectivo de la Comisión Informativa y deberá ser notificada a los miembros de la Comisión con una antelación de dos días hábiles, salvo las urgentes, acompañándose el orden del día.
- La válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Comisión Informativa, ya sean titulares o suplentes en primera convocatoria, y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.
- Los dictámenes se aprobarán siempre por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el Presidente con el voto de calidad.
- El dictamen de la Comisión podrá limitarse a mostrar su conformidad con la propuesta que le han sometido o bien formular una alternativa.
- Los miembros de la Comisión que disientan del dictamen aprobado podrán pedir que conste su voto en contra o formular voto particular para su defensa ante el Pleno.
- El Presidente puede requerir la presencia en las sesiones de personal o Concejales a efectos informativos.

2.2. Adopción de acuerdos

2.2.1. Formas de votación

Las votaciones pueden ser (art. 46-2-d LBRL y art. 101 R.O.F.):

A. Ordinarias. Son las que se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención.

B. Nominales. Son las que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos de los Concejales y siempre en último lugar el Presidente. Cada Concejal al ser llamado, responde en voz alta «Sí», «No» o «Me abstengo». Para proceder a una votación nominal en su caso concreto es necesario que previamente el propio Pleno así lo acuerde por mayoría simple y a solicitud de un grupo municipal.

C. Secretas. Son las que se realizan por papeleta que cada Concejal va depositando en una urna o bolsa. La votación secreta sólo podrá utilizarse para elección o destitución de personas. Ha de tenerse en cuenta que la diferencia real entre las votaciones ordinarias y las votaciones nominales no es más que la de su reflejo en el Acta, ya que las Actas computan el número de votos a favor y el número de votos en contra así como las abstenciones para el caso de las votaciones ordinarias, mientras que en las votaciones nominales el Acta constata los nombres y apellidos de los Concejales y el sentido de su voto. La regla general es la votación ordinaria, lo cual plantea problemas puesto que a su vez la LBRL legitima para impugnar los acuerdos a los Concejales que los hayan votado negativamente. Ahora bien, para poder acreditar esa legitimación es necesario que en el Acta o en el borrador del Acta conste que el Concejal en cuestión, con su nombre y apellidos, ha votado negativamente el acuerdo. Esta cuestión queda recogida en el artículo 109.1 h) del R.O.F., donde se da a los Concejales el derecho a exigir que en el Acta conste nominalmente el sentido de su voto, cuando así lo pida el interesado aunque se trate de votaciones ordinarias.

2.2.2. *Quórum de votación*

A. Mayoría simple. Es la fórmula general, en la cual los acuerdos se adoptan cuando los votos a favor son más que los votos en contra. Si se produce empate entre votos afirmativos y negativos, se repite la votación, y si persiste el empate, decide el voto de calidad del Alcalde (art. 47.1 LBRL). No debe interpretarse el voto de calidad del Alcalde como una prohibición a éste de abstenerse en caso de empate. Téngase en cuenta que no existe una tercera votación caso de reiterarse el empate en la segunda votación. Ocurre simplemente que el voto del Alcalde, si se ha emitido y puede ser conocido, se computa doble. Cuando la Ley Básica utiliza la expresión de que «decidirá el voto de calidad del Presidente», no se está confiriendo al Alcalde un deber de votar dos veces, sino que se está atribuyendo a su voto la cualidad de valer el doble, si es que ha sido emitido públicamente.

B. Mayoría absoluta. Según este *quórum* reforzado, los acuerdos se adoptan cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de concejales. Según el artículo 47.2 de la LBRL se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

- b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta Ley.
- c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
- d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- e) Aprobación o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- f) Aprobación y modificación del Reglamento orgánico propio de la Corporación.
- g) Creación, modificación o disolución de Mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus Estatutos.
- h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.
- k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
- l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- m) Los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- n) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- ñ) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- o) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- p) Las restantes determinadas por la ley.

2.2.3. Formalidades de la votación

Finalizado el debate de un asunto se procede a su votación y antes de comenzar la misma el Alcalde plantea clara y concisamente los términos de la propuesta de acuerdo y la forma de emitir el voto. Una vez iniciada la votación no puede interrumpirse por ningún motivo. Durante el desarrollo de la votación el Alcalde no puede conceder el

uso de la palabra y ningún Concejal puede entrar en el Salón de sesiones o abandonarlo.

¿Qué ocurre cuando el número de Concejales de hecho no es igual al número legal?

Cuando el número de hecho de Concejales no sea igual al número legal porque ya no quedan más posibles candidatos o suplentes a nombrar, el *quórum* de votación se entenderá automáticamente referido al número de hecho de Concejales. El voto de los Concejales es personal e indelegable y se considerará que se abstienen los Concejales que se hubieren ausentado del salón de sesiones una vez iniciada la deliberación de un asunto concreto y no estuviesen presentes en el momento de la votación. Si se hubiesen reintegrado al Salón de sesiones antes de comenzar la votación podrán tomar parte en la misma.

¿Cómo se eligen los órganos de las Diputaciones?

Acerca del sistema electoral provincial, la Constitución se limita a señalar que el Gobierno y la Administración Autónoma de las Provincias estarán encomendados a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

La Administración Electoral es aquella que tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad. Está constituida por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales, las Juntas Electorales de Zona y, en su caso, las Juntas Electorales de cada Comunidad Autónoma. En las elecciones locales, la Junta Electoral de Zona es la que adquiere un mayor protagonismo.

El Pleno de la Diputación está compuesto por el Presidente y los Diputados. Estos últimos, de acuerdo con la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. De esta forma, se contempla que el número de diputados correspondientes a cada Diputación se determina según el número de residentes en cada provincia, conforme al siguiente baremo:

DIPUTADOS

Habitantes	Número de Diputados
Hasta 500.000	25
500.01 a 1.000.000	27
1.000.001 a 3.500.000	31
A partir de 3.500.000	51

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones atendiendo a las siguientes reglas:

- Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
- Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de Diputados Provinciales.
- Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores por defecto.
- Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustraerán los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si, por el contrario, el número no coincide por defecto se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.

Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva provincia, la Junta electoral de la Zona procederá inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándose en orden decreciente al de votos obtenidos por cada uno de ellos.

Asimismo, la Junta de Zona es la encargada de proclamar a los diputados electos y a los suplentes, de expedir las credenciales correspondientes y de remitir a la Junta Provincial y a la Diputación, certificaciones de los Diputados electos en el partido judicial correspondiente. La sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales se celebrará el quinto día posterior a la proclamación de los diputados electos en la sede de dichas Corporaciones.

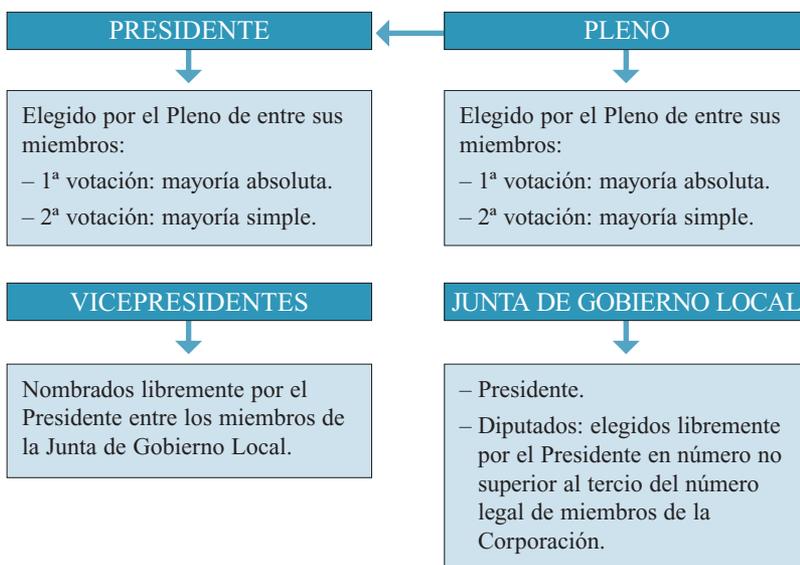
El mandato de los miembros de la Diputación es de cuatro años, contados desde la fecha de la elección, continuando en funciones, para la Administración ordinaria, hasta la proclamación de los nuevos candidatos.

Para la elección del Presidente, entre sus miembros, la Diputación se reúne en sesión constitutiva presidida por una mesa de edad, actuando como secretario el que lo sea de la Corporación. Será elegido Presidente el candidato que obtenga la mayoría absoluta en primera votación o simple en la segunda, el cual tomará posesión del cargo ante el Pleno de la Corporación.

La Junta de Gobierno Local está integrada por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, los cuales serán nombrados libremente por aquél.

Los Vicepresidentes son libremente nombrados y cesados por el Presidente, de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local, mediante resolución, dando cuenta de ello al Pleno.

ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE UNA DIPUTACIÓN PROVINCIAL



3. LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DE LOS ENTES LOCALES

La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas se fundamenta actualmente en una norma que ha sido esperada durante años y que ha sido aprobada y ha entrado en vigor en 2007. Se trata la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que es el cuerpo normativo principal y común que regula el empleo público en todas las Administraciones Públicas de nuestro país.

Aunque permanecen en vigor muchas de las normas reguladoras de la función pública, el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) ofrece un marco homogéneo y adaptado a las necesidades de modernización de la gestión de recursos humanos de nuestras organizaciones, buscando dotarlas de los instrumentos necesarios para todas ellas. A la vez, pretende mantener el respeto a la capacidad de cada entidad para definir e implantar su particular política de personal.

3.1. Personal al servicio de las Entidades Locales

Al personal funcionario de las Entidades Locales les es de aplicación el EBEP, así queda expresamente reflejado en su artículo 3, además de aquella otra legislación que resulte de aplicación.

3.1.1. Funcionario de carrera

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

¿Qué causas producen la pérdida de la relación de servicio?

Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- La renuncia a la condición de funcionario.
- La pérdida de la nacionalidad.
- La jubilación total del funcionario.
- La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

Asimismo, son causas de pérdida de la relación de servicios:

- La renuncia voluntaria de la condición de funcionario.
- La pérdida de la nacionalidad.
- La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta cuando hubiera adquirido firmeza la sentencia que la imponga.
- La jubilación.

En caso de extinción de la relación de servicios como consecuencia de pérdida de la nacionalidad o jubilación por incapacidad permanente para el servicio, el interesado, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó, podrá solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario, que le será concedida.

¿Qué tipos de funcionarios de carrera hay en la Administración Local?

Los funcionarios de carrera los podemos dividir en dos clases:

- Funcionarios con habilitación de carácter estatal.
- Funcionarios propios de las Corporaciones Locales, integrados en las escalas de:
 - Administración general.
 - Administración especial.

En función de la titulación exigida para su ingreso, los cuerpos y escalas se clasifican en los grupos que se detallan a continuación.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

GRUPO
SUBGRUPO
TITULACIÓN
EQUIVALENCIA TRANSITORIA

Grupo A

Subgrupo A1

Título universitario de Grado

Anterior Grupo A

Subgrupo A2

Anterior Grupo B

Grupo B

Título de Técnico Superior

Grupo C

Subgrupo C1

Título de Bachiller o Técnico

Anterior Grupo C

Subgrupo C2

Título de graduado en E.S.O.

Anterior Grupo D

Otras agrupaciones profesionales

Sin requisito de titulación

Anterior Grupo E

En las Corporaciones Locales existen una serie de funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios. Estas funciones son:

- Las que impliquen ejercicio de autoridad.
- Las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.
- Las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.
- Las de contabilidad y tesorería.

3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.
- La contabilidad, tesorería y recaudación.

La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:

- **Secretaría.** Se distinguen dos categorías: entrada y superior.
- **Intervención-tesorería.** Se distinguen dos categorías: entrada y superior.
- **Secretaría-intervención.**

¿Cómo se selecciona a los habilitados nacionales?

La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley.

La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios con funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales cuya responsabilidad administrativa esté reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Respecto a la provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario.

Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.

Las Corporaciones Locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar. El ámbito territorial del concurso ordinario será el de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación Local.

Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal.

Excepcionalmente, para los municipios de gran población, así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría

correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter estatal, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.

3.1.2. Funcionarios interinos

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- La ejecución de programas de carácter temporal.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas para los funcionarios de carrera, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

En el supuesto de que existan plazas vacantes sin que sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

3.1.3. Personal laboral

Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral se establecerán en las Leyes de Función Pública.

3.1.4. Personal eventual

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

¿Qué se entiende por personal directivo?

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

El régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición podrá ser desarrollado por el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

3.2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos

3.2.1. La plantilla de personal

¿Quién aprueba la plantilla?

El personal al servicio de las Entidades Locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho Laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.

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

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

¿Pueden ampliarse las plantillas en las Entidades Locales?

Las plantillas pueden ampliarse en los siguientes supuestos:

- Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.
- Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.
- Lo enunciado anteriormente será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

3.2.2. La relación de puestos de trabajo

Las relaciones de puestos de trabajo (en adelante RPT) son instrumentos organizativos que las Administraciones Públicas han de utilizar para estructurar su organización.

La RPT es pública y debe comprender, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

¿Quién aprueba la RPT?

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

¿Qué diferencia existe entre RPT y catálogo de puestos de trabajo?

El catálogo de puestos de trabajo es un instrumento de gestión de personal cuya aparición se produjo con la entrada en vigor de la Ley de Medidas Provisionales para la Reforma de la Función Pública al objeto de aplicar el nuevo sistema retributivo, entretanto sea confeccionada la preceptiva RPT.

El catálogo de puestos de trabajo no es otra cosa que un listado de puestos de trabajo, de carácter transitorio, cuya finalidad es legalizar la percepción del complemento específico y hasta tanto se apruebe la definitiva RPT.

3.2.3. La oferta de empleo público

La oferta de empleo público (OEP en adelante) es el instrumento de gestión de la provisión de necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Las plazas comprometidas en la OEP deberán ser obligatoriamente convocadas mediante los correspondientes procesos selectivos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La oferta de empleo público, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

La oferta de empleo público podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos (que se explican en el apartado siguiente).

3.2.4. Los planes de ordenación de los recursos humanos

Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
- La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público.

3.3. La selección de personal

Las Administraciones Públicas, así como las entidades de derecho público vinculadas a ellas, seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios establecidos a continuación:

- Igualdad.
- Mérito.
- Capacidad.
- Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- Transparencia.
- Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

¿Quiénes pueden seleccionar personal?

Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

¿Qué sistemas selectivos existen?

Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos.

¿Cuándo debe aplicarse cada sistema selectivo?

Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.

Las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos.

Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

3.4. Los salarios: estructura y componentes

3.4.1. Retribuciones básicas

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estarán integradas única y exclusivamente por:

- El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.
- Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, por cada tres años de servicio.

3.4.2. Retribuciones complementarias

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES...

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

3.5. Derechos y deberes de los empleados públicos

3.5.1. Derechos de carácter individual

- A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- A la libre asociación profesional.
- A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

3.5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente

- A la libertad sindical.
- A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- Al de reunión, en los términos establecidos legalmente.

3.5.3. Deberes de los empleados públicos

Es deber de los empleados públicos desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, actuando con arreglo a los siguientes principios:

- Objetividad.
- Integridad.
- Neutralidad.
- Responsabilidad.
- Imparcialidad.
- Confidencialidad.
- Dedicación al servicio público.
- Transparencia.
- Ejemplaridad.
- Austeridad.
- Accesibilidad.
- Eficacia.

- Honradez.
- Promoción del entorno cultural y medioambiental.
- Respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

¿Qué principios éticos inspiran la conducta del empleado público?

- Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
- Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
- Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
- No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
- No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
- No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
- Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
- Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al

mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

- Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Estos principios éticos y las reglas de conducta que se expresan a continuación informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario.

¿Cuáles son las reglas de conducta de los empleados públicos?

- Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
- El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
- Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
- Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
- Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
- Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
- Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
- Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
- Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
- Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

3.5.4. La negociación colectiva

La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público.

A este efecto, se constituirán Mesas de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 ó más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.

¿Qué son las Mesas de Negociación?

A los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales.

Se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

Son competencias propias de las Mesas Generales la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito.

Dependiendo de las Mesas Generales de Negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número.

La competencia de las Mesas Sectoriales se extenderá a los temas comunes a los funcionarios del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva o a los que ésta explícitamente les reenvíe o delegue.

El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.

Ambas partes estarán obligadas a negociar bajo el principio de la buena fe y proporcionarse mutuamente la información que precisen relativa a la negociación.

¿Puede negociarse conjuntamente con funcionarios y laborales?

Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales una Mesa General de Negociación.

Son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación.

Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o

personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate.

¿Qué materias son objeto de negociación?

Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
- Los planes de Previsión Social Complementaria.
- Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- Los criterios generales de acción social.
- Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.
- Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

¿Qué materias no son obligatoriamente objeto de negociación?

Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

- Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.
Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la

negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

- La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
- La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

3.6. La formación

La formación de los empleados públicos se contempla en el Estatuto Básico del Empleado Público no sólo como un derecho individual y una regla de conducta respecto a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades, sino también como una herramienta útil para el desarrollo profesional y la modernización de la administración pública.

Los sucesivos Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas han venido manejando esta visión de la formación. En el IV AFCAP se refieren los Planes de Formación estableciendo que recogerán las necesidades formativas detectadas, los objetivos y las prioridades planteadas en materia de formación, así como su integración en un plan estratégico. Y se distinguen tres tipos de planes:

- **Planes Unitarios.** Afectan a una sola Administración Pública con, al menos, 200 empleados públicos.
- **Planes Agrupados.** Afectan al personal de dos ó más EE.LL. que agrupen conjuntamente, al menos, 200 empleados públicos. Cada entidad sólo podrá participar en un plan agrupado.
- **Planes Interadministrativos.** Se destinan a empleados de la Administración promotora y a otras Administraciones. Pueden ser promovidos por cualquier nivel de Administración o por Organizaciones Sindicales. Tendrán también esta consideración los planes que promueva la FEMP.

III. LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

1. EL PRESUPUESTO

1.1. Concepto

¿Qué es el presupuesto?

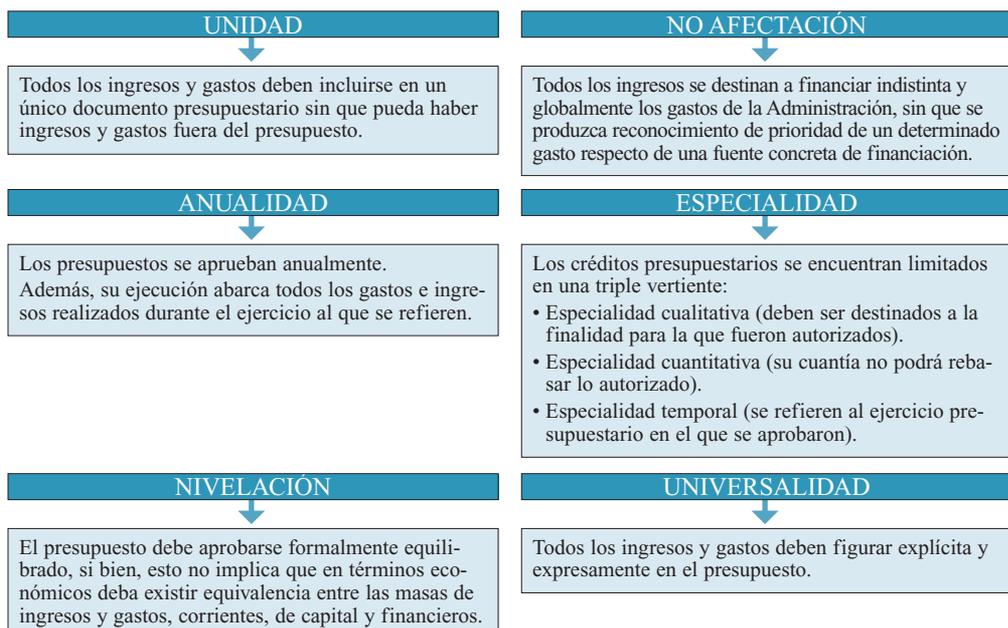
El presupuesto público es una estimación anticipada que realiza la Administración de los gastos y de los ingresos que considera necesarios para cumplir con los propósitos establecidos por parte del Gobierno.

El presupuesto es un instrumento de gran importancia, no sólo como elemento de planificación, sino también por el carácter limitativo que tiene en relación con los gastos en él recogidos, de modo que en ningún caso se puede superar la cuantía de los créditos previstos.

¿Qué principios tiene que cumplir un presupuesto?

El presupuesto se elabora para cada año natural.

El presupuesto elaborado por la Entidad Local debe cumplir una serie de principios:



¿Qué implicaciones tiene el presupuesto?

Las previsiones de gastos (créditos) tienen un carácter vinculante, tanto cualitativa como cuantitativamente. Así pues, los créditos se destinarán únicamente a la finalidad para la que fueron autorizados. Por otra parte, no podrán comprometerse gastos por cuantía superior a los créditos consignados, siendo nulos los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma.

¿Qué es la vinculación jurídica de los créditos?

Las limitaciones cuantitativas de los créditos deberán verificarse al nivel en que se establezca en cada caso la vinculación jurídica de los créditos.

Con carácter general, los niveles de vinculación jurídica de los créditos serán los que vengan establecidos por la legislación presupuestaria del Estado. No obstante, las Entidades Locales pueden establecer en las Bases de Ejecución de los presupuestos de cada ejercicio, y dentro de estos límites generales, la vinculación de los créditos a nivel funcional y económico¹ que consideren precisos para la mejor gestión de sus presupuestos. Adicionalmente, y dado que las Entidades Locales pueden clasificar sus presupuestos según criterios orgánicos, es decir, en función de la estructura de su organización, podrán opcionalmente también establecer en Bases de Ejecución, la vinculación jurídica a nivel orgánico.

¿Qué son los gastos plurianuales?

Los créditos consignados en un presupuesto tienen, además, vigencia para el ejercicio para el que se aprueban. De cualquier forma, existen algunos tipos de gastos cuya ejecución no se puede realizar en un solo ejercicio, siendo necesario tener la certeza de que en los ejercicios siguientes existirá la dotación necesaria para la ejecución de la obra o del servicio correspondiente. Son los denominados gastos plurianuales.

¿Qué límites existen para la realización de gastos plurianuales?

Los gastos plurianuales únicamente se podrán realizar cuando su ejecución se inicie en el propio ejercicio y se encuentren en alguno de los siguientes casos:

¹ La clasificación presupuestaria se explica en el apartado “Estructura del Presupuesto”.

- a) Inversiones y transferencias de capital.
- b) Los demás contratos y los de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las Entidades Locales, sometidos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.
- c) Arrendamiento de bienes inmuebles.
- d) Cargas financieras de las deudas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos.
- e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos a los casos a), b) y e) no podrá ser superior a cuatro. Además, en los casos a) y e) el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros no podrá superar un porcentaje sobre la cantidad correspondiente al crédito del año en que la operación se comprometió: el 70% en el ejercicio inmediato siguiente, el 60% en el segundo ejercicio y el 50% tanto en el tercero como en el cuarto.

De cualquier forma, en las bases de ejecución del presupuesto se podrán especificar programas y proyectos de inversión que podrán extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

Por otra parte, en casos excepcionales, el Pleno podrá ampliar el número de anualidades, así como elevar los porcentajes anteriormente expuestos.

¿Qué contiene el presupuesto de una Entidad Local?

El presupuesto de una Entidad Local está integrado por el presupuesto de la propia Entidad así como el de los organismos autónomos que de ella dependen y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad.

¿Cuáles son los documentos que integran el presupuesto

El presupuesto de una Entidad Local contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integran:

- a) Los estados de gastos: los créditos necesarios para atender las obligaciones.
- b) Los estados de ingresos: estimaciones de los recursos económicos que se liquidarán.

A estos estados les acompañan las bases de ejecución, que se configuran como la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquéllas necesarias para su acertada gestión.

Asimismo, se unirán como anexos:

- a) Los planes y programas de inversión y financiación.
- b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital sea titular único o participe mayoritario la Entidad Local.
- c) El estado de consolidación del presupuesto de la Entidad con los presupuestos y estados de previsión de sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles.
- d) El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda con detalle de las operaciones de crédito o endeudamiento pendientes de reembolso a principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del mismo y del volumen de endeudamiento a cierre del ejercicio económico, distinguiendo las operaciones a corto plazo, las de largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como las amortizaciones que se prevén realizar en el ejercicio.

¿Qué importancia tienen las Bases de Ejecución?

Las Bases de Ejecución se configuran como una parte integrante del Presupuesto de la Entidad Local en el que se incluirán:

- La adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad.
- Los procedimientos que se consideren adecuados para la mejor gestión de los gastos y recaudación de los recursos.

El Real Decreto 500/1990 desarrolla, en materia de presupuestos, los preceptos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Uno de los principios generales que inspira este Real Decreto, es el de la autorregulación normativa de las Entidades Locales, junto con el respeto al TRLRHL y el acercamiento del régimen presupuestario de las Entidades Locales a la Ley General Presupuestaria. De ahí, la importancia que adquieren a partir de esta normativa, las Bases de Ejecución del presupuesto como auténticos manuales o normas presupuestarias propias aprobadas por las Entidades Locales.

El Real Decreto 500, además de establecer la posibilidad de que las Bases de Ejecución hagan referencia a los Reglamentos o Normas de carácter general dictadas por el Pleno, explicita que dichas Bases, *entre otras materias*, regularán los puntos siguientes:

- 1) Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
- 2) Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con detalle de los recursos afectados.
- 3) Regulación de las transferencias de créditos estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.
- 4) Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de crédito.
- 5) Normas que regulen el procedimiento de ejecución del Presupuesto.
- 6) Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.
- 7) Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- 8) Forma en que los perceptores de subvenciones deban acreditar el encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales con la Entidad y justificar la aplicación de fondos recibidos.
- 9) Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.
- 10) Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- 11) Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

1.2. Estructura presupuestaria

¿Qué forma o estructura tiene un presupuesto?

El presupuesto se debe presentar, obligatoriamente, en dos clasificaciones diferentes: la **clasificación económica** y la **clasificación funcional** del gasto.

La clasificación económica viene determinada, como su propio nombre indica, por la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos. Esta clasificación consta de tres niveles: el capítulo, el artículo y el concepto, ampliables en otros dos más: el subconcepto y la partida. Esta estructura diferencia las operaciones corrientes de las de capital. Las primeras están asociadas a la prestación de servicios ordinarios por parte de la Entidad, y los segundos, a la actividad inversora de la misma.

La clasificación funcional responde a la naturaleza de las actividades a realizar. Se estructura en de tres niveles: el grupo de función, la función y la subfunción. Estos niveles se pueden ampliar con la especificación del programa y del subprograma.

De cualquier forma, dentro de estas clasificaciones presupuestarias, se pueden realizar las adaptaciones oportunas por parte de cada Entidad Local, ajustando así el presupuesto a sus características particulares. Las únicas limitaciones que a este respecto existen son el respeto a los grupos de función y función establecidos en la clasificación funcional y a los capítulos y artículos en la clasificación económica.

¿Existen otras estructuras presupuestarias diferentes a la económica y a la funcional?

Las Entidades Locales pueden presentar sus presupuestos con estructuras diferentes a las derivadas de las clasificaciones económica y funcional:

1. La **clasificación orgánica**. Supone la presentación del presupuesto atendiendo al titular del gasto.
2. La **clasificación por programas**. El presupuesto se estructura en diferentes programas, atendiendo a los objetivos que se desean cumplir.

Ambas clasificaciones no son de obligado cumplimiento para las Entidades Locales.

¿Cuál es la clasificación económica del presupuesto?

Los capítulos que integran el presupuesto de ingresos y de gastos, en su clasificación económica, son los siguientes:

CAPÍTULO DE INGRESOS		CAPÍTULO DE GASTOS	
Ingresos corrientes	Capítulo 1. Impuestos Directos Capítulo 2. Impuestos Indirectos Capítulo 3. Tasas y Otros Ingresos Capítulo 4. Transferencias Corrientes Capítulo 5. Ingresos Patrimoniales	Gastos corrientes	Capítulo 1. Gastos de Personal Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios Capítulo 3. Gastos Financieros Capítulo 4. Transferencias Corrientes
Ingresos de capital no financieros	Capítulo 6. Enajenación de Inversiones Reales Capítulo 7. Transferencias de Capital	Gastos de capital no financieros	Capítulo 6. Inversiones Reales Capítulo 7. Transferencias de Capital
Ingresos de capital financieros	Capítulo 8. Activos Financieros Capítulo 9. Pasivos Financieros	Gastos de capital financieros	Capítulo 8. Activos Financieros Capítulo 9. Pasivos Financieros

¿Cuál es el contenido de los capítulos de gastos?

Los gastos que se aplican a cada uno de los capítulos son los siguientes:

Capítulo 1. Gastos de Personal

Los gastos relacionados con el personal de la Entidad Local se incluyen dentro de este capítulo. Concretamente, integra los siguientes:

- a) Retribuciones e indemnizaciones al personal.
- b) Cotizaciones obligatorias de las Entidades Locales y sus organismos autónomos a los órganos de seguridad social.
- c) Prestaciones sociales, donde se incluyen desde las pensiones a las remuneraciones concedidas por cargas familiares.
- d) Gastos de naturaleza social realizados para su personal.

Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios

Los gastos que se incluyen en este capítulo son los asociados al ejercicio de actividades que no producen un incremento del capital o del patrimonio público.

Se imputan al capítulo los gastos derivados de la adquisición de bienes que cumplen alguna de las siguientes características:

- a) Ser bienes fungibles.
- b) Tener una duración previsible inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos.

Asimismo, dentro del capítulo se incluyen los gastos de carácter inmaterial que pueden tener carácter reiterativo, que no sean susceptibles de amortización y que no estén directamente vinculados a la realización de las inversiones.

Capítulo 3. Gastos Financieros

Los gastos financieros incluyen los intereses y demás gastos derivados de las operaciones financieras, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes

Los gastos que se incluyen en el capítulo son las aportaciones sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y que se destinan a financiar operaciones corrientes.

Capítulo 5. Inversiones Reales

Dentro de este capítulo se recogen los gastos a realizar directamente por las Entidades Locales o sus Organismos Autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

Los gastos incluidos en el capítulo cumplen alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean bienes fungibles.
- b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- c) Que sean susceptibles de ser incluidos en el inventario.
- d) Que previsiblemente no sean reiterativos.

En general, se imputan a este capítulo los gastos previstos en los anexos de inversiones reales que se unen a los presupuestos generales de las Entidades Locales.

Capítulo 6. Transferencias de Capital

Este capítulo comprende las aportaciones realizadas sin contrapartida directa de los agentes perceptores y destinadas a financiar operaciones de capital emprendidas por parte de éstos.

Capítulo 7. Activos Financieros

Comprende el gasto en la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación, con vencimientos a corto, a medio y a largo plazo.

Capítulo 8. Pasivos Financieros

Este capítulo recoge el gasto destinado a la amortización de pasivos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo, a medio o a corto plazo.

Dentro de este capítulo, no se incluyen los importes reembolsados por operaciones de tesorería, debido a su tratamiento como no presupuestario dado que no se destinan a la financiación de ningún gasto sino a la cobertura de desfases transitorios de tesorería.

¿Cuál es el contenido de los capítulos de ingresos?

Los ingresos que se aplican a cada uno de los capítulos son los siguientes:

Capítulo 1. Impuestos Directos

El capítulo integra los impuestos de carácter directo cobrados a los contribuyentes. La tipología básica de estos impuestos es la siguiente:

- Sobre el capital: recoge los ingresos derivados de los impuestos que gravan la titularidad de un patrimonio o incrementos de valor puestos de manifiesto por la transmisión de elementos integrantes del mismo.
- Sobre actividades económicas: incluye los ingresos derivados del impuesto cuyo hecho imponible esté constituido por el ejercicio, en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas.
- Recargos sobre impuestos directos: recoge los recargos que resulten exigibles sobre los impuestos directos del Estado, las Comunidades Autónomas u otras Entidades locales.

De esta forma, los Ayuntamientos incluyen dentro de este capítulo los ingresos derivados de:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- Cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Las Diputaciones Provinciales, por su parte, recogen los recargos en el Impuesto sobre Actividades Económicas, además de la correspondiente cesión del IRPF.

Capítulo 2. Impuestos Indirectos

El capítulo integra los impuestos de carácter indirecto cobrados a los contribuyentes. De esta forma, se incluye la siguiente tipología de impuestos:

- Recargos sobre impuestos indirectos: del Estado, de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- Otros impuestos indirectos: recoge otros ingresos derivados de la recaudación de impuesto indirectos en vigor.

El impuesto indirecto principal de los Ayuntamientos es el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

Asimismo, en el capítulo se incluye la correspondiente cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

Capítulo 3. Tasas y Otros Ingresos

En este capítulo se recogen, fundamentalmente, todos los ingresos asociados a la prestación de servicios concretos (tasas y precios públicos), así como las contribuciones especiales, las multas, etc.

Las tasas se asocian a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como a la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieren, afectan o benefician de modo particular a los sujetos pasivos. En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades Locales por:

- A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

- Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados.
- Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

La cuantía cobrada por las tasas no podrá superar el coste del servicio al que va asociada.

Por su parte, los precios públicos se podrán establecer como consecuencia de la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la Entidad Local, siempre y cuando no concurren las circunstancias descritas en el establecimiento de tasas.

El importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.

Por su parte, las contribuciones especiales se asocian a la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas. La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por 100 del coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes

Dentro de este capítulo se recogen los ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades Locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes. Las transferencias se diferenciarán en función de los agentes que las conceden.

Capítulo 5. Ingresos Patrimoniales

Recoge los ingresos procedentes de rentas del patrimonio de las Entidades Locales y sus organismos autónomos.

Capítulo 6. Enajenación de Inversiones Reales

En este capítulo se recogen los ingresos procedentes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital que sean propiedad de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos. Este capítulo se estructura en los siguientes artículos:

- De terrenos: comprende los ingresos derivados de la venta de solares, fincas rústicas y otros terrenos.
- De las demás inversiones reales: comprende los ingresos derivados de la venta de las inversiones no comprendidas en el artículo anterior.

Capítulo 7. Transferencias de Capital

Incluye los ingresos de naturaleza no tributaria percibidos por las Entidades Locales, sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital. La estructura de los artículos de este capítulo es análoga a la del capítulo 4, salvando las diferencias de numeración y contenido.

Capítulo 8. Activos Financieros

Recoge los ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, así como los procedentes de reintegros de préstamos concedidos y los reintegros de depósitos y fianzas constituidos

Capítulo 9. Pasivos Financieros

Los ingresos que se incluyen son los procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, así como los reintegros de préstamos concedidos y de depósitos y fianzas constituidos.

¿Cuál es la estructura del presupuesto funcional?

Los grupos de función definidos son los siguientes:

Grupo de Función 1. Servicios de Carácter General

Se incluyen los gastos que afectan a toda la Entidad Local, y que consisten en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo a toda la organización.

Grupo de Función 2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana

Incluye los gastos originados por los servicios que tienen a su cargo la protección civil y el orden y la seguridad propios de la policía local, control de l tráfico, guardería rural, etc.

Grupo de Función 3. Seguridad, Protección y Promoción Social

Los gastos recogidos en este grupo de función son los relacionados con el Régimen de Previsión y Seguridad Social a cargo de la Entidad Local, pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial y atenciones a grupos con necesidades especiales.

Grupo de Función 4. Producción de Bienes Públicos de Carácter Social

Se incluyen los gastos relacionados con la sanidad, educación, vivienda, urbanismo y todos aquéllos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.

Grupo de Función 5. Producción de Bienes de Carácter Económico

Son los gastos, fundamentalmente de inversión, relacionados con actividades que tienden a desarrollar el potencial económico del entorno local: comunicaciones, infraestructuras básicas y de transporte, investigación, etc.

Grupo de Función 6. Regulación Económica de Carácter General

Integra los gastos de los servicios relacionados con asuntos económicos, financieros y comerciales de la Entidad Local.

Grupo de Función 7. Regulación Económica de Sectores Productivos

Los gastos integrados dentro de este grupo de función son los correspondientes a actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial económico de los distintos sectores de producción.

Grupo de Función 9. Transferencias a Administraciones Públicas

Incluye los gastos asociados a las transferencias de carácter general que no pueden ser aplicadas a ningún otro epígrafe.

Grupo de Función 10. Deuda Pública

Se incluyen los gastos de intereses y amortización de deuda y demás operaciones financieras, con exclusión de los gastos que ocasiona su formalización, los cuales se clasifican dentro del Grupo de Función 6.

¿Qué es la partida presupuestaria?

La partida presupuestaria es la conjunción de las clasificaciones funcional y económica, a nivel de subfunción y concepto, respectivamente.

Este concepto es relevante dado que el control contable de los gastos se realiza sobre el mismo.

¿Qué es el crédito presupuestario?

El crédito presupuestario se define como la expresión cifrada de la partida presupuestaria.

El crédito inicial es la cuantía asignada a la partida presupuestaria en el presupuesto inicialmente aprobado.

El crédito definitivo es el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de las modificaciones presupuestarias.

1.3. Elaboración y ciclo del presupuesto

¿Qué proceso sigue la elaboración del presupuesto?

El presupuesto se elabora por el Presidente de la Entidad Local. Su aprobación definitiva deberá realizarse por el Pleno de la Corporación antes del 31 de diciembre del año anterior del ejercicio en que se aplicará.

La entrada en vigor del presupuesto exige su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma Uniprovincial.

El presupuesto irá acompañado de la siguiente documentación:

- a) Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo.
- c) Anexo del personal de la Entidad.
- d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
- e) Un informe económico, exponiendo las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios.

¿Cuál es el proceso que se sigue hasta la aprobación definitiva del presupuesto?

El Presidente de la Entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y la documentación enumerada anteriormente, al Pleno antes del 15 de octubre. El Pleno procederá a su aprobación, enmienda o devolución.

Una vez aprobado provisionalmente el presupuesto, será expuesto al público, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, durante 15 días hábiles, en los que los interesados podrán presentar reclamaciones ante el Pleno.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Si durante los 15 días no hay reclamaciones, el presupuesto queda aprobado definitivamente. En caso contrario, el Pleno tendrá un mes para resolver las reclamaciones.

Como anteriormente se apuntaba, el presupuesto debe ser aprobado definitivamente por parte del Pleno antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en el que deba aplicarse.

El Presupuesto General, definitivamente aprobado con o sin modificaciones sobre el inicial, será insertado en el Boletín Oficial de la Provincia, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integren.

¿Qué es la prórroga presupuestaria?

La prórroga presupuestaria se produce cuando se inicia un ejercicio económico y todavía no ha entrado en vigor el presupuesto correspondiente. En este caso, se procede a considerar prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior de forma automática.

La prórroga se produce con los créditos iniciales como máximo, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen en forma de crédito extraordinario, de suplemento de crédito, de crédito ampliable y de transferencia de crédito. La prórroga se mantendrá hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto.

La prórroga no afectará a los servicios o programas que debían concluir en el ejercicio anterior o que estuvieran financiados con ingresos específicos.

¿Cómo modernizar la elaboración del presupuesto?

Hasta hace relativamente poco tiempo, eran pocas las Entidades Locales que desarrollaban un proceso de elaboración presupuestario riguroso y eficiente. La práctica general ha sido centralizar en el interventor el esfuerzo de confeccionar el presupuesto con las peticiones recibidas de cada una de las áreas. Además, en muchas ocasiones, el presupuesto se ha elaborado siguiendo prácticas incrementalistas que no se basaban en una planificación real de actividades.

La situación descrita está experimentando cambios asociados a la introducción de metodologías más adecuadas en la elaboración del presupuesto y que han derivado en nuevos tipos de presupuesto. Los más importantes son:

- Presupuesto participativo. La población interviene en la elaboración del presupuesto manifestando sus prioridades a la hora de utilizar los recursos disponibles.
- Presupuesto de base cero. Supone repensar los programas de gasto y los costes asociados a los mismos. Los recursos presupuestarios, de esta forma, no se asignan de modo incrementalista: cada gestor tiene que justificar la petición que realiza. Es el propio gestor el que establece sus prioridades. Adquieren especial relevancia las técnicas de evaluación de proyectos y de contabilidad analítica.
- Presupuesto de ejecución o por objetivos. Es un instrumento de racionalización en la asignación de recursos. Para cada función de gasto se establecen una serie de objetivos. El fin más importante es evaluar el cumplimiento de las actividades y medir el coste asociado a cada una de ellas. Se define un conjunto de indicadores que permiten evaluar el grado de cumplimiento del presupuesto.

De cualquier forma, sea cual sea el tipo de presupuesto que elabore la Entidad Local, incluido el presupuesto tradicional, es necesario tener presente que es el presidente de la Corporación el responsable de esta tarea. El interventor únicamente debería desarrollar una labor de informe.

¿Cuál es el ciclo que sigue un presupuesto? El presupuesto, además de su elaboración, conlleva una serie de fases que, junto con la anterior, integran el denominado ciclo presupuestario.

De esta forma, el ciclo presupuestario abarca la elaboración, ejecución, liquidación y control del presupuesto.

¿En qué consisten las modificaciones presupuestarias? Las modificaciones presupuestarias son variaciones que se producen en los presupuestos después de su aprobación definitiva como consecuencia de necesidades nuevas o imprevistas que no admiten demora en su ejecución, de inexactitudes en los cálculos presupuestarios que se realizaron en su momento, etc. Integran, por tanto, un sistema regulado que permite alterar los créditos aprobados ante nuevas situaciones.

Las modificaciones presupuestarias dotan al presupuesto de un cierto grado de flexibilidad, con el fin de que la actividad de la Entidad Local se pueda adaptar al nacimiento de nuevas necesidades dentro de su ámbito competencial.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

¿Cuáles son las modificaciones de crédito que pueden realizar las Entidades Locales?

La tipología de modificaciones previstas en la normativa presupuestaria local son las siguientes:

- a) Créditos extraordinarios.
- b) Suplementos de crédito.
- c) Ampliaciones de crédito.
- d) Transferencias de crédito.
- e) Generaciones de crédito por ingresos.
- f) Incorporación de remanentes de crédito.
- g) Bajas por anulación.

¿Qué son los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito?

Cuando sea preciso realizar un gasto específico que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito en el presupuesto de la Corporación, o bien éste sea insuficiente y no pueda ser ampliado, el Presidente ordenará la incoación de un expediente de concesión de crédito extraordinario en el primer caso, o de suplemento de crédito en el segundo.

Es decir, mientras que con el crédito extraordinario se asigna crédito al Presupuesto por carecer inicialmente de él, en el suplemento de crédito se completan las cuantías necesarias de crédito para acometer, en ambos casos, un gasto concreto y determinado cuya realización no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente.

¿Quién debe aprobar los expedientes de crédito extraordinario y suplementos de crédito?

Los expedientes de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito deberán ser incoados por el Presidente de la Corporación, previo informe de intervención. Se someterán a la aprobación de Pleno, estando sujetos a los mismos trámites y requisitos exigidos para la aprobación del Presupuesto (exposición pública durante 15 días hábiles y período de un mes para resolver las reclamaciones que se presenten), siendo ejecutivos desde el momento de su aprobación.

En todo caso, los expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito deben especificar la partida presupuestaria concreta que se quiere incrementar y los recursos financieros o los medios propuestos para su financiación. Asimismo, han de acompañarse de una memoria que justifique la necesidad de realizar el gasto.

¿Cómo podrán financiarse los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito?

El incremento de los gastos como consecuencia de la aprobación de expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito podrá financiarse indistintamente con alguno de los recursos siguientes:

1. Con cargo al remanente líquido de tesorería.
2. Con nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los previstos en algún concepto del presupuesto corriente.
3. Mediante anulaciones o bajas de créditos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidas, cuya reducción no suponga la perturbación del servicio respectivo.

¿Pueden financiarse créditos extraordinarios y suplementos de crédito con operaciones de endeudamiento?

Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito para gastos de inversión podrán financiarse, además de con los recursos indicados anteriormente, con los procedentes de operaciones de crédito.

Los gastos por operaciones corrientes podrán financiarse con recursos procedentes de operaciones de crédito si se cumplen conjuntamente las condiciones siguientes:

- a) Que el Pleno apruebe por mayoría absoluta la insuficiencia de otros medios de financiación.
- b) Que se trate de gastos expresamente declarados necesarios y urgentes.
- c) Que el importe de la operación de crédito que se quiera formalizar no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.
- d) Que la carga financiera de la entidad, por amortización e intereses, incluida la de las operaciones en tramitación, no supere el 25% de los recursos por operaciones corrientes.
- e) Que la operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las concierte.

¿En qué consiste la ampliación de crédito?

La ampliación de crédito es la modificación al alza en el presupuesto de gastos que consiste en incrementar el crédito de las partidas ampliables consideradas como tales en las Bases de Ejecución del presupuesto.

Las partidas ampliables deberán contar siempre con financiación afectada que igualmente habrá de especificarse en las Bases de

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Ejecución. Asimismo, y para que se pueda proceder a la ampliación, se considerarán recursos afectados válidos para su cobertura -a excepción de las operaciones de endeudamiento-, el exceso de derechos reconocidos sobre las previsiones de los conceptos de ingreso afectados a los créditos que se pretende ampliar.

La aprobación de los expedientes de ampliación de crédito no exige los mismos requisitos que la de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito -aprobación por Pleno y mismos efectos que la aprobación del Presupuesto General-, debiendo regularse la tramitación de los mismos (órgano competente para su aprobación, procedimiento concreto para la aprobación del expediente, etc.), en las Bases de Ejecución del presupuesto.

¿Qué se entiende por transferencias de crédito?

La transferencia de crédito se define como la modificación del presupuesto de gastos de la Entidad mediante la que se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras partidas presupuestarias de diferente nivel de vinculación jurídica. Es decir, el alta en un concepto del presupuesto de gastos se ve compensada con la disminución en otra partida, de forma que la cuantía total de los créditos de gastos del presupuesto no varía.

Las transferencias de crédito, junto con los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito que se financian íntegramente a través de bajas en otras partidas no comprometidas del presupuesto vigente, son las únicas que no implican un incremento del volumen de créditos del presupuesto.

¿Existen limitaciones para realizar transferencias de crédito?

No obstante, las transferencias de crédito de cualquier clase están sujetas a las limitaciones siguientes:

1. No afectarán a los créditos ampliables ni a los créditos extraordinarios concedidos durante el ejercicio, es decir, no podrán ceder créditos partidas que previamente han sido objeto de una ampliación o aquéllas que se han visto incrementadas por la tramitación de un expediente de crédito extraordinario.
2. No podrán suponer la minoración de créditos que han sido incrementados con suplementos u otras transferencias, salvo que afecten a créditos de personal. Tampoco podrán minorarse los créditos incorporados como consecuencia de la incorporación de remanentes no comprometidos.
3. No pueden incrementar créditos que previamente, y a través de otra transferencia de crédito, hayan sido minorados, salvo cuando afecten a gastos de personal.

Estas limitaciones ponen de manifiesto que no podrán ceder crédito las partidas presupuestarias que previamente han sido incrementadas a través de otra tipología de modificación, ni podrán recibir créditos partidas presupuestarias que previamente han cedido crédito a otros conceptos de gasto, salvo cuando se trate de gastos de personal.

Estas limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas, ni serán de aplicación cuando se trate de transferencias motivadas por reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.

¿Qué órganos son los competentes para aprobar transferencias de crédito?

Las Entidades Locales deben regular en las Bases de Ejecución de su presupuesto el régimen de las transferencias de crédito, así como el órgano competente para su autorización, que podrá ser designado libremente por la Corporación, a excepción de las transferencias de crédito entre distintos grupos de función, que salvo que afecten a gastos de personal, deberán ser autorizados por el Pleno.

Es decir, respecto a la atribución de competencias para la aprobación de los expedientes de transferencias de crédito, podrán distinguirse:

- Las que corresponda su aprobación a órgano distinto del Pleno, que se tramitarán conforme al régimen que la Entidad Local prevea en sus Bases de Ejecución.
- Aquellas cuya aprobación corresponde al Pleno –transferencias de crédito entre distintos grupos de función (salvo que afecten a gastos de personal)–, a las que les será de aplicación las normas del proceso de aprobación del presupuesto (exposición pública, período para reclamaciones y resolución, etc.).

¿En qué consiste la generación de crédito por ingresos?

Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos, los ingresos de *naturaleza no tributaria* que se deriven de las siguientes operaciones:

1. Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, de forma conjunta con la Entidad Local o sus Organismos Autónomos, gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos de los mismos. Es requisito indispensable para que generen crédito el reconocimiento del derecho o el compromiso de aportación.
2. Enajenaciones de bienes de la Entidad Local o de sus Organismos Autónomos. Deberán tratarse de bienes patrimoniales, dado que los demaniales –afectados al uso general o a servicios públicos–, son inalienables. Requisito indispensable para que estos ingresos

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

generen crédito es el reconocimiento del derecho o la existencia del compromiso firme de aportación.

3. Prestación de servicios. En la práctica, se trata de que la Entidad Local amplíe la cobertura de servicios financiados con precios públicos (ingresos no tributarios), de forma que el aumento en la obtención de estos ingresos puede destinarse a financiar, vía generación de créditos por ingresos si no están inicialmente, la dotación de bienes e infraestructuras precisas para la ampliación de los citados servicios. Se podrá generar crédito en el momento de reconocer el derecho, si bien, estos créditos no serán disponibles hasta que no se recauden efectivamente los derechos correspondientes.
4. Reembolso de préstamos, como consecuencia de la cancelación, no prevista en el presupuesto, de un crédito concedido por la Entidad Local. Los ingresos que se reciban por esta vía podrán generar crédito en los estados de gastos del presupuesto. Al igual que en la prestación de servicios, la generación de crédito se producirá en el momento de reconocer el derecho respectivo, si bien, no se podrá disponer de este crédito hasta que no se recaude dicho derecho.
5. Los importes procedentes de reintegro de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a la reposición de crédito en la correspondiente partida presupuestaria.

Las Entidades Locales regularán en las Bases de Ejecución del presupuesto los trámites de aprobación de los expedientes de generación de crédito, así como el órgano competente para su autorización.

¿Qué son las incorporaciones de remanente de crédito?

La norma general establece que los remanentes de crédito quedarán anulados al cierre de cada ejercicio, de forma que no pueden incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente.

Sin embargo, las excepciones a esta regla general de no incorporación de los remanentes de crédito, y al principio de anualidad, que establece que los gastos deben realizarse dentro del ejercicio en que se presupuesta, también han sido previstos por la normativa presupuestaria a través de la incorporación de remanentes de crédito.

Así, los remanentes de crédito no anulados podrán incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente, siempre que existan recursos financieros suficientes, en los casos siguientes:

- a) Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencias de crédito que hayan sido concedidos o autorizados en el último trimestre del ejercicio.
- b) Los créditos que amparen compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores. Esta posibilidad está prevista para respaldar los compromisos que las entidades ya tengan con terceros, estando a la espera de recepcionar el bien, suministro o servicio prestado.
- c) Los créditos por operaciones de capital.
- d) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.

La incorporación puede acordarse en cualquier momento del ejercicio siguiente, pero está subordinada a la existencia de suficientes recursos financieros para ello, considerando como tales los siguientes:

1. El remanente líquido de tesorería, es decir el saldo pendiente de utilización del remanente de tesorería para gastos generales de carácter positivo.
2. Nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente.
3. En el caso de incorporación de remanentes de crédito para gastos con financiación afectada, se considerarán suficientes recursos financieros los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se trata de incorporar.

Las Entidades Locales regularán en las Bases de Ejecución del presupuesto la tramitación de los expedientes de incorporación de remanentes de crédito, así como los órganos a los que se les atribuya la aprobación de los mismos.

¿Qué son las bajas por anulación?

La baja por anulación es la modificación del presupuesto de gastos que supone una disminución total o parcial del crédito asignado a una partida presupuestaria. La cuantificación del límite para dar de baja créditos del presupuesto será aquella que correspondiendo a saldos de crédito, no implique la perturbación en la prestación del correspondiente servicio.

¿Cuál es el órgano competente para aprobar las bajas por anulación?

Tal y como establece el Real Decreto 500/1990 en su artículo 49, será el Pleno de la Entidad el órgano competente para la aprobación de las bajas por anulación.

¿Cuándo se puede practicar una baja por anulación de créditos del presupuesto?

Los casos en los que la normativa presupuestaria aplicable a las Entidades Locales prevé la baja de créditos del presupuesto, son los siguientes:

- a) La financiación de remanentes de tesorería negativos. Cuando el remanente de tesorería alcance valores negativos, las Entidades Locales deberán adoptar una serie de medidas tendentes al restablecimiento del equilibrio, apuntando la normativa local, como primera medida a considerar para retornar a posiciones equilibradas, la de reducir gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.
- b) La financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de forma que estas modificaciones de crédito, que han de ser aprobadas por el Pleno, podrán ser financiadas dando de baja otros créditos no comprometidos y cuya reducción no suponga la perturbación del servicio respectivo.
- c) La ejecución de otros acuerdos del Pleno de la Entidad Local. En este sentido, podría resultar un acuerdo de Pleno que aprobara la reducción de los créditos presupuestarios a través de la anulación de los mismos, en el caso en el que se tenga certeza que los niveles de ingreso presupuestados no alcanzarán los importes previstos. Y todo ello, para evitar la generación de posibles desequilibrios.

¿Es necesario modificar el presupuesto de ingresos cuando se modifica el presupuesto de gastos?

De forma paralela a la modificación de los créditos del estado de gastos del presupuesto y para seguir manteniendo el **principio de equilibrio presupuestario**, a menos que la modificación presupuestaria no implique un incremento de la cuantía total de los créditos de gastos del presupuesto, se deberá modificar también el presupuesto de ingresos. Así, las modificaciones de crédito que no implicarán la modificación del presupuesto de ingresos son las transferencias de crédito –aquéllas que implican que el alta en un concepto de gastos se compensará con la disminución de crédito de otra partida–, y los créditos extraordinarios y suplementos de créditos que se financien con bajas mediante la anulación de créditos en otras partidas presupuestarias.

MODIFICACIÓN DE CRÉDITO

TIPOLOGÍA	DEFINICIÓN	ÓRGANOS DE APROBACIÓN
Crédito extraordinario	Incremento del presupuesto de gastos para atender necesidades específicas, no previstas en el presupuesto, y que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente.	Pleno de la entidad.
Suplemento de crédito	Incremento del presupuesto de gastos para atender necesidades determinadas para las que el crédito previsto inicialmente resulta insuficiente y no puede modificarse a través de una ampliación de crédito.	Pleno de la entidad.
Ampliación de crédito	Modificación al alza en aquellas partidas del presupuesto de gasto que se consideran ampliables en las bases de ejecución del presupuesto.	A determinar por la entidad en Bases de Ejecución.
Transferencias de crédito	Modificación al alza de una partida de gastos con cargo a la cesión de créditos procedente de otra partida con diferente nivel de vinculación jurídica.	Al pleno de la entidad le corresponde aprobar las que se produzcan entre distinto grupo de función salvo que afecten a gastos de personal. La aprobación del resto de expedientes se determinará por la entidad en Bases de Ejecución.
Generación de crédito	Supone el incremento del presupuesto de gastos como consecuencia de la generación de determinados ingresos de naturaleza no tributaria, no previstos inicialmente.	A determinar por la entidad en Bases de Ejecución.
Incorporación de remanentes	Incremento de los créditos del presupuesto en vigor como consecuencia de la incorporación al mismo de los remanentes de crédito procedentes del ejercicio anterior.	A determinar por la entidad en Bases de Ejecución.
Bajas por anulación	Disminución total o parcial del crédito asignado a una partida del presupuesto, siempre que no suponga perturbaciones en la prestación del servicio.	Pleno de la entidad.

1.4. Ejecución del gasto

¿Cuáles son las fases de ejecución del gasto?

Una vez iniciado el ejercicio, ya sea con presupuesto prorrogado y hasta que se apruebe el presupuesto definitivo, bien sea a través de la entrada en vigor del presupuesto correspondiente al ejercicio en curso, se procederá a ejecutar los ingresos y los gastos contra las previsiones y créditos, respectivamente, del presupuesto en vigor. El objetivo último es desarrollar las actividades propias de la entidad, planificadas en el documento presupuestario.

El régimen de ejecución presupuestaria de los gastos de las Entidades Locales, definido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Haciendas Locales y en su reglamento de desarrollo (RD 500/1990, establece las fases de ejecución del gasto público siguientes²:

- Autorización del gasto.
- Disposición o compromiso del gasto.
- Reconocimiento y liquidación de la obligación.
- Ordenación del pago.

Cada una de estas fases presupuestarias de ejecución del gasto público local tiene su reflejo, tanto en materia contable-presupuestaria como en materia administrativa, al suponer cada una de ellas actos que integran los procedimientos que desarrolla la Entidad en su calidad de Administración Pública.

¿En qué consiste la autorización del gasto?

La autorización (conocida como fase A) supone el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, y responde al acuerdo de realización de un gasto por una cuantía cierta o aproximada –en la práctica, cuando se aprueba un proyecto o se aprueban los pliegos de condiciones de un contrato–, pero sin implicar relaciones con terceros externos a la Entidad Local.

¿En qué consiste la disposición del gasto?

Mediante la disposición (fase D), se acuerda la realización de gastos previamente autorizados por un importe exactamente determinado. Este acto –que en la práctica responde a la adjudicación de un contrato–, resulta de relevancia jurídica, pues vincula a la Entidad Local con terceros, obligándose a realizar un gasto concreto.

¿Quién tiene la competencia para autorizar y disponer créditos del presupuesto?

La competencia tanto para autorizar gastos que responden a créditos incluidos previamente en el presupuesto, como para disponer de gastos autorizados, corresponde al Presidente o al Pleno de la Entidad. No obstante, y en los términos que prevé la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), estas atribuciones podrán delegarse. Esta delegación debe recogerse en las Bases de Ejecución del presupuesto.

En concreto, la LBRL reconoce a los Presidentes de las Entidades Locales competencia para autorizar y disponer gastos en los casos siguientes:

² Art. 184 TRLRHA y 52 RD 500/1990.

- Los destinados a la realización de contrataciones y concesiones de toda clase, cuyo importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, con un tope máximo de 6,000 millones de euros.
- Los destinados a la adquisición de bienes y derechos cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, con un techo de tres millones de euros.

En los casos restantes, estas competencias serán atribución del Pleno de la Corporación.

¿En qué consiste el reconocimiento de la obligación?

El reconocimiento de una obligación (fase O) supone la existencia de un crédito exigible a la Entidad Local, derivada de un gasto autorizado y comprometido previamente. En este momento, previa justificación de que se ha realizado la obra, prestado el servicio o entregado el suministro, y con la aprobación de facturas o de certificaciones de obra, se declara la existencia de una obligación de la Corporación con terceros.

¿Quién ostenta la atribución para reconocer obligaciones?

Es el Presidente de la Entidad Local el órgano competente para el reconocimiento de obligaciones, si bien ésta es delegable y, en caso de utilizar esta facultad, las Bases de Ejecución del presupuesto deberán contener las desconcentraciones o delegaciones en la materia.

¿En qué consiste la ordenación del pago?

La ordenación del pago es la última fase de ejecución del procedimiento de gasto –le sigue el pago efectivo–, y responde al acto mediante el que el ordenador de pagos, competencia (delegable) del Presidente de la Entidad Local, expide una orden de pago de una obligación previamente reconocida, contra la Tesorería de la Entidad.

- El Pleno de la Corporación, a propuesta del Presidente y bajo su dirección, podrá crear una Unidad de Ordenación de Pagos que realice las funciones administrativas de la ordenación de pagos. En el caso de Entidades Locales con más de 500.000 habitantes se podrá crear una Unidad Central de Tesorería que ejerza las funciones de ordenación de pagos.

¿Qué es el Plan de Disposición de Fondos?

La ordenación de los pagos se acomodará al Plan de Disposición de Fondos de la Entidad que establezca el Presidente de la Entidad –o el órgano correspondiente de los Organismos Autónomos–, y que ha de perseguir la gestión eficaz y eficiente de la Tesorería de la Entidad. La normativa local únicamente señala que el Plan de Tesorería ha de dar prioridad a los gastos de personal y a las obligaciones pendientes de pago contraídas con anterioridad al ejercicio económico.

¿Pueden acumularse las fases de ejecución de los gastos?

En ocasiones, atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad administrativa, las Entidades Locales podrán abarcar en un único acto administrativo las fases de ejecución de los gastos públicos enumeradas anteriormente, llegando a producir los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados.

Los casos previstos por la normativa y que las Entidades Locales deberán recoger en las Bases de Ejecución del Presupuesto, son las siguientes:

- a) Autorización-Disposición (AD).
- b) Autorización-Disposición-Reconocimiento de la Obligación (ADO).

¿Quién tiene competencia para aprobar los expedientes de gasto que acumulan varias fases de ejecución?

El órgano competente para aprobar los expedientes de gasto anteriores deberá tener competencia –originaria o delegada–, para acordar cada una de las fases que el referido acto administrativo integra.

¿Qué son los pagos a justificar?

La norma general en la ejecución de los gastos presupuestarios de las Corporaciones Locales establece que las órdenes de pago que se expidan contra la Tesorería de la Entidad Local han de ir precedidas de obligaciones debidamente reconocidas, y éstas, a su vez, al suponer la existencia de créditos exigibles a la Entidad, han de provenir de gastos debidamente autorizados y comprometidos. Es decir, la premisa básica en la ejecución los gastos públicos locales, cuando su naturaleza es presupuestaria, se basa en la realización correlativa y en este orden, de las fases de autorización, compromiso, liquidación y por último, ordenación del pago.

No obstante, en determinadas ocasiones, cuando la orden de pago no pueda acompañarse de los documentos acreditativos o justificativos del reconocimiento de la obligación o realización del gasto –normalmente las facturas–, ésta tendrá el carácter de *a justificar*. En definitiva, los pagos a justificar suponen la salida material de fondos de las arcas locales con anterioridad a la disposición de la documentación que acredite el reconocimiento de la obligación. Por sus características, los pagos a justificar constituyen en consecuencia, un procedimiento *especial* de ejecución de los gastos públicos locales.

¿Quién aprueba los pagos a justificar?

El órgano competente para aprobar las órdenes de pago a justificar será el mismo al que corresponda autorizar, en un procedimiento normal de ejecución, los gastos a los que las órdenes de pago a justificar van referidas.

¿A qué están obligados los perceptores de los pagos a justificar?

Los perceptores de las órdenes de pago a justificar deberán acreditar el destino de los fondos en el plazo de tres meses a contar desde su recepción, estando, en cualquier caso, sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la normativa vigente. Asimismo, los perceptores deben reintegrar a la Entidad Local las cantidades no invertidas o no justificadas.

Por otra parte, no podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuvieran en su poder fondos pendientes de justificación.

¿Dónde se regula el régimen de pagos a justificar?

Las Entidades Locales pueden establecer en las Bases de Ejecución del presupuesto las normas que regulen los criterios de expedición de los pagos a justificar así como la forma de la justificación de los fondos librados. Estas normas han de contener la regulación del procedimiento, los límites cuantitativos, los conceptos presupuestarios con cargo a los cuales podrán expedirse órdenes de pago a justificar, así como la contabilidad y el control de las mismas.

¿Qué es el anticipo de caja fija?

Además de los pagos a justificar, nos encontramos con otro procedimiento especial de ejecución de los gastos públicos locales: el anticipo de caja fija. Se trata de los fondos librados a favor de un habilitado, cajero o pagador, para atender al pago de los gastos de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros gastos de similares características.

A diferencia de los pagos a justificar, los anticipos de caja fija tienen el carácter de operaciones no presupuestarias, aplicándose posteriormente al presupuesto, cuando se produzca la reposición de los fondos gastados.

¿Cuándo deberán los habilitados que reciben anticipos de caja fija justificar la aplicación de fondos?

La justificación de la aplicación de estos fondos por parte de los habilitados se deberá producir a lo largo del ejercicio presupuestario en el que el anticipo se constituye, de forma que la rendición de cuentas se producirá al menos, en el mes de diciembre.

Si al cierre de ejercicio los habilitados disponen de fondos no invertidos, éstos los utilizarán en el ejercicio siguiente para sufragar los conceptos de gasto para los que se concedieron.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Para los anticipos de caja fija, se requiere una resolución de la autoridad competente para autorizar los pagos.

En ningún caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.

¿Dónde se regula el régimen de anticipos de caja fija?

Al igual que en el caso de los pagos a justificar, las Entidades Locales podrán establecer, en las Bases de Ejecución del presupuesto, la regulación del régimen de anticipos de caja fija, que deberá contener, al menos, los aspectos siguientes:

- a) Partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

1.5. Ejecución del ingreso

¿Existen fases en la ejecución de los ingresos locales?

El presupuesto de ingresos no se encuentra sometido a las limitaciones del presupuesto de gastos. Es decir, únicamente recoge las estimaciones de los recursos con los que contaría la Entidad Local.

De esta forma, en ingresos no existen fases similares o paralelas a las de autorización y disposición o compromiso en los gastos, de forma que normalmente la gestión de los ingresos locales comienza directamente con la fase de reconocimiento de los derechos.

No obstante, algunos ingresos cuentan con una fase previa al reconocimiento, el compromiso, contemplando levemente en el Real Decreto 500 (artículo 45), cuando identifica una de las fuentes de financiación de la modificación presupuestaria asociada a la generación de crédito.

La normativa contable también reconoce la existencia del compromiso de ingresos.

¿Qué es el compromiso de ingresos?

El compromiso de ingresos es el acto por el que cualquier entidad o persona pública o privada se obliga mediante un acuerdo con la Entidad Local a financiar total o parcialmente un gasto determinado. En base a ello, esta fase no se produce en todos los ingresos presupuestarios locales, sino únicamente y atendiendo a su definición, en el caso de las subvenciones recibidas por la Entidad Local.

¿Qué es el reconocimiento del derecho?

El reconocimiento o liquidación de los derechos se produce cuando la Entidad Local puede exigir jurídicamente a terceros la realización de una cantidad determinada, siendo un acto de relevancia patrimonial toda vez que supone el surgimiento de un activo a favor de la Corporación. En la práctica, el reconocimiento del derecho se corresponde con el acto de aprobación de padrones, con la autoliquidación de determinados impuestos, con la materialización de ingresos procedentes de operaciones financieras que se conciertan, etc.

¿Qué se identifica como recaudación o cobro de los derechos?

En la ejecución del presupuesto de ingresos, la recaudación de los tributos, ya sea en período voluntario o ejecutivo, y el cobro del resto de recursos supone la realización de los derechos liquidados a favor de la Entidad, y se produce cuando, ya sea de forma material o virtual, entran fondos en la Tesorería.

¿Cómo se clasifican los ingresos atendiendo al momento en que se produce la recaudación?

El cobro o la recaudación de ingresos se puede producir en un momento previo, o de forma simultánea al momento del reconocimiento del derecho, y en base a ello, los ingresos presupuestarios atienden a la clasificación siguiente: ingresos de contraído previo e ingresos de contraído simultáneo.

- Los **ingresos de contraído previo**, son aquéllos en los que el reconocimiento del derecho se produce en un momento anterior y distinto al cobro. Entre estos, los más importantes son los ingresos procedentes de los impuestos locales y las tasas y precios públicos que se recauden mediante padrón.
- Los **ingresos de contraído simultáneo**, son aquéllos en los que la materialización de los fondos en la Tesorería se produce de forma simultánea al reconocimiento del derecho. Destacan aquellos ingresos tributarios que se exijan en régimen de autoliquidación, normalmente las subvenciones, la creación de endeudamiento con independencia de la forma en que éste se instrumente (operaciones de préstamo, crédito, emisión de deuda pública, etc.).

1.6. La liquidación del presupuesto

¿Qué es la liquidación del presupuesto?

La liquidación del presupuesto se corresponde con la ejecución definitiva del presupuesto: se conocen los derechos y obligaciones generados en el ejercicio y los cobros y pagos realizados.

El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

- ¿Cuándo se liquida el presupuesto?** Las Entidades Locales deben confeccionar la liquidación del presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente.
- ¿Quién debe aprobar la liquidación del presupuesto?** El órgano competente para aprobar la liquidación es el Presidente de la Entidad Local, previo informe del interventor. También es el Presidente quien aprueba la liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos dependientes.
- ¿Cómo se informa de la liquidación presupuestaria?** De la liquidación presupuestaria se informa tanto interna como externamente.
- Información interna.** De la liquidación de cada uno de los presupuestos que integran el Presupuesto General, una vez realizada su aprobación, se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.
- Información externa.** Las Entidades Locales remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda. Asimismo, deberán cumplir lo preceptuado acerca del cumplimiento del deber de rendición de cuentas a los Órganos de Control Externo.
- ¿Qué información proporciona la liquidación del presupuesto?** A partir de la liquidación presupuestaria se conoce el grado de realización del presupuesto, comparando los créditos asignados y los realmente gastados, y los ingresos previstos y los realizados. De esta forma, la liquidación pondrá de manifiesto los estados o fases siguientes:
- Respecto a los gastos y para cada partida presupuestaria, los créditos iniciales, las modificaciones de crédito, los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
 - Respecto a los ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones, las previsiones definitivas, los derechos reconocidos y anulados, así como los recaudados netos.
- ¿Qué saldos se conocen con la liquidación del presupuesto?** Como consecuencia de la liquidación del presupuesto, se obtienen las siguientes magnitudes:
- a) Los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.

- b) El resultado presupuestario del ejercicio.
- c) Los remanentes de crédito.
- d) El remanente de Tesorería.

¿Qué son los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago?

Los derechos pendientes de cobro contienen tanto los derechos presupuestarios liquidados en el ejercicio y pendientes de cobro a cierre del mismo, como aquellos derechos también de naturaleza presupuestaria liquidados en ejercicios anteriores y pendientes de cobro al cierre del año que se cierra –presupuestos cerrados–. Esta agrupación contiene asimismo los saldos de cuentas deudoras de carácter no presupuestario (saldo deudor de retenciones practicadas por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, saldos deudores por IVA o créditos adeudados por la Seguridad Social, etc.).

Por su parte, las obligaciones pendientes de pago contienen las obligaciones presupuestarias pendientes de pago al cierre del ejercicio, esté ordenado o no su pago, y tanto si se liquidaron en el ejercicio que se cierra (ejercicio corriente) como si se reconocieron en ejercicios anteriores (ejercicios cerrados). De forma paralela a la configuración de los saldos deudores, el saldo acreedor del remanente estará también configurado por el volumen de acreedores no presupuestarios a 31 de diciembre.

¿Qué es el resultado presupuestario?

El resultado presupuestario es una magnitud que relaciona los gastos presupuestarios realizados con los ingresos de la misma naturaleza obtenidos, determinando en qué medida éstos han resultado suficientes para financiar las actividades de la Entidad Local.

¿Cómo se calcula el resultado presupuestario del ejercicio?

El resultado presupuestario del ejercicio vendrá determinado por la diferencia, en términos netos, es decir, descontadas las posibles anulaciones, entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas en el mismo período.

Derechos Reconocidos Netos del Ejercicio
– Obligaciones Reconocidas Netas del Ejercicio
= Resultado Presupuestario del Ejercicio

¿Qué es el resultado presupuestario ajustado?

El cálculo del resultado presupuestario debe tener en cuenta una serie de ajustes, tendentes a eliminar las posibles distorsiones que puede introducir el propio desarrollo de la actividad económica de la Entidad Local. En este sentido, destacan los ajustes siguientes:

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

- En función de las desviaciones de financiación que se produzcan en los gastos con financiación afectada, que pueden ser positivas (minoran el resultado), o negativas (incrementan el resultado).
- En función de las obligaciones financiadas, en su caso, con remanente de tesorería.

¿Qué son los ingresos afectados?

La normativa local establece que el conjunto de recursos de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos y sociedades mercantiles se destinará a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados. De esta forma, se define, por un lado, el principio general de no afectación de ingresos y se reconoce, al mismo tiempo, la posibilidad de dirigir determinados ingresos a la realización de gastos específicos.

Entre los ingresos afectados destacan aquéllos procedentes de la venta de patrimonio o de operaciones de crédito a largo plazo, que han de destinarse a la realización de inversiones, las subvenciones finalistas recibidas que han de aplicarse a los fines específicos para los que se otorgaron, y las contribuciones especiales que deben destinarse a sufragar las obras por las que se exigieron.

¿Qué son los gastos con financiación afectada?

La existencia de los ingresos afectados implica, a su vez, que las operaciones que financian son gastos con financiación afectada. Estas operaciones pueden, a su vez, influir en un único presupuesto, o impactar a lo largo de varios ejercicios, vinculando a los presupuestos correspondientes, con lo que, además de ser gastos con financiación afectada, son gastos de carácter plurianual.

¿Qué son las desviaciones de financiación?

En la ejecución práctica de los gastos plurianuales que cuentan con financiación afectada no se garantiza la sincronización entre la recepción del ingreso afectado y la realización de los gastos correspondientes, produciéndose desviaciones de financiación que han de tenerse en cuenta en la cuantificación “ajustada” del resultado presupuestario y, todo ello, para evitar una interpretación errónea del verdadero resultado anal de la Entidad Local.

A este respecto, pueden producirse dos tipos de situaciones:

- Por un lado, un adelanto en la financiación afectada recibida respecto a la liquidación de las obligaciones afectadas, dando lugar a desviaciones positivas de financiación.
- Por otro lado, desviaciones de financiación negativas, que se caracterizan por ser situaciones en las que aún contando con financiación afectada, se liquidan las obligaciones sin la recepción previa de los ingresos afectados, teniendo las Entidades Locales que

adelantar los recursos precisos hasta la recepción de dicha financiación.

¿Cuáles son los ajustes que ocasionan las desviaciones de financiación en el resultado presupuestario?

Las desviaciones positivas de financiación, al poner de manifiesto la existencia de un volumen de recursos afectados superior al que correspondería a los niveles de ejecución de los gastos afectados, se han de minorar al resultado presupuestario, puesto que estarían sobrefinanciando el resultado del ejercicio, al tratarse de recursos que han de financiar gastos que se producirán en ejercicios siguientes.

Cuando el resultado presupuestario cuenta, en la vertiente de los gastos, con una serie de operaciones que no llevan aparejado el registro de la financiación afectada correspondiente, se realizará un ajuste incrementándolo en un importe igual al de las desviaciones de financiación negativas.

¿En qué consiste el ajuste presupuestario por obligaciones financiadas con remanente de tesorería?

Es probable que a lo largo de la ejecución de los presupuestos de un año se acometan obligaciones que no son financiadas con los ingresos presupuestarios propios del ejercicio, sino con remanente de tesorería positivo del ejercicio anterior. Ésta es una fuente de recursos que permite financiar modificaciones de crédito en el presupuesto del ejercicio corriente. Una de las características de esta magnitud es que en ningún caso podrá formar parte de las previsiones iniciales de ingreso, ni podrá dar lugar a reconocimiento de derechos presupuestarios.

Esta situación conduce a que, en el estado de la liquidación del Presupuesto, se incluyan la totalidad de obligaciones reconocidas, independientemente de si los recursos que las financian proceden de los derechos reconocidos del ejercicio o bien del remanente de tesorería, frente a un estado de ingresos que recoge únicamente los ingresos presupuestarios del ejercicio y, en ningún caso, el remanente de tesorería del ejercicio anterior utilizado como fuente de financiación de un mayor volumen de recursos del ejercicio. Ello implica, en la práctica, una infravaloración del resultado presupuestario, pues tal y como está calculado contiene el total de obligaciones y sólo una parte de su financiación (los ingresos liquidados en el ejercicio), de forma que el ajuste a introducir, en este sentido, será el de incrementar el resultado presupuestario en el mismo el importe en que se hayan financiado las obligaciones reconocidas con remanente de tesorería.

¿Qué son los remanentes de crédito?

Los remanentes de crédito, otra de las magnitudes que se ponen de manifiesto con la liquidación del presupuesto, son los saldos definitivos de créditos no afectados al cumplimiento de obligaciones

Derechos reconocidos netos del ejercicio

– Obligaciones reconocidas netas del ejercicio

= Resultado presupuestario del ejercicio

– Desviaciones positivas de financiación

+ Desviaciones negativas de financiación

+ Obligaciones reconocidas financiadas con remanente de tesorería

= Resultado presupuestario ajustado del ejercicio

reconocidas, es decir, aquella parte de los créditos que no ha sido efectivamente gastada.

Los remanentes de crédito pueden encontrarse en las situaciones siguientes:

- **Saldo de disposiciones:** la parte de gasto que se ha comprometido sin pasar a obligación reconocida.
- **Saldo de autorizaciones:** los créditos autorizados que no han llegado a la fase de compromiso o disposición.
- **Saldo de créditos:** corresponden a crédito disponible, crédito no disponible, o crédito retenido pendiente de utilización.

Los remanentes de crédito quedarán anulados al cierre de cada ejercicio, de forma que no se podrán incorporar al Presupuesto del ejercicio siguiente. No obstante, la normativa presupuestaria local también regula una serie de excepciones al respecto, contemplando los casos en los que los remanentes podrán incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente³.

¿Qué es el remanente de tesorería?

El remanente de tesorería se calcula con la liquidación del presupuesto. Está formado por los derechos y las obligaciones pendientes de cobro y pago, respectivamente, en el último día del ejercicio, y por los fondos líquidos.

³ Ver "modificaciones presupuestarias".

+ Fondos líquidos a fin de ejercicio
+ Derechos pendientes de cobro a fin de ejercicio
– Obligaciones pendientes de pago a fin de ejercicio
= Remanente de Tesorería Total

Los fondos líquidos en la Tesorería Local están compuestos por los saldos disponibles en cajas de efectivo y en cuentas bancarias.

¿Qué representa el remanente de tesorería?

El remanente de tesorería, tal y como está configurado, y al enfrentar los fondos líquidos y los derechos pendientes –corregidos con una provisión de dudoso cobro acertada–, con las obligaciones pendientes de pago, puede entenderse como una magnitud financiera que representa el excedente de liquidez a corto plazo de la Entidad.

Si el remanente de tesorería es positivo constituye un recurso para financiar un mayor volumen de gastos en el ejercicio siguiente, en concreto a través de las modificaciones de crédito siguientes: créditos extraordinarios, suplementos de crédito e incorporación de remanentes. Además, en ningún caso el remanente de tesorería podrá formar parte de las previsiones iniciales de ingresos, ni dará lugar al reconocimiento de derechos.

¿Qué es el remanente de tesorería afectado?

La cuantificación del remanente debe realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

La consideración de los ingresos afectados se incorpora al cómputo del remanente de tesorería a través del control y cálculo de las desviaciones de financiación positivas acumuladas al cierre del ejercicio, que configuran el remanente para gastos con financiación afectada. Esta magnitud constituye el stock de excedentes de financiación generados hasta el cierre del ejercicio, que servirá para la financiación de operaciones específicas de ejercicios siguientes.

¿Por qué es importante una dotación acertada de saldos de dudoso cobro?

Por su parte, la corrección del remanente de tesorería a través de una dotación adecuada y realista de derechos que se consideren de difícil cuantificación, se convierte en una necesidad de primer orden, puesto que el remanente, si es positivo, es una fuente de financiación de modificaciones de crédito del ejercicio siguiente, de forma que si la cuantificación del mismo no refleja adecuadamente las disponibilidades financieras de la entidad, sino que se encuentra

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

sobrevalorado, puede conducir en el corto plazo a una espiral generadora de déficit. Todo ello porque se estaría indirectamente respaldando la adquisición de un mayor volumen de gasto carente de un respaldo financiero real y previo.

¿Cómo se calcula la provisión de dudoso cobro?

La fijación de los saldos de dudoso cobro –que en ningún caso implica la baja o anulación de los derechos, sino que simplemente se trata de un ajuste de valoración–, puede realizarse bien de forma individual, bien a través de un porcentaje sobre el total de los derechos pendientes de cobro. Asimismo, se deberá tener en cuenta la antigüedad de las deudas, su importe, la naturaleza de los derechos pendientes de cobro, la eficacia recaudatoria de los mismos en período voluntario y en vía ejecutiva, y todos aquellos criterios que considere el Pleno de la Entidad.

¿Qué ha de hacerse ante una situación de remanente de tesorería negativo?

Si el remanente de tesorería es negativo, implica que la Entidad acumula un déficit o desequilibrio por su importe, debiendo adoptar una serie de medidas para su corrección o absorción. En este sentido, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece las actuaciones siguientes:

ACTUACIONES PREVISTAS

1º. Reducción de gastos del nuevo presupuesto...

...por el importe equivalente al déficit. Esta reducción ha de ser aprobada por el Pleno de la Corporación (o el órgano competente en los Organismos Autónomos) en la primera sesión que se celebre. Sólo podrá revocarse por acuerdo de Pleno, a propuesta del Presidente y previo informe del Interventor, cuando se prevea que el desarrollo del Presupuesto en curso y la situación de la tesorería local pueden derivar en la generación de superávit que permitan enjugar el déficit acumulado.

2º. Si la reducción de gastos no resultase posible, ...

... se podrá formalizar una operación de crédito para sufragar el déficit, si bien, esta nueva operación de endeudamiento está sometida a una serie de limitaciones:

- Que su importe no supere el 5% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Entidad.
- Que la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones concertadas no supere el 25% de los ingresos corrientes del presupuesto.
- Que la nueva operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las haya concertado.

3º. En última instancia, si no se pudiesen adoptar ninguna de las medidas anteriores... la Entidad deberá aprobar el Presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al citado déficit

1.7. Rendición de cuentas y obligaciones de facilitar información a otros órganos

¿Dónde se recoge la información económico-financiera de un Ente Local?

Además de las actuaciones reflejadas en el Presupuesto, la Entidad Local desarrolla operaciones de naturaleza económica que no se muestran en él y que, sin embargo, deben quedar registradas.

En este contexto, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales viene a ratificar la necesidad de un sistema de información más amplio que el Presupuesto y en su artículo 200 establece la obligación, para las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos, de llevar cuentas conforme a las normas de contabilidad pública.

¿Cuáles son los fines de la Contabilidad Pública?

Atendiendo al objetivo que se pretende obtener con la información contable, se pueden agrupar los fines que persigue la Contabilidad Pública Local en:

- Fines de gestión: mostrar la imagen fiel del patrimonio de la Entidad, de forma que los gestores puedan obtener el conocimiento adecuado de la realidad económico-financiera en la que se desenvuelven necesario para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.
- Fines de control: facilitando la rendición de todo tipo de cuentas a los órganos de control externo, y sirviendo de instrumento para la ejecución del control interno (en sus tres dimensiones: de legalidad, financiero y de eficacia).
- Fines de análisis y divulgación: facilitando la información necesaria para la confección de estadísticas económico-financieras, los datos precisos para la elaboración de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España.

¿Cómo se formaliza la información contable?

La Contabilidad Pública se llevará en libros, registros y cuentas de acuerdo con la normativa vigente, que consignarán la totalidad de los actos y operaciones realizadas por los Entes Locales con repercusión patrimonial, económica o financiera.

Los procedimientos técnicos para la Contabilidad Pública de las Corporaciones Locales están sometidos a las Instrucciones de Contabilidad que regulan los modelos Normal, Simplificado y Básico (Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local; Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local y; Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local).

El modelo normal se aplica en los siguientes casos:

- Municipios con presupuesto superior a 3.000.000 euros.
- Municipios con presupuesto entre 300.000 euros y 3.000.000 euros con población superior a 5.000 habitantes.
- Demás Entidades Locales con presupuesto superior a 3.000.000 euros.
- Organismos Autónomos dependientes de los anteriores.

El modelo simplificado, por su parte, tiene el siguiente ámbito de aplicación:

- Municipios con presupuesto inferior o igual a 300.000 euros.
- Municipios con presupuesto entre 300.000 euros y 3.000.000 euros con población que no supere los 5.000 habitantes.
- Demás Entidades Locales con presupuesto igual o inferior a 3.000.000 euros.
- Organismos Autónomos dependientes de los anteriores.

Finalmente, el modelo básico es opcional y podrán adoptarlo las Entidades Locales con un presupuesto inferior o igual a 300.000 euros y de las que no dependan organismos autónomos o sociedades mercantiles.

Por su parte, las Sociedades Mercantiles dependientes de la Entidad Local están obligadas al cumplimiento de las disposiciones del Código de Comercio y al sometimiento al Plan General de Contabilidad vigente para las empresas.

¿Qué información hay que rendir?

Al término del ejercicio contable, que coincide con el ejercicio presupuestario, las Entidades Locales habrán de formar la Cuenta General, a fin de poner de manifiesto la gestión económico-patrimonial desarrollada en el ámbito de la Entidad.

La Cuenta General, elaborada por la Intervención del Ente local, integrada por las cuentas de la propia Entidad, de sus Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente propiedad de la misma.

¿Qué estados forman las cuentas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos?

La cuenta de la propia Entidad Local y de sus Organismos Autónomos está formada por los estados que reflejan la situación económico-financiera y patrimonial, los resultados económico-patrimoniales y la ejecución y liquidación de los presupuestos.

La estructura exacta de las cuentas se encuentra recogida en las correspondientes Instrucciones de Contabilidad.

¿Qué cuentas presentan las Sociedades Mercantiles íntegramente propiedad de las Entidades Locales?

Las cuentas de las Sociedades Mercantiles que integran la Cuenta General de la Entidad Local, se elaborarán conforme al Plan General de Contabilidad en vigor y constará de los estados propios de la contabilidad financiera.

¿Qué plazo hay para la elaboración de la Cuenta General?

Los estados de cuentas elaborados conforme a las disposiciones de la Instrucción de Contabilidad Local deberán ser rendidos y aprobados por el presidente de la Corporación antes del 15 de mayo del ejercicio inmediato siguiente al que hacen referencia. Por su parte, los Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles dependientes, deberán remitir sus cuentas debidamente elaboradas a la Corporación Local dentro del mismo plazo.

Una vez formada la Cuenta General por la Intervención de la Entidad Local, se someterá antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local.

La Comisión Especial de Cuentas estará integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación.

La Cuenta General, con el informe de la Comisión, será expuesta al público por un plazo de quince días. Durante esos días y ocho más, los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos y observaciones. La Comisión, una vez examinadas éstas, emitirá un nuevo informe.

¿A quién deben rendir cuentas las Entidades Locales?

El sometimiento a la Contabilidad Pública lleva implícita la obligación de la rendición de cuentas, al término del ejercicio presupuestario, al Tribunal de Cuentas sin perjuicio de las competencias asumidas por los órganos de control externo autonómicos.

La Cuenta General, acompañada de los informes de la Comisión y de las reclamaciones y reparos formulados, se llevará al Pleno de la

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Corporación, para que, en todo caso pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre, para su posterior remisión al Tribunal de Cuentas.

¿Hay obligación de presentar información periódica al Pleno? Existe la obligación de rendir, al Pleno de la Corporación, información adicional a la Cuenta General. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece la obligación de remitir, por medio de su Presidencia y en los plazos establecidos por el propio Pleno, información relativa a:

- Ejecución del presupuesto de ingresos.
- Ejecución del presupuesto de gastos.
- Movimientos y situación de la Tesorería, poniendo de manifiesto los cobros y los pagos ocurridos durante el periodo a que se refiera la información.

¿Existe la obligación de rendir cuentas a otras administraciones públicas? Los Entes locales deberán remitir la información necesaria al Ministerio de Hacienda y, en su caso, a la Comunidad Autónoma, a fin de dar cumplimiento a uno de los fines de la Contabilidad Pública Local enumerados en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como es la elaboración de las estadísticas económico-financieras. Igualmente, deberán remitir a los órganos centrales competentes toda la información necesaria para la confección de las cuentas económicas del Sector Público y de las Cuentas Nacionales de España.

2. LA GESTIÓN FINANCIERA Y DE TESORERÍA

2.1.El marco legal del endeudamiento

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante, TRLHL, aprobado por el Real Decreto Ley 2/2004 de 5 de marzo, regula en el Capítulo VII (Operaciones Crédito) del Título I, la apelación al endeudamiento como fuente de financiación de las Entidades Locales.

¿Se pueden endeudar las Entidades Locales?

Así, en el artículo 48 de TRLHL se establece que las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los Entes y Sociedades Mercantiles dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión de riesgos del tipo de interés y del tipo de cambio.

Las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y Entes y Sociedades Mercantiles únicamente podrán concertar operaciones de crédito público y privado a largo plazo en cualquiera de sus formas para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de las operaciones preexistentes (pago de la amortización pendiente durante el ejercicio)

Por otra parte, la apelación al endeudamiento a corto plazo únicamente permite su establecimiento para cubrir operaciones transitorias de tesorería.

Los créditos podrán instrumentarse mediante:

- a) Emisión pública de deuda¹.
- 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.

¹ Desde la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales los bonos emitidos por Corporaciones Locales son considerados "Deuda Pública".

LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO

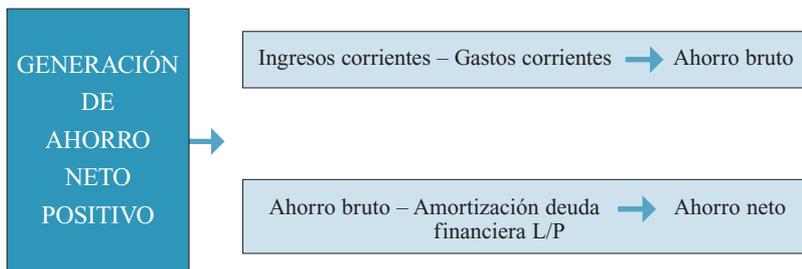
¿Existen límites para contratar operaciones de crédito a corto plazo? El montante total de operaciones a corto plazo no puede superar el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

¿Existen límites para contratar operaciones de crédito a largo plazo? Límites externos a la discrecionalidad de los Entes Locales sobre sus decisiones de endeudamiento:
No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los Entes y Sociedades Mercantiles dependientes no orientados al mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma a que la Entidad Local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, en los siguientes casos:

1. Cuando el ahorro neto sea negativo:

Se entiende por ahorro neto de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco del estado del estado de ingresos, ambos inclusive, y las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

CONDICIÓN DE EQUILIBRIO



LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan, como mínimo, ajustar a cero el ahorro neto negativo de la Entidad, Organismo Autónomo o Sociedad Mercantil. Dicho plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de autorización de la operación de crédito correspondiente.

2. Cuando el volumen del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y a largo plazo exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior:

El cálculo del porcentaje regulado se realizará considerando las operaciones de créditos vigentes, tanto a corto como a largo plazo, valoradas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. El riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio anterior a la operación avalada.

Por otra parte, las Entidades Locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones antes comentadas por la presentación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria a tres años con objetivos de déficit y deuda. Dichos escenarios serán aprobados por el órgano con tutela financiera sobre ellos, previo informe del Ministerio de Hacienda.

En las situaciones en las que las Administraciones Locales necesiten de autorización para la concertación de una operación financiera, será el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (descrito en el punto tres) el que se tendrá en cuenta, con carácter preferente, por parte del órgano autorizante.

Operaciones de endeudamiento sujetas a autorización por su propia naturaleza:

En todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, en los siguientes casos (Artículo 53.5 de la TRLHL):

- Para realizar operaciones, tanto de corto como de largo plazo, que se formalicen en el extranjero o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa utilizada.

- Para la realización de emisiones de bonos o cualquier otra apelación al crédito público. En las emisiones domésticas es necesaria también la autorización la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

¿Qué requisitos son necesarios para contratar operaciones de crédito?

Requisitos para la contratación de operaciones:

- La existencia de presupuesto aprobado para el ejercicio en curso es un requisito que condiciona la posibilidad de contratar operaciones de endeudamiento (artículo 51 LRHL).

La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito requerirá que la Entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, extremo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente.

Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo, siempre y cuando cumpla los límites fijados por la ley descritos con anterioridad.

1. Requisitos internos para la contratación de operaciones financieras:

- Informe de intervención que analice la capacidad de pago de la Entidad Local para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que de aquellas se deriven para la misma.
- Para la deuda a largo plazo: aprobación por el Pleno, excepto en aquellos casos en los que la deuda a contratar no supere el 10% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, en los que bastará la aprobación del Presidente del Pleno.
- Para la deuda a corto plazo: siempre que el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, bastará la aprobación por parte del Presidente. Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al Pleno de la Corporación Local.

¿Pueden las Entidades Locales aportar garantías crediticias?

Requisitos internos para la contratación de operaciones financieras: La TRLHL en su artículo 50, apartado 5, dice que el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado. Asimismo, en este artículo, se regulan los derechos y bienes susceptibles de ser aportados en garantía en la contratación de operaciones de endeudamiento (punto que se desarrolla con posterioridad en el apartado de garantías crediticias y avales).

2.2. Las funciones del tesorero

La Tesorería es el órgano o conjunto de órganos que tienen a su cargo la realización de servicios de tesorería de la Entidad Local o del Organismo Autónomo que se trate. Se encuentra regulada por el TRLHL y por la Ley General Presupuestaria.

El TRLHL, en su artículo 194, determina que la Tesorería de las Entidades Locales estará constituida por todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Entidad Local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

El artículo 196 del TRLHL describe las funciones de la tesorería de las Entidades Locales:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
- b) Servir el principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
- c) Distribuir en el tiempo las disposiciones dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- d) Responder de los avales contraídos.
- e) Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente enumeradas.

Asimismo, todas estas funciones se ejercerán, en su caso, por la unidad central de tesorería, a que hace referencia el artículo 186 del TRLHL.

Quizá una de las funciones más importantes y más representativas de los tesoreros sea la de recaudación de derechos de pago de obligaciones, por ello vamos a ver más detenidamente esta función.

¿En qué consiste la recaudación de derechos y el pago de obligaciones?

RECAUDACIÓN DE DERECHOS Y PAGOS DE OBLIGACIONES

Es ésta la función que, entre todas las enumeradas, tiene más abundantes y frecuentes manifestaciones materiales, pues el cobro de los derechos y el pago de las obligaciones constituyen el quehacer diario de aquella parte de la tesorería que puede identificarse con lo que es propio del cajero de cualquier, empresa pública o privada, si bien en las públicas existe la importantísima matización de que, en lo referente a los ingresos de derecho público, que se dispone de las prerrogativas inherentes a la potestad de ejecución forzosa.

Dentro de esta función, cabe incluir dos aspectos claramente diferenciados:

- El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes, que a su vez comprende:
 1. La realización de los cobros y pagos de los fondos y valores de la entidad.
 2. La organización de la custodia de fondos y valores de conformidad con las directrices marcadas por la Presidencia.
 3. Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en bancos y establecimientos análogos, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los cheques y demás órdenes de pago se giren contra las cuentas abiertas en dicho establecimientos.
 4. La formación de planes y programas de tesorería, distribuyendo en el tiempo las disposiciones dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones.

- La jefatura de los servicios de recaudación, que a su vez comprende:
 1. El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo las medidas necesarias para que el cobro se realice dentro de los plazos señalados.
 2. La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.
 3. Dictar las providencias de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de los bienes embargados.
 4. La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

Además de estas funciones, también forman parte de la función de recaudación de derechos y pago de obligaciones algunos requisitos previos o consecuencias de tales pagos o cobros que necesitan técnicas especiales. Entre ellas podemos señalar:

- En materia de ingresos, las referidas a facilitar o ejecutar la vía de apremio previstas en el reglamento general de de recaudación (embargo de bienes de los deudores, subastas, etc.)
- En materia de pagos, los relacionados con el servicio de la deuda de la entidad, o las establecidas por razones de tipo tributario estatal (retenciones de IRPF) o de tipo puramente instrumental (libro de registro de poderes y autorizaciones, etc.).

Aparte, naturalmente, de las funciones de naturaleza contable necesarias para la correcta realización de las operaciones encomendadas.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

La responsabilidad administrativa de las funciones contables propias de la Tesorería corresponderá a funcionarios con habilitación de carácter nacional, en los supuestos en que esté reservada a los mismos la responsabilidad del conjunto de la función de tesorería.

Por último, conviene recordar que, en determinadas Corporaciones Locales, las funciones derivadas de la recaudación de derechos y pagos de obligaciones se encuentran desvinculadas de las relativas a la gestión financiera de la tesorería. De hecho, ocurre en ocasiones, que las funciones de gestión financiera no se encuentran ubicadas en la tesorería de la Corporación, sino que son llevadas a cabo por una unidad independiente (unidad central de tesorería, departamento de planificación financiera, etc.)

2.3. La gestión financiera

El objetivo de la gestión de una cartera de deuda ha de ser el de minimizar el binomio riesgo-coste, para lo cual existen básicamente las siguientes vías: la actuación sobre la curva de tipos de interés, la vigilancia de los diferenciales crediticios y la gestión del riesgo de mercado.

Una política de deuda se puede definir como el conjunto de criterios y objetivos que van a regir la gestión del endeudamiento a lo largo de un horizonte temporal determinado. En un mercado cada vez más desarrollado y competitivo donde la oferta de instrumentos, plazos y tipos de interés es cada vez mayor, la gestión del endeudamiento se vuelve más compleja, pero a su vez el gestor cuenta con más medios para optimizarla y, en definitiva, para conseguir una gestión más eficiente y, por lo tanto, abaratar los costes financieros.

Los gestores del endeudamiento público deben tomar sus propias decisiones en cuanto a instrumentos, plazos, tipos de interés -fijos, variables, mixtos-, divisas y todos aquellos elementos que definen una cartera de endeudamiento, guiados por las directrices implantadas a priori en la política de deuda, y a partir de esas decisiones, acudir a las entidades financieras o directamente al mercado para obtener, en las mejores condiciones posibles, la financiación necesaria.

¿Qué es la gestión de la Tesorería?

En cuanto a la financiación de los gastos corrientes de una Corporación Local, ésta se realiza con ingresos corrientes no financieros. Sin embargo, pueden existir necesidades transitorias de tesorería derivadas de los calendarios fiscales, de retrasos en transferencias, etc. que acarreen la necesidad de formalizar operaciones de tesorería con el objeto de cubrir dichos desequilibrios.

Eso sí, los flujos de cobro y de pago deben ordenarse y programarse (con previsiones) en un Plan de Tesorería.

De cualquier manera, los desfases de tesorería quedan reflejados en el contexto del remanente de tesorería, que no puede ser negativo al final del ejercicio. El remanente, tal y como se explica en apartados anteriores, es el neto de los saldos vivos circulantes de las ejecuciones presupuestarias: en el activo, el saldo de tesorería y los derechos pendientes de cobro por operaciones presupuestarias y no presupuestarias, y en el pasivo, las obligaciones pendientes de pago presupuestarias y no presupuestarias (entre las que se encuentra la deuda de tesorería, normalmente formalizada en pólizas de crédito con entidades bancarias).

Las Entidades Locales, en contraste con las restricciones señaladas para el endeudamiento a medio y largo plazo, encuentran en la regulación un marco flexible para la concertación de las operaciones llamadas de tesorería, por un plazo no inferior a un año.

¿En qué consiste la gestión financiera?

La gestión del endeudamiento ha de entenderse de forma global. No se trata de analizar por separado una operación crediticia, en cuanto a plazo, tipo de interés o divisa, sino de ver el impacto de cualquier nueva operación en el conjunto de la cartera de deuda. Algunos de los aspectos relevantes y a tener en cuenta son los siguientes:

- La definición del porcentaje de la deuda que conviene materializar en los distintos instrumentos financieros que ofrece el mercado –en préstamos o en valores–.
- Qué porcentaje de la cartera de deuda se desea tener a tipo de interés variable y a tipo fijo.
- Qué porcentaje se desea en una divisa distinta al euro.
- El nivel de vida media objetivo de la cartera de endeudamiento.

La gestión implica no sólo la toma de decisión en cuanto a la materialización de las necesidades de financiación en un momento determinado, sino el seguimiento de la cartera en tanto en cuanto ésta tendrá que adaptarse en función de la evolución de las condiciones de mercado, de tal forma que el coste de financiación sea el mínimo en cada momento. Esto implica una especial atención a los tipos de interés, al riesgo de mercado, al que está expuesta la cartera en cada momento.

Asimismo, resulta imprescindible que cada nueva operación que vaya a ser contratada se realice dentro del marco fijado por la política de

deuda definida y siempre teniendo en cuenta y valorando, los efectos sobre indicadores, tales como la vida media, la duración o el equilibrio entre los porcentajes tipo fijo y variable de la cartera.

¿Cómo decidir el porcentaje de tipo fijo de la cartera?

La decisión sobre el porcentaje de la cartera a materializar en tipo fijo y en variable debe inspirarse en las expectativas del gestor sobre la evolución futura de los tipos de interés. Partiendo de una cartera donde el 50% está materializada a tipo fijo, si el gestor tiene una opinión fundamentada de que los tipos de interés van a subir más que lo que descuenta o espera el mercado (la curva de tipos de interés lleva implícitas unas expectativas sobre tipos futuros, es decir tipos implícitos), éste deberá elevar el porcentaje de tipo fijo de su cartera. Si la opinión de que los tipos de interés descenderán por debajo de lo que espera el mercado, la decisión será la contraria, es decir, elevar el porcentaje de variable. En el caso de que la opinión del gestor sobre la evolución futura de los tipos de interés coincidiese con la del mercado, el porcentaje del tipo fijo o variable resultará indiferente en el sentido de que no será posible sacar partido de la diferencia de expectativas. En cualquier caso, es importante recordar que, en el caso de la gestión pública, donde la prudencia debe inspirar todas las decisiones, resulta igualmente arriesgado, mantener el 100% de la cartera en una sola opción de tipo de interés, ya sea fijo o variable.

¿Cómo elegir el plazo ideal del endeudamiento?

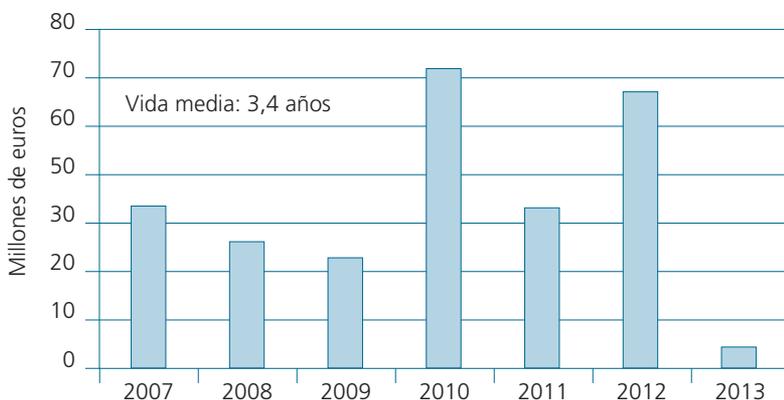
La elección del plazo debe basarse en dos elementos. Por un lado, uno más estratégico, que es la elección de la vida media de la deuda. En este caso, es recomendable que ésta se aproxime al plazo de maduración de las inversiones a las que la deuda financia (teoría de la solidaridad intergeneracional). Por otro lado, y desde un punto de vista más micro, la elección de plazo tiene que ver, primero, con el calendario de amortizaciones de la deuda ya formalizada, evitando no acumular o concentrar amortizaciones excesivas en determinados momentos.

En segundo lugar, se deberá de tener en cuenta la pendiente de la curva de tipos de interés. De la observación de los diferenciales entre plazos (3-5 años, 5-10 años, 10-30 años) y su evolución, se debe inferir cual es el plazo que está relativamente más barato y que, por lo tanto, resulta más atractivo para el endeudamiento.

EJEMPLO

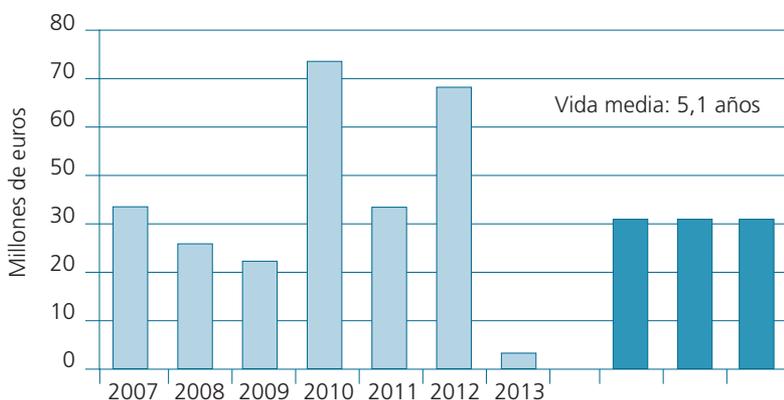
El siguiente gráfico muestra el perfil de vencimientos de una cartera de endeudamiento de una Corporación Local que mayoritariamente está financiando escuelas. Se observa que la vida media de la cartera es de 3,4 años y que los vencimientos de la deuda se encuentran repartidos los próximos siete años.

CALENDARIO DE VENCIMIENTOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2006



Si la Corporación Local se encuentra financiando mayoritariamente polideportivos, habrá que comparar la vida media de la cartera de deuda con la vida útil de los polideportivos. Lógicamente, el resultado de la comparativa recomendará un alargamiento de la vida media de la cartera, lo cual se conseguirá a través de la financiación y amortización en plazos largos. Una posibilidad será la financiación a través de un préstamo a 10 años que amortice los tres últimos años. Si el préstamo es de 105.000 euros, la vida media de la cartera se situará en 5,1 años y el perfil de vencimientos se repartiría de la siguiente manera:

CALENDARIO DE VENCIMIENTOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2006



LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

¿Cómo se elige el instrumento en el que materializar el endeudamiento?

Dos son los instrumentos fundamentales con los que cuentan los gestores para materializar su endeudamiento a largo plazo: préstamos y valores. La gran mayoría de las Corporaciones Locales han utilizado los préstamos como instrumento de endeudamiento y tan sólo alguna Corporación de gran tamaño ha acudido directamente al mercado para financiarse con emisiones de valores.

La elección entre préstamos o valores depende, por un lado, del volumen de la deuda a formalizar, de los medios técnicos y humanos con los que se cuente y, por otro lado, de las condiciones financieras ofrecidas por los “mercados”, en el caso de formalizar la deuda con uno u otro instrumento.

Así, el gestor debe analizar la demanda potencial en el caso de una emisión así como los diferenciales en los que hubiesen incurrido emisores de tamaño y riesgo similar. La información disponible se deberá comparar con las ofertas de préstamos que podrían obtenerse de entidades financieras, de tal forma que pueda ser tomada la decisión más conveniente en términos de coste financiero. Más adelanten se profundizará acerca de la emisión de bonos por parte de Corporaciones Locales.

¿Cuáles son las ventajas de financiarse con un bono frente a un préstamo?

La emisión de valores se presenta como una oportunidad, para las Corporaciones Locales de abaratar costes de financiación e incluso de gestión (dada la sencillez del proceso). La emisión de valores permite diversificar las fuentes de financiación al tiempo que se amplía la base inversora, incrementando su presencia tanto en el mercado nacional como en el extranjero. Por último, la emisión de bonos permite que el prestamista pueda “prescindir” de la financiación otorgada en cualquier momento –vendiendo los bonos—lo que es especialmente apreciado, en el mercado, por los agentes financieros.

La obtención de *rating* resulta recomendable, pero no imprescindible, como tarjeta de presentación ante el mercado cuando se plantea una emisión por primera vez.

¿Qué instrumentos o mecanismos son necesarios para una sólida gestión de deuda?

Como ya se ha comentado la gestión de la deuda ha de ser algo dinámico, que permita modificar la estructura de la cartera siempre que sea necesario por las condiciones de los mercados o incluso de la propia Corporación. Cada vez es más necesario contar con acuerdos o líneas con entidades financieras para la contratación de forma ágil de instrumentos derivados (descritos en otro apartado más adelante) que sirvan de cobertura a la cartera.

¿Es conveniente endeudarse en divisas?

Desde la entrada en vigor del euro como moneda única del Área Euro pocas son las divisas entre las que se puede elegir para materializar el endeudamiento (excluyendo todas aquellas de países emergentes). Un cierto grado de diversificación en la divisa de endeudamiento puede resultar recomendable bajo determinadas circunstancias, pero ello implica un seguimiento exhaustivo del tipo de cambio de la divisa elegida y, por tanto, de la situación económico-financiera del país al que pertenece, lo que no siempre es factible en prestatarios de tamaño pequeño y mediano. En todo caso, para el endeudamiento en divisa, es siempre necesaria la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda.

2.4. Los mercados financieros

El mercado financiero es el lugar a través del cual se negocian los activos financieros y se determinan sus precios.

Las funciones de los mercados financieros son básicamente las siguientes:

- Poner en contacto a los participantes en el mismo (familias, empresas, Administraciones Públicas), bien directamente, bien a través de intermediarios especializados.
- Servir de mecanismo para la fijación de los precios de los activos.
- Proporcionar liquidez a los activos intercambiados.
- Reducir plazos y costes de intermediación.

Los mercados financieros se pueden clasificar según distintos criterios:

- Las características de sus activos.
- Por la fase de negociación de los activos.
- Por su grado de formalización.

CALENDARIO DE VENCIMIENTOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2006

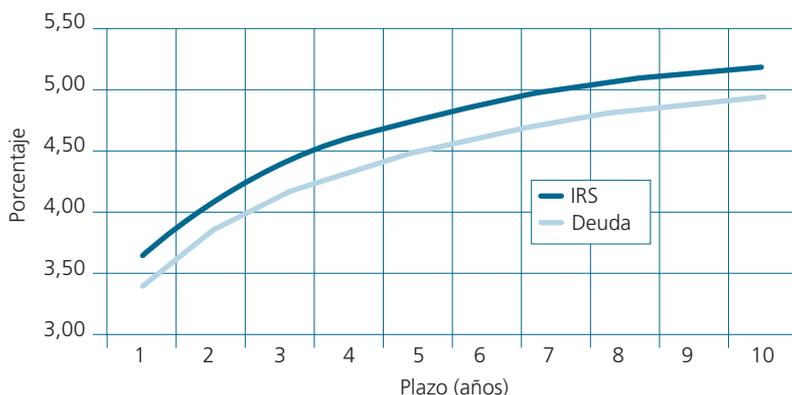
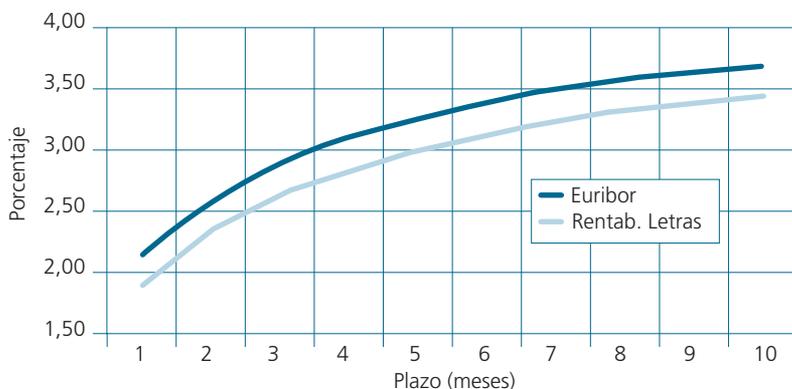
Por las características de sus activos	Mercados monetarios
	Mercados de capitales
Por la fase de negociación de los activos	Mercados primarios
	Mercados secundarios
Por su grado de formalización	Mercados organizados
	Mercados no organizados

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Existen dos mercados que, por su liquidez y variedad, de plazos son de obligada referencia para cualquier gestor: el mercado de deuda del Estado, y el mercado interbancario. En el primero se negocian letras, bonos y obligaciones del Estado y a los precios a los que se negocian estos instrumentos está implícita la curva de tipos de interés para ese riesgo, denominado riesgo Tesoro. En el mercado interbancario se negocian depósitos (hasta el plazo de 12 meses), *frás*, futuros y *swaps* de tipos de interés (IRS), todos ellos instrumentos cuyo riesgo es el interbancario. De la misma forma que para la deuda de Estado, en los precios de negociación de los activos del mercado interbancario está implícita una curva de tipos de interés para ese riesgo, denominado riesgo interbancario.

Como es lógico, los tipos de interés de la deuda pública estarán por debajo de los tipos de interés de los instrumentos interbancarios, al tener estos últimos mayor riesgo para el inversor (a la deuda pública, emitida por el Tesoro, se le supone el riesgo mínimo).

La situación de las curvas de tipo de interés en función de las dos clases de riesgo descritas se muestran a continuación:



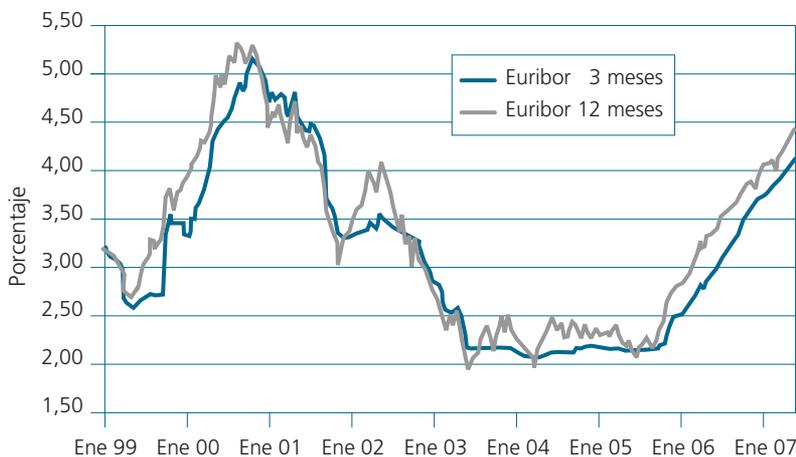
2.4.1. Los tipos de interés de referencia

¿Qué es el Euribor?

El Euribor (*European Interbank Offered Rate*) es el tipo de interés de oferta, de naturaleza interbancaria y de fijación diaria, concebido por la Federación Bancaria Europea y calculado y publicado diariamente por la agencia Bridge Telerate. El Euribor se calcula diariamente a distintos plazos –desde una semana a doce meses– a través de una media de los tipos de interés a los que un conjunto de entidades financieras de primera calidad crediticia están dispuestas a prestar sus fondos a entidades financieras de su mismo riesgo.

El Euribor es resultado, no solamente de las decisiones de política monetaria llevadas a cabo por el Banco Central Europeo, sino también de las expectativas de los agentes acerca de la misma, lo que determina una constante fluctuación de este índice. En el siguiente gráfico se aprecia la evolución del Euribor a los plazos de 3 y 12 meses desde enero de 2002 hasta abril de 2003.

EVOLUCIÓN DEL EURIBOR A 3 Y 12 MESES DESDE ENERO DE 1999



¿Qué es el MIBOR?

De forma genérica, las siglas de Mibor corresponden al tipo de interés de oferta en el mercado interbancario de Madrid (Madrid InterBank Offered Rate). Es, igualmente, el tipo de interés al que las entidades financieras están dispuestas a prestar fondos a otras entidades del mismo tipo en el mercado interbancario.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

No obstante, tanto agencias de información financiera como el propio Banco de España han elaborado métodos de cálculo de este índice, para proporcionar una referencia a los agentes que utilizan el Mibor en sus transacciones. A continuación se definen los dos índices.

El Mibor de *Reuters* es un tipo de interés de oferta, calculado diariamente y a diferentes horas del día, por la agencia de noticias Reuters. Este índice refleja el tipo de interés al cual un grupo² de entidades de máxima calificación crediticia están dispuestas a prestar fondos a otras entidades del mismo *rating*.

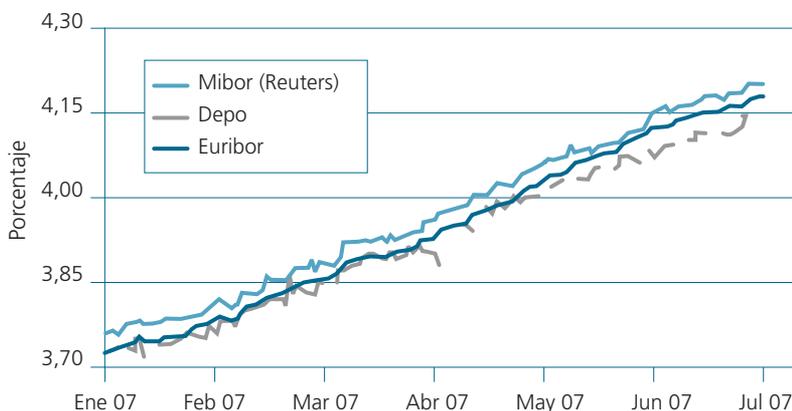
El Mibor del Banco de España (o *Depo*) es un tipo de interés de cruce o medio. A lo largo del día, varias son las operaciones que se cruzan en el mercado de Madrid. Dichas operaciones se formalizan a unos tipos de interés determinados. La media simple de esos tipos de interés cruzados (previa depuración de datos) es lo que se conoce genéricamente como "*depo*".

El tipo de interés cruzado (o *Depo*) suele situarse por debajo tanto del Mibor como del Euribor, ya que se trata de un tipo medio frente a tipos de interés de oferta. No obstante, su uso en los contratos de préstamos ha de realizarse con cautela ya que, al tratarse de un tipo de interés que refleja lo que está ocurriendo en el mercado, los días que no hubiesen cruce de operaciones el dato quedaría vacío, por lo que habría que recurrir al tipo de interés sustitutivo.

Si hubiesen tensiones de liquidez en el mercado, éstas se reflejarían en la curva (al igual que quedará reflejado un exceso de liquidez). A continuación se ofrece un gráfico con la evolución del *Depo*, el Euribor y el Mibor a 12 meses donde puede apreciarse con total claridad que la línea discontinua representa al *Depo* a 12 meses.

² El número de entidades financieras que cotizan para calcular el Mibor no ha sido publicado por Reuters.

EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA AL PLAZO DE 3 MESES



2.4.2. Riesgos y calificaciones

¿Qué es el riesgo de mercado?

El riesgo de mercado es aquel al que se está expuesto ante movimientos en la curva de tipos de interés. Es evidente que una cartera de deuda totalmente materializada a tipo de interés variable, esta sujeta al riesgo de que suban los tipos de interés, lo que repercutirá en un encarecimiento de su coste de financiación.

Si la cartera, por el contrario, está totalmente materializada en operaciones a tipo fijo, el riesgo de mercado estará en una bajada de tipos de interés. La gestión óptima del riesgo de mercado es uno de los objetivos fundamentales del gestor de deuda

¿Qué es el riesgo de crédito y qué implica un diferencial crediticio?

El riesgo de crédito es el riesgo de impago que se le presume a un prestatario en función de su situación económico-financiera. El riesgo de crédito se plasma en el diferencial al que se le presta al prestatario, diferencial que se aplica sobre el tipo de interés de la deuda pública o del interbancario.

El coste de financiación de un ayuntamiento está, por supuesto, ligado a la valoración que, de la capacidad de repago de sus deudas, realicen las entidades prestamistas o los inversores finales. El coste de financiación o tipo de interés de su deuda se formará con el tipo de interés sin riesgo más el diferencial crediticio que se le otorgue. Evidentemente, el tipo de interés sin riesgo será generalmente mayor cuanto mayor sea el plazo del préstamo (curva de tipo de interés

positiva) y con el diferencial pasa generalmente lo mismo, a mayor plazo mayor diferencial, ya que existe mayor incertidumbre sobre la capacidad de repago de la deuda.

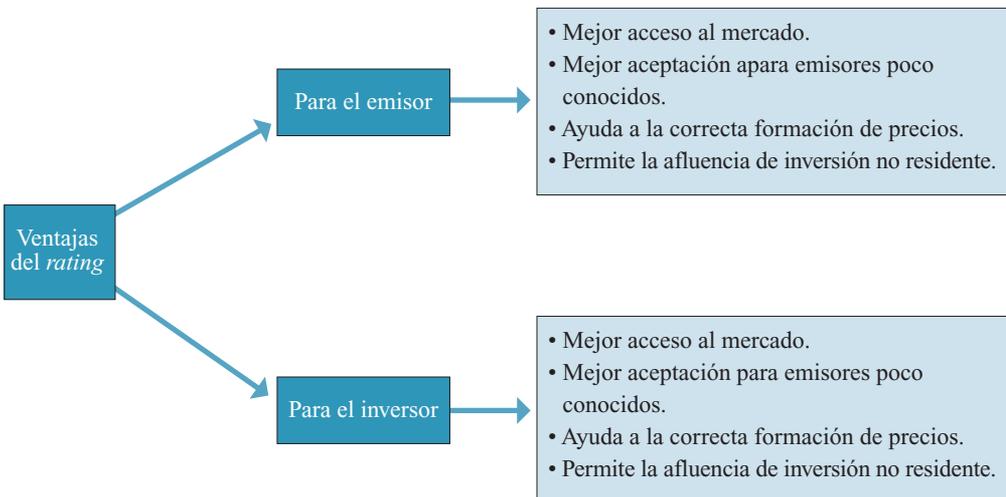
¿Qué son las calificaciones crediticias o *rating*?

La calificación crediticia o *rating* es un indicador de la solvencia o capacidad de pago de un emisor. Dicha capacidad de pago implica no sólo devolver el principal de una emisión y hacer frente a los intereses acordados, sino de hacerlo en los periodos de tiempo que previamente han sido establecidos. La calificación crediticia no es más que una opinión independiente, elaborada por una agencia especializada, sobre el riesgo de crédito de un prestatario, plasmada en una calificación fácilmente identificable por el mercado.

Las agencias de calificación crediticia utilizan la nomenclatura que se describe en el esquema para clasificar a los emisores/emisiones. Como se puede distinguir, dentro de los niveles existentes, hay dos clasificaciones bien diferenciadas: el grado de inversión agrupa a aquellos activos cuyo riesgo financiero es bajo y la probabilidad de recuperar la inversión es muy alta. Por el contrario, en el grado de especulación se encuentran los activos cuya devolución no está asegurada y que, por lo tanto, el riesgo de *default* (no hacer frente a los pagos prometidos o hacerlo fuera del tiempo establecido) es alto. Las calificaciones otorgadas a las distintas emisiones y/o emisores son continuamente revisadas por las distintas agencias, ante cualquier variación de las premisas sobre las que se determinaron la calificación anterior.

Tal y como se observa en el cuadro, Moody's combina en su nomenclatura letras mayúsculas y minúsculas mientras que agencias como S&P o Fitch Ratings utilizan mayúsculas. Los números (1, 2 y 3 en Moody's) y los signos (+ y – en S&P y Fitch) obedecen a algo que se conoce como "modificadores" y que se utiliza para que la escala, al ser más amplia, permita un mayor ajuste en la calificación.

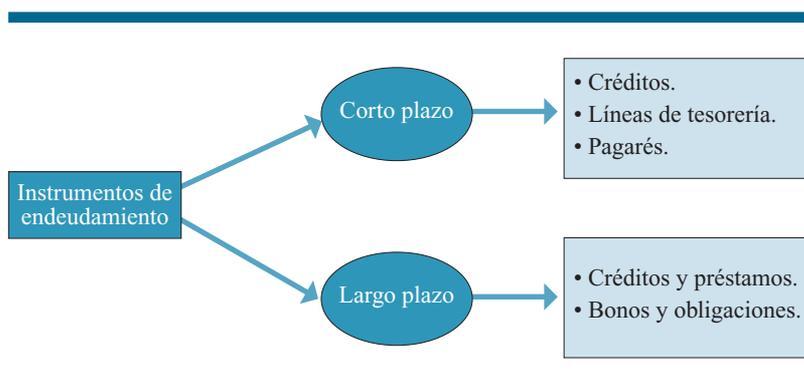
S&P, Fitch Ratings	Moody's		
AAA	Aaa	Máxima calidad	Grado de inversión
AA+	Aa1	Calidad muy elevada	
AA	Aa2		
AA-	Aa3		
A+	A1	Fuerte capacidad de pago	
A	A2		
A-	A3		
BBB+	Baa1	Adecuada capacidad de pago	Grado de especulación
BBB	Baa2		
BBB-	Baa3		
BB+	Ba1	Probable cumplimiento, incertidumbre	
BB	Ba2		
BB-	Ba3		
B+	B1	Elevado Riesgo	Inminente impago
B	B2		
B-	B3		
CCC+	Caa	Vulnerabilidad al impago	
CCC-			
CC			
C	Ca	Impago	
D	C		



2.5. Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones

¿Qué gama de instrumentos están disponibles para endeudarme?

Las Corporaciones Locales tradicionalmente se han endeudado a través de préstamos y créditos bancarios. No obstante, la ley permite también la emisión de valores. A continuación, repasamos tanto los instrumentos como los aspectos más relevantes de las operaciones financieras de endeudamiento.



¿Qué es un pagaré?

El pagaré es un instrumento financiero, con un plazo inicial inferior a 18 meses (por lo que se considera un instrumento de financiación o inversión a corto plazo), emitido al descuento y amortizado a la par. Es decir, el pagaré se vende a un precio por debajo de la par y la rentabilidad se calculará como la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta no viene expresada explícitamente como el cupón en el caso de los bonos.

El pagaré sirve para tomar financiación a corto plazo en el mercado. Los plazos más habituales de emisiones de pagarés son: 1, 3, 6, 9, 12 y 18 meses.

¿Qué es una línea de crédito?

Una línea de crédito es similar a un préstamo, es decir, se fija la cantidad máxima disponible del crédito concedido, sea en una sola disposición o en varias y a un plazo previamente determinado.

Tanto el pagaré como la línea de crédito son la correspondencia en el corto plazo de dos instrumentos de financiación a largo plazo que vamos a ver a continuación: el bono y el crédito a largo plazo.

¿Qué es un préstamo y cuáles con los métodos de amortización más habituales?

Un préstamo es un instrumento financiero que permite la financiación a largo plazo. Los elementos esenciales que deberán ser estudiados a la hora de contratar un préstamo son: el plazo, el tipo de interés y el método de amortización (además de la carencia, los redondeos, las bases de cálculo o las comisiones).

Los principales métodos de amortización de las operaciones de endeudamiento son tres: el llamado *bullet* o amortización a **vencimiento**, en el que no hay amortizaciones parciales y el capital se devuelve de una sola vez el día del vencimiento del contrato, el método de **amortización lineal** (o *amortising*), en el que la amortización es una cantidad constante a lo largo de la vida de la operación y, por último, el **método francés** de amortización. Este último consiste en pagar periódicamente una cuota constante que incluye una parte correspondiente a la amortización y otra a los intereses.

¿Qué implica la firma de un tipo de interés fijo en un préstamo?

El tipo de interés fijo se establece en el momento de la firma del contrato y se mantiene a lo largo de toda la vida de la operación. Normalmente, los contratos con tipos de interés fijo incluyen una cláusula que penaliza la amortización anticipada (la devolución del principal antes de la fecha establecida en el contrato, ya sea total o parcialmente).

El tipo de interés fijo permite al prestatario conocer con certeza todos los flujos que serán devengados por el préstamo a lo largo de su vida, siendo el riesgo de mercado de este tipo de financiación de que los tipos de interés bajen por debajo del nivel del fijado.

Los intereses con un tipo de interés fijo se calculan de la siguiente manera:

$$\text{Saldo vivo} \times \text{Tipo fijo} \times (\text{Días transcurridos} / \text{Base de cálculo}) = \text{Intereses devengados}$$

¿Qué significa “Días transcurridos/ Base de cálculo”?

Los intereses generados a lo largo de un periodo vendrán determinados por tres factores: saldo vivo, nivel del tipo de interés y tiempo transcurrido. En este último caso el mercado establece determinadas convenciones respecto a cómo “contabilizar” el tiempo que transcurre entre dos fechas.

Se le suele llamar base a la combinación de base y método de cómputo (es decir, de “Días transcurridos y Base de cálculo”). Las bases de cálculo establecen la unidad de tiempo a la que se refiere un tipo de interés determinado, de tal manera que se establece un

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

mecanismo homogéneo para contabilizar el número de días entre dos fechas para la posterior aplicación correcta de los intereses a pagar/cobrar.

Las bases más usuales son la 360 y la 365, cifras que hacen referencia al número de días comerciales al año.

Los *métodos de cómputo* o *días transcurridos* establecen la forma de computar el tiempo transcurrido a lo largo de un periodo, para calcular los intereses aplicando el tipo y la base. Los métodos más usuales son "actual" (tiene en cuenta los días efectivamente transcurridos, los días naturales) y "30" (asociado a la base 360 y en la que se considera que todos los meses del año tienen 30 días) y se utilizan para computar el número de días transcurridos. Las bases de cálculo más usuales se definen a continuación:

- Actual/360

En el numerador estará el número de días corrientes (*current days*) entre dos fechas. En el denominador se pondrá 360.

- Actual/365

En el numerador estará el número de días corrientes (*current days*) entre dos fechas. En el denominador se pondrá 365.

- 30/360

En el numerador estará el número de días transcurrido entre las dos fechas, asumiendo meses de 30 días. En el denominador se pondrá 360.

Ejemplo de Bases:

Conforme a la base 30/360, un capital inicial de 1.000.000 de euros, un tipo de interés del 5% pagadero semestralmente y una inversión con un horizonte temporal de 6 meses, el rendimiento que se obtendría al final del período de la inversión se calcularía de la siguiente manera:

6 meses x 30 días comerciales al mes = 180 días

$$\text{Rendimiento} = 1.000.000 \times \left(1 + 5\% \times \frac{180}{360} \right) = 1.025.000$$

$$\text{Intereses} = 1.000.000 \times 5\% \times \frac{180}{360} = 25.000$$

¿Qué implica la firma de un tipo de interés variable en un préstamo?

El tipo de interés variable se establece en base a un índice de referencia (actualmente, el tipo de referencia más utilizado es el Euribor) al cual se le añade o se le sustrae un diferencial (o *spread*), dependiendo de la calidad crediticia del prestatario.

El tipo de interés variable no permite al prestatario conocer con certeza los flujos que serán devengados por el préstamo a lo largo de la vida. Un tipo de interés variable tiene el riesgo de mercado de que los tipos de interés suban por encima del nivel del tipo de financiación. Eso sí, si los tipos de interés bajan y la financiación es a tipo de interés variable, el prestatario se beneficiará de dichas caídas.

Los intereses con un tipo de interés variable se calculan de la siguiente manera:

$$\text{Saldo vivo} \times (\text{Euribor} + \text{diferencial}) \times (\text{Días transcurridos} / \text{Base de cálculo}) = \text{Intereses}$$

¿Qué es el diferencial o *spread*?

El diferencial o *spread* "mide" el riesgo de crédito que, según el prestamista (la entidad financiera), tiene el prestatario en el momento de acordar las condiciones de la operación. Si se trata de una oferta a tipo de interés variable, el diferencial será el margen que se ofrece sobre/bajo el tipo de interés de referencia. Si la oferta es de un tipo de interés fijo, el diferencial estará incluido dentro del tipo fijo ofertado y no podrá ser observado de manera directa.

El diferencial es el pago que exige una entidad financiera para remunerar el riesgo que asume al prestar fondos a una corporación local por encima del que asume con el Tesoro.

¿Se puede sustituir un índice de referencia por otro diferente en un contrato de préstamo ya firmado?

Sólo podrá sustituirse el índice de referencia en el caso de que las partes contratantes así lo acuerden de manera expresa a no ser que el contrato tenga una cláusula que recoja la posibilidad de sustitución automática bajo algún supuesto determinado (por ejemplo, en el caso de que el índice de referencia dejase de ser publicado o no hubiera forma de acceder al mismo) en cuyo caso el nuevo índice de referencia será el que estuviese recogido en el contrato o póliza del préstamo).

¿Con qué frecuencia conviene liquidar los intereses de un préstamo?

Esta decisión estará en función de factores distintos si el tipo de interés del préstamo es fijo o variable. Si el tipo de interés del préstamo es fijo, la decisión de la frecuencia de liquidar mensual, trimestral, semestral o anualmente será un tema de gestión del endeudamiento. No cabe duda de que la liquidación mensual de intereses resulta más compleja administrativamente, que las liquidaciones más espaciadas en el tiempo.

Por el contrario, si el tipo de interés del préstamo es variable, la elección del plazo de liquidación de intereses estará en función de las expectativas que el prestatario tenga sobre la evolución futura de los tipos de interés. De este modo, si se espera que los tipos de interés bajen en los próximos meses, será preferible liquidar los intereses cada poco tiempo (mensualmente), de tal modo que pueda beneficiarse de esas relajaciones en la curva cuando se produzcan. Si por el contrario, el prestatario espera una fuerte subida de los tipos de interés, preferirá pagar anualmente de tal modo que el movimiento de la curva en los meses posteriores no le afecte.

2.6. Emisión de bonos

¿Qué es un bono?

Un bono es un instrumento financiero de renta fija con un plazo de vida inicial superior a 18 meses. La denominación de bono suele acompañar a los títulos de renta fija, que otorgan al que lo compra una rentabilidad a través del pago de cupones periódicos o bien de un solo cupón pagadero a vencimiento. Si dicho instrumento se emite a un plazo superior a siete años se denomina obligación. Para un emisor, un bono es equivalente a tomar un préstamo a tipo de interés fijo o variable con amortización a vencimiento (o *bullet*), aunque también pueden emitirse bonos con amortizaciones parciales a lo largo de su vida.

¿Cuáles son las modalidades de emisión de bonos?

Las modalidades básicas de emisión de bonos y obligaciones son básicamente dos: aseguramiento y subasta. El método de emisión más común de estos títulos es el del aseguramiento sindicado, en el que participan entidades financieras, tanto bancos de inversión como entidades de ámbito más territorial. Según este sistema, muy similar al de los préstamos sindicados, se constituye un sindicato de entidades financieras que, a cambio de una remuneración, en forma de comisión sobre el nominal de la operación, se compromete a proveer el volumen de fondos que requiere el prestatario en caso de no colocarse la totalidad de la emisión entre inversores finales.

El otro sistema consiste en la realización de subastas competitivas, la mayor parte de las veces abiertas a una serie de entidades

predeterminadas, en la que se reciben pujas (en forma de precio ó rentabilidad) de los participantes sobre una referencia o bono de características preestablecidas. Posteriormente, el emisor (a veces con la asistencia de un banco agente, como el Banco de España, que canaliza la operativa de la emisión) procede a ordenar las ofertas por precio y fija un nivel, el precio marginal. Por encima de dicho precio marginal (o coincidentes con el mismo), todas las ofertas son adjudicadas al precio ofrecido y rechazadas las que incorporaban precios inferiores.

¿Cómo emite un bono una Corporación Local?

La emisión de deuda pública por Corporaciones Locales viene regulada por el Real Decreto 7/2002. Para la emisión se requiere, básicamente dos autorizaciones, una interna y otra externa: se requiere la autorización del pleno de la Corporación, así como la del Ministerio de Hacienda. La petición de autorización deberá ir acompañada de la presentación de una serie de documentación e información acerca de la Corporación Local.

Por otra parte, el procedimiento de emisión podrá ser ordinario o abreviado, algo que vendrá determinado por el número de habitantes de la Corporación. Así, el procedimiento ordinario se establece con carácter general. El objeto de este procedimiento son las Entidades Locales que realizan emisiones de deuda pública de forma puntual y no como recurso habitual de financiación. A través del procedimiento se comprobará la situación económico-financiera de la Entidad Local y su solvencia, la adecuación de las condiciones de la emisión a las vigentes en el mercado y el procedimiento de colocación de los títulos en el mercado.

Por su parte, el procedimiento abreviado será para las Entidades Locales de más de 200.000 habitantes, que realicen emisiones de forma periódica y sistemática y se hayan comprometido a cumplir un plan de endeudamiento a cuatro años. También se señala que el plan deberá de ser aprobado por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda y en él se recogerán la totalidad de las emisiones de deuda pública previstas en los siguientes cuatro años, junto con el marco presupuestario y la totalidad del endeudamiento previstos para dichos años, relativos tanto a la propia Entidad como a sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles. Asimismo, se establece que el cumplimiento de los planes de endeudamiento en vigor será objeto de seguimiento anual por el Ministerio de Hacienda y que el incumplimiento por parte de un emisor motivará su paso al procedimiento ordinario.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

En ambos casos (ordinario y abreviado) se exige a la Corporación Local la remisión de una serie de documentación que será comprobada (y autorizada) por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Una vez comprobada, el órgano autorizante solicitará un informe a la Dirección General de Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía sobre la adecuación de la emisión a las condiciones del mercado, así como sobre el procedimiento de colocación de los títulos en el mercado.

La información que habrá que remitir es básicamente la que se enumera a continuación:

- Relación completa de las operaciones que afecten al riesgo financiero de la Entidad Local (incluyendo deuda a corto y largo plazo, avales y deuda formalizada pendiente de disposición).
- Liquidación de los presupuestos, balances y cuentas de resultados de los dos últimos ejercicios cerrados.
- Copia del presupuesto aprobado del año en curso y estado de la ejecución presupuestaria en la fecha del acuerdo de emisión de la Deuda Pública.
- En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se presentará un plan económico-financiero para la corrección de los desequilibrios, previsto en la LGEP.
- Informe de la intervención sobre el presupuesto de la entidad.
- Acuerdo de emisión.
- Informe de intervención sobre la emisión proyectada.
- Características de los valores a emitir y derechos y obligaciones de los tenedores de los mismos.
- Procedimiento y plazos de colocación de los títulos en el mercado.

Por último, la Corporación Local deberá solicitar la admisión a negociación y cotización en uno de los mercados secundario de valores (incluyendo la solicitud del código ISIN) y deberá optar por el método de emisión que más le favorezca.

2.7. Instrumentos de cobertura o derivados

INSTRUMENTOS DERIVADOS

Un instrumento derivado es aquel cuyo precio está definido sobre la base de otro activo financiero, denominado activo subyacente. Por ejemplo una opción sobre tipos de interés, o una opción sobre acciones. En este caso, la opción es el instrumento derivado y su precio se forma a partir de activo subyacente que sería el tipo de interés y la acción, respectivamente.

¿Qué es un swap?

Un *swap* o permuta financiera es un contrato entre dos partes, a través del cual éstas se comprometen a intercambiarse un conjunto de flujos de caja durante un período de tiempo determinado. El contrato *swaps* debe contener todas las especificaciones necesarias para calcular los flujos de caja que las partes contratantes se intercambiarán en fechas futuras, también establecidas en el contrato.

Existe un mercado mayorista de *swaps* entre entidades financieras en el que se intercambian de forma continua oferta y demanda para realizar las estructuras más genéricas de *swaps*. Por debajo de éste, se encuentra un mercado minorista entre entidades financieras y resto de agentes interesados en contratar dichas operaciones (empresas financieras y no financieras, Administraciones Públicas). Este mercado es al que deben acudir las Administraciones Públicas a solicitar la contratación de *swaps* adaptados a sus necesidades.

Existe una gran diversidad de contratos *swap*, dentro de los que se pueden diferenciar dos grupos fundamentales en función del tipo de flujos de caja que se intercambian y, por lo tanto, del riesgo que cubren: *swap* de divisas y *swap* de tipos de interés (IRS).

Nos ocuparemos en esta nota de los *swap* de tipos de interés, ó IRS (*Interest Rate Swap*) utilizando la terminología anglosajona, y de su utilización como un elemento de gestión de carteras de endeudamiento.

¿Qué es un swap de tipos de interés o IRS?

Un IRS es un contrato en el que las partes contratantes acuerdan intercambiarse, durante un período de tiempo determinado, un conjunto de flujos de interés denominados en la misma divisa y calculados sobre un mismo importe nominal, pero utilizando diferentes referencias de tipo de interés: intercambio de un tipo fijo por otro variable o intercambio de dos flujos de interés variable pero referenciados a índices distintos.

En las llamadas fechas de liquidación de intereses se produce el intercambio de los flujos calculados a partir del nominal, el tipo fijo/variable y la fracción de año que corresponda, entre las partes contratantes. Sin embargo, lo habitual no es intercambiar los flujos en pesetas de forma íntegra, sino que lo que se produce es una liquidación por el neto lo que suele denominarse liquidación por diferencias):

Flujo a pagar - Flujo a recibir > 0 → Pago por la diferencia
Flujo a recibir - Flujo a pagar > 0 → Ingreso por la diferencia

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Por lo general, el intercambio de flujos se produce de forma simultánea, para evitar que una de las partes adelante un pago a la otra sin recibir el que le corresponde, asumiendo así un riesgo de impago innecesario, aunque cualquier otro sistema pactado entre las partes es válido.

¿Para qué sirve un swap?

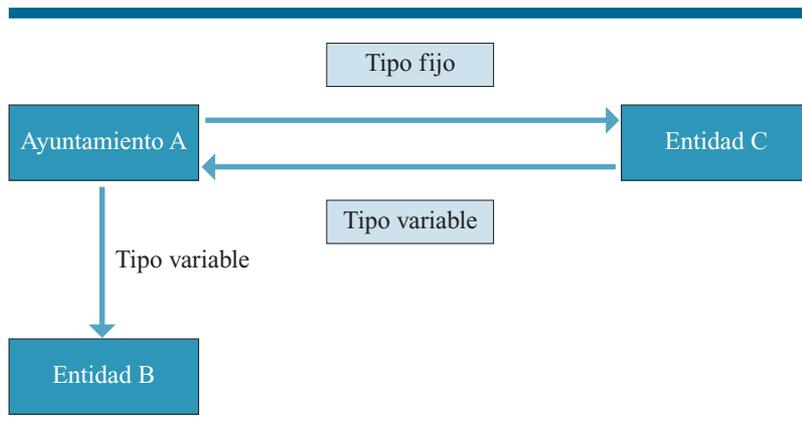
Aunque la contratación de un *swap* puede tener distintas finalidades, en función de quién lo realice y cuales sean sus objetivos, nos centraremos aquí en la finalidad que debe inspirar la contratación de *swaps* en el ámbito de la Administración Pública, que no puede ser otra que la de cubrir el riesgo de tipo de interés de una cartera de endeudamiento.

En definitiva un *swap* de tipos de interés es un contrato que permite modificar el tipo de interés de una operación de endeudamiento (o inversión), bien de fijo a variable o viceversa, bien de una determinada referencia de tipo variable a otra (de EURIBOR a LIBOR).

El siguiente ejemplo ilustra la finalidad de un *swap* de tipos de interés:

El Ayuntamiento A está endeudado con la entidad financiera B por 1.000 millones de euros, al plazo de 3 años y a tipo de interés variable (Euribor 12 meses) y con pagos de interés anuales. Ante las expectativas de subidas en los tipos de interés, desea convertir su deuda a tipo de interés fijo, asegurándose así un tipo de interés hasta el vencimiento de su operación de endeudamiento. El instrumento más adecuado para realizar dicha cobertura es contratar, con la entidad C, un *swap* a tipo de interés fijo sobre la operación de 1.000 millones en la que A reciba un flujo de interés calculado con el tipo variable (EURIBOR) y pague a la entidad C un flujo de interés calculado a tipo de interés fijo.

El siguiente esquema resume el intercambio de flujos entre la entidad A y su contrapartida *swap*:



De esta forma, la entidad A casa los flujos variables recibidos por el *swap* con los flujos variables que debe pagar por el endeudamiento, quedándose endeudada únicamente a tipo fijo, que era el objetivo de la cobertura.

Según las condiciones de mercado existentes en el momento de la contratación la entidad C y el Ayuntamiento acuerdan el pago de un tipo fijo del 5% anual por parte del Ayuntamiento a cambio de que la entidad C le pague el tipo variable, Euribor.

Por el contrario, si las expectativas del Ayuntamiento A hubieran sido que los tipos de interés fueran a evolucionar a la baja, ésta debería mantener su endeudamiento a tipo variable. Si la operación de endeudamiento inicial hubiera estado tipo fijo y, ante un contexto de bajadas de tipos, la gestión activa de la cartera pasaría por realizar un *swap* a variable, en el que la entidad A reciba el tipo fijo del endeudamiento y pague un tipo variable más o menos el margen correspondiente.

El siguiente cuadro recoge el tipo de *swaps* a realizar en función de unas determinadas condiciones de mercado.

Tipo de endeudamiento	Riesgo de subida* de tipo de interés a corto plazo	Riesgo de bajada* de tipo de interés a corto plazo
Tipo fijo	No cubrir	Swap → Recibo fijo Pago variable
Tipo variable	Swap → Recibo variable Pago fijo	No cubrir

(*) La subida o bajada de tipos a corto debe medirse en comparación con las expectativas de mercado, como se explica en el párrafo siguiente.

¿Qué implicaciones tiene la contratación de un *swap* para una Corporación Local?

- La firma de un *swap* no supone nunca un incremento de deuda. Tan sólo es una transformación del tipo de interés o de cambio al que está contratada dicha deuda.
- La firma de un *swap* implica la firma de un contrato vinculante con una entidad financiera. Su liquidación se realizará de acuerdo con la entidad que actúe como contrapartida, e implicará entregar o recibir el valor del *swap* en el mercado, en función de las condiciones existentes en el mismo.
- La contratación de un *swap* no supone un intercambio de principales, por lo que el riesgo de incumplimiento del contrato se limita a perder la cobertura contratada (al margen de sus consecuencias legales), quedándose con la misma exposición al riesgo de interés o de tipo de cambio que antes de la firma del *swap* (en ningún caso se genera una deuda a favor de la Corporación Local, más que por el valor de *swap*, si éste tuviera alguno en dicho momento).
- Generalmente, no se exigen garantías para la contratación de un *swap*, y no existe coste inicial alguno para la corporación contratante, salvo el margen habitual en el mercado mayorista.

La normativa vigente no obliga a obtener autorizaciones previas ni a establecer requisitos de publicidad y concurrencia para contratar *swaps*, distintos de los de las demás operaciones financieras, siempre que éstos se contraten con la exclusiva finalidad de cobertura

¿Qué es un *collar*?

Para poder explicar qué es un *collar* resulta fundamental introducir el concepto de *cap* y de *floor*.

Un *cap* o techo es un instrumento financiero que establece de forma efectiva un techo al tipo de interés asumido en una financiación a tipo variable. Un *cap* permite al adquirente financiarse con una protección frente a las posibles subidas de tipos de interés, es decir estableciendo un techo al tipo de interés a pagar por el endeudamiento a lo largo de la vida de éste, o por un plazo inferior. Un *floor* es un instrumento financiero que establece de forma efectiva un suelo o mínimo al tipo de interés asumido en una financiación a tipo variable. El *floor* obliga al vendedor a financiarse con un límite ante descensos en los tipos de interés, que es el tipo establecido en el contrato ó tipo de ejercicio igual para todos los *floorlet* u opciones que forman el *floor*.

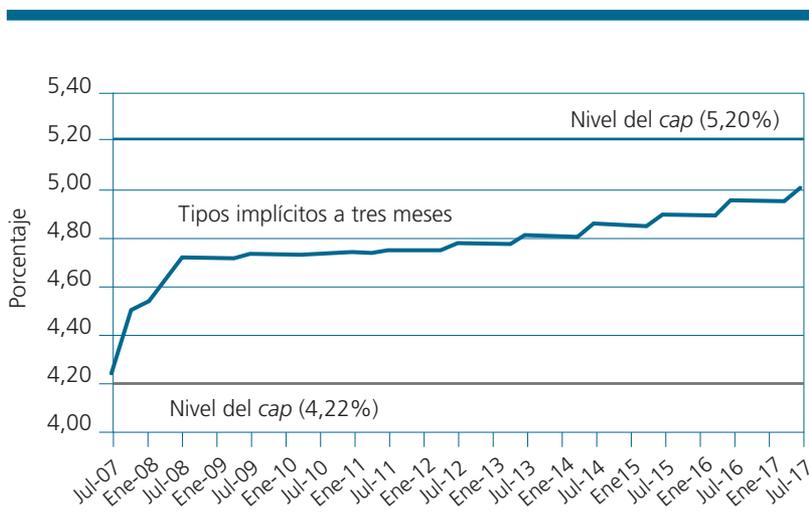
Por último, un *collar* es un instrumento financiero que se compone de la compra de un *cap* y la venta simultánea de un *floor*. El resultado de la contratación de un *collar*, es el establecimiento de un techo o límite al tipo de interés del endeudamiento, a cambio del establecimiento de

un suelo o tipo mínimo a pagar por dicho endeudamiento. El coste a pagar por el *collar* será el resultado del coste a pagar por el *cap* y el importe a ingresar por la venta del *floor*. Pueden obtenerse *collar* prima cero, en los que el coste a pagar por el *cap* es igual al importe a ingresar por la venta del *floor*. Para un prestatario que se financie a tipo de interés variable, el efecto combinado de la compra del *cap* y la venta del *floor* es el de protegerse con bajo o nulo coste, de una eventual subida de tipos de interés a cambio de renunciar, sin embargo, al potencial beneficio que obtendría de una posible caída de tipos por debajo del nivel del *floor*.

¿Para qué sirve un collar?

La contratación de un *collar* permite limitar la exposición al riesgo de subidas de los tipos de interés, a cambio de renunciar a descensos de dichos tipos por debajo de un determinado nivel. A diferencia del *swap* de tipos de interés (IRS), que eliminaba el riesgo de tipo de interés fijando éste en un determinado nivel, el *collar* supone establecer unas bandas o límites inferior y superior al tipo de interés a pagar por el prestatario. El tipo de interés a pagar por el prestatario será el fijado en su endeudamiento, siempre que éste esté dentro de las bandas, y el tipo del *cap* o del *floor* si el tipo fijado en el endeudamiento está por encima de la banda superior o por debajo de la banda inferior.

El gráfico adjunto recoge los tipos de interés a tres meses que el mercado espera para los próximos 10 años. El efecto de la contratación de un *collar* 3%-6% tiene como resultado que el prestatario se financiará a los tipos de mercado siempre que estos no superen el 5,2% y no desciendan por debajo del 4,22%.



LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

En el caso concreto de este *collar*, y con los tipos del 17 de julio, no entraría nunca en funcionamiento, dado que los tipos a tres meses esperados por el mercado nunca superan dichos límites. Sin embargo, los tipos a tres meses en cada una de esas fechas podrán estar por encima o por debajo de los límites establecidos, entrando por tanto en funcionamiento la cobertura *collar* contratada.

2.8. Garantías crediticias y avales

EL RÉGIMEN DE LAS GARANTÍAS CREDITICIAS

La participación en ingresos del Estado queda claramente excluida, no constituyendo un ingreso susceptible de ser aportado como garantía. El criterio que prevalece es el de vincular los recursos afectados con el gasto financiado mediante la operación financiera, siempre que exista una relación directa entre ambos. Así, el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

a) Para las operaciones financieras contratadas a corto plazo (menos de un año):

a.1.) En el supuesto previsto en el artículo 51.a. (esto es, anticipos percibidos de entidades financieras a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de padrón o matrícula), mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

a.2.) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles dependientes, con avales. Si la participación social estuviese detentada por varias Entidades Locales, el aval quedará limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.

a.3.) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

b). Para operaciones financieras contratadas a largo plazo:

b.1.) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales. Para este supuesto conviene recordar cómo la TRLHL establece que aquellas operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en la proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía, no se incluirán para el cálculo de las anualidades teóricas imprescindible para a su vez calcular el ahorro neto legal.

b.2.) Con avales, tal y como se establece para las operaciones de corto plazo en el apartado a.2.).

b.3.) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.

Lógicamente, y a diferencia de lo indicado en el supuesto a.3.) anterior para operaciones de corto plazo, en el presente supuesto sí se exige que exista una relación directa entre los recursos a afectar y el gasto a financiar con las operaciones de crédito. Esto es así por el carácter presupuestario de la deuda a largo plazo (sirve para financiar gasto presupuestado), mientras que la deuda a corto plazo, si bien ayuda a ejecutar el presupuesto (cubre las necesidades transitorias de tesorería), no puede financiar partida alguna del presupuesto.

b.4.) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración Pública (planes de cooperación económica local del MAP, planes de Administraciones Autonómicas...), con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de ésta con el gasto financiado con la operación de crédito. Lo que reduce el supuesto al único caso en el que se afecta la subvención de capital cuando la operación de crédito se solicita para financiar la aportación municipal al proyecto de inversión.

Finalmente, el artículo 49 incorpora otros dos apartados, 6 y 7, en los que recoge otras situaciones en las que los Entes Locales pueden conceder su aval. Se trata de dos situaciones sometidas a la fiscalización previa por parte de la intervención, a fin de determinar que el importe del préstamo garantizado no podrá ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia Entidad. Estas dos situaciones son:

1. A efectos de facilitar la realización de obras y prestación de servicios de su competencia, las Entidades Locales pueden conceder su aval a operaciones de crédito, cualquiera que sea su naturaleza, y siempre de forma individualizada para cada operación, que concierten personas o entidades con las que aquéllas contraten obras o servicios, o que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad respectiva.
2. Las Entidades Locales podrán conceder avales a Sociedades Mercantiles participadas o entidades privadas, en las que tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30 por 100. En cualquier caso, el aval no podrá garantizar un porcentaje del crédito superior al de su participación en la sociedad.

3. POLÍTICA PRESUPUESTARIA

3.1. Estabilidad presupuestaria

¿Qué se entiende por estabilidad presupuestaria?

Durante los años 80, los países industrializados de nuestro entorno se vieron inmersos en un proceso de acumulación de fuertes déficit presupuestarios que desencadenaron una preocupación generalizada por la sostenibilidad de las finanzas públicas y el margen de maniobra de la política fiscal. Como consecuencia, en los siguientes años se pusieron en marcha planes de consolidación fiscal, apoyados en un amplio consenso, que persiguieron reconducir los niveles de déficit y deuda hasta valores considerados más aceptables.

El establecimiento de reglas fiscales –normas legales que restringen el gasto, el déficit o la deuda públicos– contribuye, según sus defensores, a lograr una mayor eficiencia en el gasto, y a favorecer la estabilidad macroeconómica reduciendo la inflación, los tipos de interés y aumentando el ahorro nacional, lo que redundaría en un mayor crecimiento económico. Al mismo tiempo, sobrevienen unos costes en términos de pérdida de margen de actuación de la política presupuestaria como mecanismo estabilizador del ciclo económico y, también, como herramienta especialmente útil en un contexto de unión económica y monetaria, de lucha contra los efectos de potenciales perturbaciones asimétricas, es decir, aquéllas que, dentro de una zona monetaria única, afectan solamente a un área determinada. Asimismo, debe sacrificarse en cierto grado la inversión pública y se acaba con la tradicional relación positiva entre déficit público y crecimiento, al menos, en el corto plazo.

No obstante, una gran parte de los teóricos y de la evidencia empírica reciente parecen confirmar que existe un saldo final positivo en la aplicación de reglas fiscales, esto es, que los beneficios superan a los costes; si bien, también es cierto que la existencia de reglas no es condición necesaria ni suficiente para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Podemos encontrar en la realidad tanto países que, contando con reglas fiscales consolidadas, han acumulado niveles de deuda muy elevados, como otros que, sin

haberse dotado de ningún mecanismo legal, mantienen sus finanzas públicas en posiciones saneadas.

La estabilidad presupuestaria no sería otra cosa, dentro de este contexto, más que el establecimiento de algún tipo de medida normativa con el fin de limitar el déficit público y propiciar un escenario estable y predecible de gasto público en un horizonte de medio plazo. En la práctica, la estabilidad presupuestaria se ha interpretado en nuestro entorno más cercano de diferentes modos, comenzando por los conocidos criterios de convergencia de Maastricht y su extensión en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Escenarios Autonómicos de Consolidación Presupuestaria, las modificaciones introducidas en la normativa reguladora de las Haciendas Locales o, recientemente, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).

¿Qué controles sobre el déficit público establece la normativa comunitaria?

La exigencia de consolidación fiscal a escala comunitaria arranca del proceso de construcción de la Unión Monetaria. Como condición previa para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, las autoridades consideraron necesario exigir a los Estados aspirantes el cumplimiento de unas reglas de disciplina fiscal que favoreciesen la entrada en circulación de la moneda única, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica de la futura área euro. Surgen entonces los conocidos límites del 3% del PIB y del 60% del PIB de déficit público y deuda pública, respectivamente.

Una vez superado el umbral de la entrada en la tercera fase, la disciplina fiscal continúa bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y los consiguientes Programas Nacionales de Estabilidad. La Unión Europea persigue con el PEC que los Estados miembros se mantengan en el medio plazo en una posición de equilibrio o superávit público, permitiéndose un déficit máximo del 3% del PIB, antes de la aplicación de sanciones. En este contexto, cada país debe entregar a la Comisión Europea un programa anual en el que se incluyen las principales previsiones macroeconómicas y el comportamiento esperado de los ingresos y los gastos públicos durante un período que abarca varios ejercicios. Cabe destacar dentro de estos programas, el hecho de que hacen referencia al conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo, obviamente, a las administraciones territoriales. En nuestro país, al saldo presupuestario que presenta la Administración Central se unen, a la hora de evaluar el cumplimiento del Programa y del PEC, los de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

El cumplimiento de los criterios de Maastricht condujo a una reducción muy significativa del déficit público entre los Estados

miembros. Sin embargo, los períodos de recesión ponen de manifiesto la existencia de fuertes tensiones en el seno de la Unión Monetaria que hacen peligrar uno de los rasgos fundamentales que debe caracterizar a un sistema eficiente de disciplina fiscal, como es el de la credibilidad. El incumplimiento de los objetivos debe desencadenar la puesta en marcha del mecanismo sancionador a los Estados responsables, ya que en caso contrario, la pérdida de credibilidad afectará sin duda a la eficacia del PEC como instrumento de estabilidad presupuestaria, cuestionando, incluso, su existencia misma.

¿Cómo se define la estabilidad presupuestaria en España?

En España, las medidas de control del déficit se inician a principios de la década de los 90. Los diferentes instrumentos utilizados desde entonces han concluido en la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) en 2001, cuya aplicación se inició en los presupuestos de 2003.

Esta Ley, que afecta a todos los niveles de la Administración Pública española, incluidos sus entes dependientes, se dicta en el marco de cumplimiento del PEC y recoge, como principios rectores de la actividad presupuestaria, los de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de ingresos y gastos.

La estabilidad se interpreta como la situación de equilibrio o superávit medido en términos de capacidad de financiación, tal y como se define este concepto en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), metodología con la que se elaboran las estadísticas europeas y que queda sometida a la interpretación oficial de Eurostat, la agencia europea de estadística. La estabilidad debe verificarse tanto en la presentación del presupuesto como en la liquidación del mismo. Sólo en circunstancias excepcionales podrá presentarse o liquidarse el presupuesto con déficit, caso en el que deberá presentarse un plan de corrección del desequilibrio en un período máximo de tres ejercicios.

La Ley experimentó una reforma en el año 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria). La modificación más importante es la que se refiere a la relajación de la exigencia de situación de equilibrio o de superávit presupuestario en términos de capacidad de financiación, puesto que deja de exigirse en el ejercicio presupuestario para ser computado a lo largo del ciclo económico.

La regla de equilibrar los ingresos y los gastos en la aprobación de los presupuestos y su liquidación anual obliga a las administraciones a llevar a cabo políticas pro-cíclicas: mantener el equilibrio

presupuestario cada año en el marco de una etapa de recesión económica obliga a la Administración a compensar con un superávit estructural el déficit de carácter cíclico que provoca la acción de los estabilizadores automáticos. Esta situación supone emprender medidas de restricción presupuestaria –incremento de ingresos tributarios y/o contención del gasto público– en un momento en el que lo que dicta la teoría económica es precisamente lo contrario, el ejercicio de la función estabilizadora.

La modificación del concepto de equilibrio presupuestario anual por equilibrio a lo largo del ciclo implica que el déficit permitido en las épocas de recesión económica deberá ser compensado con superávit en las etapas de expansión. Ahora bien, en este marco caben dos posibilidades:

- a) Exigir equilibrio estructural presupuestario anualmente, lo que deja libre la acción de los estabilizadores automáticos en función de la etapa del ciclo que se atraviese. De este modo, las Administraciones presentan déficit o superávit de carácter cíclico, pero carecen de capacidad para intervenir activamente con políticas anticíclicas.
- b) Exigir el equilibrio estructural en el ciclo, lo que significa que las Administraciones podrán ejercer políticas activas, de carácter expansivo o contractivo, encaminadas a la estabilización de la posición cíclica de la economía.

La modificación se aplica a todos los niveles de la Administración Pública, exceptuando a las Entidades Locales de menos de 75.000 habitantes que no sean capitales de provincia.

¿Qué implica la Ley de Estabilidad para las Entidades Locales?

La LGEP impone una obligación generalizada de respetar el equilibrio presupuestario, en el presupuesto y en su liquidación, relegando la utilización del déficit a situaciones excepcionales y justificadas. Además, no sólo incluye en el cálculo del déficit el generado por la Administración General, sino que la obligación se hace extensiva también al sector público dependiente. En este sentido, la LGEP establece dos definiciones de estabilidad presupuestaria:

- a. Aplicable a la Administración General y a todos los organismos y sociedades dependientes que se financian mayoritariamente con fondos procedentes del presupuesto. La estabilidad se entiende como el equilibrio o la capacidad de financiación según los criterios del SEC.
- b. Aplicable a los organismos y sociedades dependientes que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales. La estabilidad presupuestaria se interpreta como la consecución de beneficios adecuados a su objeto social.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

La estabilidad se mide anualmente para las Entidades Locales de menos de 75.000 habitantes que no sean capital de provincia, y a lo largo del ciclo para el resto.

¿Cómo calcula una Entidad Local su capacidad o necesidad de financiación?

Los cálculos que impone la LGEP para conocer el estado del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria no se realizan en términos de contabilidad presupuestaria, sino de Contabilidad Nacional (criterios del SEC). Ambas metodologías presentan algunas diferencias sustanciales, por lo que resulta muy conveniente para el gestor público conocer cuáles son los ajustes que deben realizarse en las partidas presupuestarias para obtener como resultado la capacidad o necesidad de financiación que servirá para valorar el cumplimiento de la Ley.

La capacidad o necesidad de financiación se calcula a partir del saldo no financiero del presupuesto¹, en cualquiera de sus fases, y sobre él se aplican una serie de ajustes que están recogidas en él.

3.2. Indicadores de la situación económica y financiera y cálculo de la estabilidad presupuestaria

¿Cómo medir la situación financiera de una Administración Pública?

El saldo presupuestario es un indicador de la dinámica de las finanzas públicas que cuantifica la sostenibilidad de las cuentas, añadiéndose a otras ratios relevantes como el ahorro corriente, el saldo de capital o la necesidad de endeudamiento. Cada uno de ellos proporciona información útil y complementaria sobre la dinámica presupuestaria de las Administraciones Públicas, por lo que es el análisis de la sucesión completa de estos indicadores el modo más adecuado de valorar la realidad financiera pública.

Entre todos ellos, el saldo presupuestario o déficit público ofrece información suficiente como para constituir el eje de un seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria y como tal, es elegido por diversas instituciones como instrumento de control de la actividad financiera pública. De las diversas definiciones de déficit público vamos a tomar probablemente la más extendida, que es aquella que lo identifica con el saldo no financiero presupuestario, es decir, la diferencia entre todos los ingresos de naturaleza no financiera (capítulos 1 al 7 de ingresos) de la Administración Pública y todos los gastos no financieros (capítulos 1 al 7 de gastos) consignados durante un ejercicio económico.

Además de los múltiples indicadores para valorar la gestión financiera del sector público, es preciso seleccionar la metodología que vamos a

¹ Ver cómo se calcula el saldo no financiero en el epígrafe siguiente.

emplear para su cálculo, en la medida en que ésta condicionará la interpretación final de los ratios. Comenzaremos por el empleo de la contabilidad presupuestaria simultáneamente como metodología y fuente de información para el cálculo del saldo no financiero. El presupuesto es la más clara manifestación de la actividad económica del sector público donde se recogen y cuantifican la mayor parte de las políticas públicas.

Existiría la posibilidad de calcular el saldo no financiero (y el resto de los ratios) en cada una de las fases presupuestarias teniendo en cuenta en todo momento la situación de ingresos y gastos que subyace a cada una. No obstante, podríamos decir que las cifras definitivas deberían corresponder al calculado en la fase de caja, es decir, el que tiene en cuenta los ingresos realmente recaudados y los gastos efectivamente pagados. Sin embargo, esta medida del saldo no financiero presenta una dificultad técnica que le resta utilidad como indicador del déficit público del ejercicio. Se trata de los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago, ocasionados por los desfases que se producen habitualmente entre el reconocimiento de un derecho y su materialización efectiva y también entre las obligaciones reconocidas y su pago.

La materialización de los pendientes de pago puede prolongarse en el tiempo, incluso, durante varios años, restando, por lo tanto, interés al déficit así calculado si obviamente, queremos hacer un seguimiento próximo en el tiempo del indicador. Esta es una de las razones por las que habitualmente el saldo no financiero se calcula en la fase anterior o de presupuesto liquidado, donde se tienen en cuenta los compromisos firmes de gasto que adquiere la Administración (que pueden ser exigidos por su contraparte) y los ingresos a los que tiene derecho (y que ella, a su vez, puede reclamar a terceros).

¿Cómo calcular el saldo no financiero?

Para calcular el saldo no financiero, por lo tanto, debemos partir de la estructura económica del presupuesto y sencillamente, hallar la diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros. Entre los primeros, consideraremos los impuestos directos, indirectos, tasas y otros ingresos de naturaleza diversa, transferencias corrientes recibidas por la Administración, ingresos patrimoniales, ingresos procedentes de la enajenación de inversiones reales y transferencias de capital concedidas a la Administración. Desde la perspectiva de los gastos sumaremos los gastos de personal, los de compras de bienes y servicios, los gastos financieros –intereses de la deuda–, las transferencias corrientes pagadas por la Administración, las inversiones reales emprendidas y canalizadas a través de transferencias de capital.

ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO

Ingresos	Gastos
Capítulo I Impuestos directos	Capítulo I Gastos de personal
Capítulo II Impuestos indirectos	Capítulo II Compras de bienes y servicios
Capítulo III Tasas y otros ingresos	Capítulo III Gastos financieros
Capítulo IV Transferencias corrientes	Capítulo IV Transferencias corrientes
Capítulo V Ingresos patrimoniales	
Ingresos corrientes (Cap. 1 al 5)	Gastos corrientes (Cap. 1 al 4)
Capítulo VI Enajenación de inversiones reales	Capítulo VI Inversiones reales
Capítulo VII Transferencias de capital	Capítulo VII Transferencias de capital
Ingresos no financieros (Cap. 1 al 7)	Gastos no financieros (Cap. 1 al 7)
Capítulo VIII Activos financieros	Capítulo VIII Activos financieros
Capítulo IX Pasivos financieros	Capítulo IX Pasivos financieros

¿Cómo se calcula la estabilidad presupuestaria a partir del saldo no financiero?

Anteriormente se apuntaba que la estabilidad presupuestaria, medida en términos de capacidad o necesidad de financiación, se calcula partiendo del saldo no financiero. Sobre dicho saldo, se aplican una serie de ajustes recogidos en el “Manual para el cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado para Corporaciones Locales”.

Dentro de dichos ajustes, algunos de los más importantes son:

- El criterio en Contabilidad Nacional para la imputación de impuestos y cotizaciones sociales es el de caja. De esta forma, los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos se contabilizarán por los importes realizados en caja.
- Los gastos financieros se contabilizan en Contabilidad Nacional aplicando el principio de devengo y no el de vencimiento de cuotas.
- En cuanto a las transferencias entre Administraciones Públicas, en Contabilidad Nacional se busca que las diferentes unidades implicadas en la operación imputen las mismas cantidades, en el mismo período y por el mismo concepto. De esta forma, el criterio general establecido es que se sigan las normas de la entidad que paga la transferencia. En el caso de que la unidad receptora registre la operación de forma distinta, deberá realizar las correcciones convenientes.

¿Qué otros indicadores presupuestarios son interesantes?

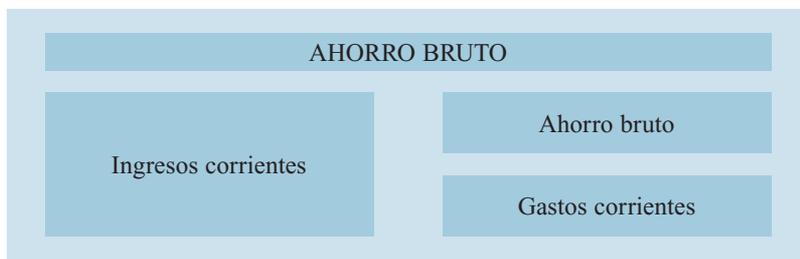
Para sustentar las futuras decisiones de política presupuestaria, es conveniente completar el estudio del déficit presupuestario con el de otros indicadores. De esta manera, además del saldo no financiero, resulta interesante estudiar saldos e indicadores presupuestarios como el ahorro bruto, el ahorro neto, la carga financiera y el resultado presupuestario².

² El cálculo del saldo del resultado presupuestario se encuentra explicado en el apartado 1 de este capítulo.

¿Qué es el ahorro bruto?

El ahorro bruto se calcula como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes consignados en el presupuesto. Representa el exceso de ingresos que quedan disponibles para financiar las amortizaciones de deuda y las inversiones, una vez cubiertos los gastos corrientes de cada ejercicio.

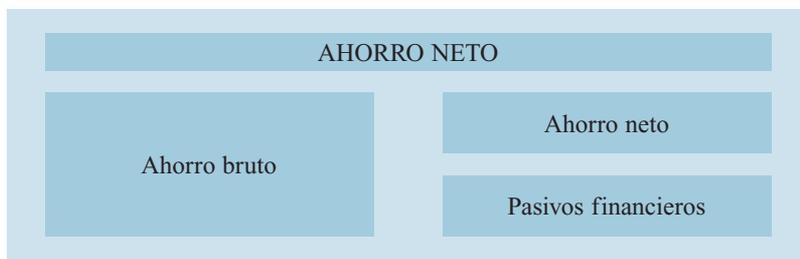
En las Corporaciones Locales, al igual que en las Comunidades Autónomas, el ahorro debe ser positivo, en la medida en que la Ley sólo permite el endeudamiento para financiar gastos de inversión, pero no corrientes.



¿Qué es el ahorro neto?

El ahorro neto se define como la diferencia entre el ahorro bruto y la amortización de deuda financiera (Capítulo 9 de gastos). Esta magnitud pone de manifiesto la verdadera capacidad de la administración para financiar inversiones con recursos propios (al margen de los posibles ingresos de capital), una vez descontado el servicio de la deuda.

Al igual que el ahorro bruto, este saldo no puede ser negativo en una situación presupuestaria equilibrada.



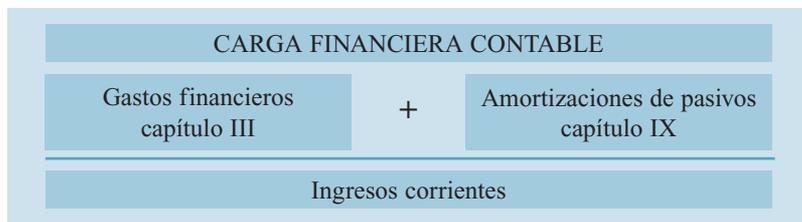
¿Qué es la carga financiera?

La carga financiera se define como la suma de los gastos financieros y las amortizaciones de deuda financiera.

El indicador de carga financiera se obtiene calculando el peso de los gastos por intereses y las amortizaciones de la deuda sobre los ingresos corrientes del ejercicio.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

La ratio constituye un excelente indicador de la sostenibilidad del endeudamiento público.



Algunos de los indicadores financieros más relevantes

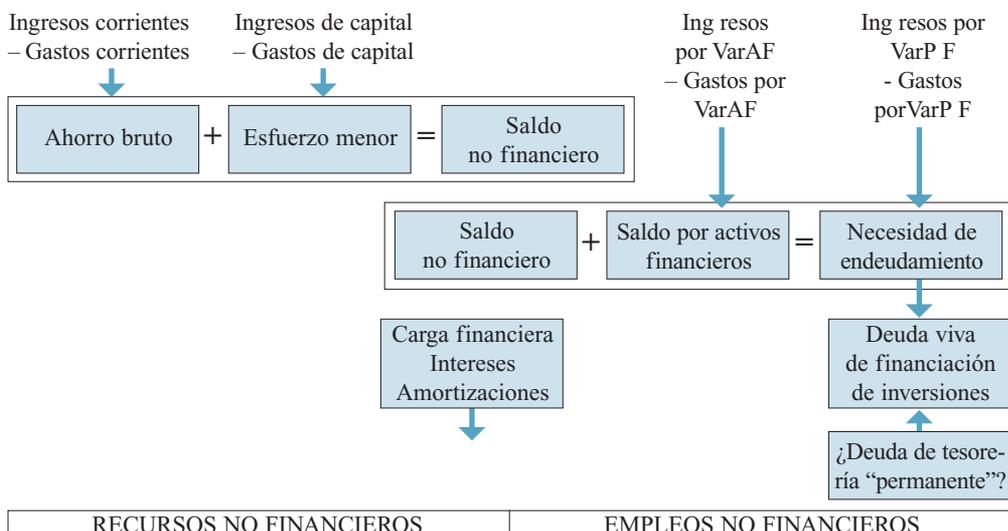
Los ratios de endeudamiento financiero completan, junto con las anteriormente definidas, la descripción de la posición económico-financiera de la entidad.

En este sentido, el **índice de endeudamiento financiero** se calcula como el peso de la deuda los ingresos corrientes. Este indicador pone de relieve la cantidad de recursos presupuestarios que absorbería la deuda para su reembolso.

Otra posibilidad es calcular el peso del **endeudamiento sobre el ahorro bruto** de la entidad, lo que nos daría el número de años que la Corporación tardaría en amortizar el saldo de deuda manteniendo su nivel de ahorro.

Por su parte, el cálculo de la **deuda por habitante** permite realizar análisis comparados con otras entidades similares.

LA SOLVENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL



3.3. Modernización del proceso de elaboración presupuestaria

¿Qué limitaciones tiene el presupuesto tradicional?

El presupuesto ha sido un instrumento fundamental para el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas, así como referente de políticos, gestores y ciudadanos. Su finalidad puede ser resumida en tres aspectos fundamentales:

- Servir como instrumento de control.
- Ser herramienta de gestión y planificación.
- Constituir un instrumento de política económica.

El presupuesto tradicional ha sido, sobre todo, un instrumento de control, tal y como se desprende todavía de su definición legal:

“acto anual de previsión contable donde se recogen la totalidad de las obligaciones que como máximo se podrán reconocer en el ejercicio, así como la totalidad de derechos que se estima se van a reconocer en el mismo período de tiempo.”

Sin embargo, esta orientación presupuestaria es más propia de una administración de tiempos y retos pasados, superada ampliamente en la actualidad en todas las economías de nuestro entorno. De hecho, en los últimos años el presupuesto parece haberse convertido en ciertos casos en un instrumento anquilosante y excesivamente rígido.

¿Qué retos se le presentan a la institución presupuestaria?

Los intentos de introducir mejoras en la gestión pública han desbordado a la institución presupuestaria, que se ha mostrado en un elevado grado incapaz de acomodar los cambios en la cultura de la organización administrativa, con lo que se ha generado un proceso de descentralización (interpretable en cierto modo como de despresupuestación), perceptible en cualquier nivel de administración.

El presupuesto se ha llegado a considerar más una obligación formal que un instrumento de planificación, control y divulgación de las actividades locales. En muchos casos, las previsiones presupuestarias se derivan más de compromisos y presiones que de un proceso racional de planificación. Además, las cifras inicialmente aprobadas son modificadas sustancialmente en la fase de ejecución, deteriorándose la transparencia de las finanzas públicas.

El ciclo presupuestario adolece en numerosas ocasiones de serias limitaciones que contribuyen a apartar al presupuesto de papel central que debería corresponderle dentro de la actividad habitual de la Entidad Local:

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

LIMITACIONES EN LA FASE DE ELABORACIÓN

- El incrementalismo económico como criterio básico de presupuestación y la consiguiente petrificación del gasto.
- Escaso diseño del proceso de elaboración, a pesar de las necesidades de información, cantidad de personas que intervienen, la obligación de cumplir los plazos, etc.
- La escasa descripción de las actividades que se presupuestan.
- Inadecuación de las estructuras presupuestarias a la realidad del gasto.
- Incumplimiento de los plazos legales de aprobación.
- La elaboración dificulta la toma de decisiones y no facilita el debate político.
- Insuficiente información y participación del ciudadano.

LIMITACIONES EN LA FASE DE EJECUCIÓN

- Deficiencias en el sistema de información, lo que dificulta el seguimiento.
- Escaso dominio por parte de la estructura, lo que provoca la falta de responsabilización del gestor y la introducción de modificaciones al margen de éste.
- Deficiencias y retrasos en la contabilización por falta de criterios normalizados.

LIMITACIONES EN LA FASE DE CONTROL

- Predominio del control de la legalidad y ausencia del control de resultados, en especial, de eficacia y eficiencia.
- Escaso control político
- Retrasos en los controles, en especial en la liquidación, que en muchos casos, se realiza con seis o más meses de retraso.

¿A qué se denomina reforma presupuestaria?

Ha surgido la necesidad de plantearse si el presupuesto conserva relevancia como instrumento de control democrático y como herramienta de gestión de las finanzas públicas.

El presupuesto debe recuperar un papel central en la Administración Pública y en concreto, en la vida local. Además de un acto de previsión contable, el presupuesto debe ser un instrumento normativo, una pauta de conducta para responsables públicos y una referencia para la evaluación, motivación y control de la organización pública.

Parece necesario, por lo tanto, plantear una reforma del presupuesto, que debe estar presidida por tres elementos:

- Que se trate de una reforma enmarcada en el cambio de cultura organizativa de las entidades públicas, orientada, por tanto a la mejora en la asignación y en la gestión de los recursos.
- Que garantice la estabilidad financiera de las entidades públicas.
- Que persiga la transparencia (rendición de cuentas).

El presupuesto de una Corporación Local es, además, el documento en que se materializa y cuantifica el programa de gobierno de su Presidente. Por ello, éste debe ser el principal impulsor del presupuesto en sus tres vertientes dinámicas:

- a) Su elaboración como proceso ordenado de debate en el seno del equipo de gobierno y del Pleno, así como ámbito adecuado para la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.
- b) Su seguimiento como sistema de información para la gestión económica del proceso de gobierno.
- c) Su evaluación como disciplina sistemática que permite mejorar el diseño de las diferentes políticas.

¿Cuáles son los objetivos que debería perseguir la reforma presupuestaria?

Cualquier mejora de los sistemas presupuestarios y, en particular, en la fase de elaboración y aprobación, debería contemplar los siguientes objetivos de mejora para la organización:

- a. Mejorar el conocimiento de la realidad económico-financiera, de lo que se hace y con qué resultados.
- b. Mejorar el dominio del presupuesto por las estructuras políticas y administrativas.
- c. Mejorar la descripción de las actividades, programas, etc.
- d. Mejorar la capacidad de diseño de alternativas.
- e. Mejorar la capacidad de priorización de necesidades a cubrir.
- f. Mejorar la seguridad de la ejecución diseñando sistemas de seguimiento.
- g. Creación de un lenguaje común que facilite la coordinación.

Pero también otros objetivos de mejora en los procesos de gobierno:

- a. Mejorar las relaciones internas en el equipo y/o coalición de gobierno.
- b. Mejorar las relaciones Gobierno/Oposición, facilitando acuerdos programáticos, institucionales, etc.
- c. Facilitar las relaciones Gobiernos/Ciudadanos, posibilitando la participación e incrementando la legitimidad de los gobiernos y de la Institución.
- d. Mejora las relaciones de las Corporaciones con Institución de ámbito superior y/o privadas.

3.4. Planificación presupuestaria y financiera

¿Cuáles son las obligaciones legales de la planificación presupuestaria?

Una de las consecuencias más importantes de la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la introducción del principio de plurianualidad.

De esta forma, la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.

En los primeros meses de cada año, el Gobierno fija el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los niveles: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Sector Local.

La introducción de la perspectiva plurianual en la presupuestación aparece frecuentemente acompañando a procesos de incremento y mejora de la disciplina presupuestaria o, directamente, a la reconducción de desequilibrios económico-financieros persistentes en las Administraciones Públicas. Además de para estos fines, contar con escenarios plurianuales debería permitir mejorar la eficiencia en la asignación de ingresos y gastos públicos, poner del relieve el coste de las políticas emprendidas y facilitar la rendición de cuentas, todos ellos, principios complementarios al de estabilidad presupuestaria recogidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

¿Existe normativa reguladora de la presupuestación plurianual?

Nos encontramos en un período en el que las Administraciones Locales tienen que adaptar los procedimientos presupuestarios a la plurianualidad. El Estado ya inició esta senda en los presupuestos para 2003, aprobando la Orden del Ministerio de Hacienda, de 2 de enero de 2002, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2004–2006, siguiendo las disposiciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La orden establece las líneas básicas de elaboración del escenario presupuestario, su estructura, procedimientos y plazos. En el caso del Estado, los centros gestores se encargan de realizar sus proyecciones de ingresos y gastos, así como de su envío a la Dirección General de Presupuestos antes del 15 de febrero. A su vez, la Dirección General se encargará de elaborar propiamente el escenario, en concordancia con el objetivo de estabilidad aprobado por el Gobierno. El proyecto es sometido posteriormente a la aprobación del Gobierno, antes del 31 de mayo. La información contenida en los escenarios debe detallar

anualmente las cantidades comprometidas en cada política presupuestaria, dando cumplimiento, así, a lo establecido en la LGEP en relación al Presupuesto del Estado.

En coherencia con todo lo anterior, la Ley General Presupuestaria ha elevado a rango legal la presupuestación plurianual en el ámbito del Estado, conservando el procedimiento establecido por la citada Orden Ministerial.

Comprobamos que las consecuencias de la estabilidad no se quedan, pues, en la mera restricción presupuestaria, sino que obligan a las Administraciones Públicas, en general, y a la Local, en particular, a realizar un esfuerzo por modernizar sus procedimientos de elaboración y ejecución presupuestaria, pasando obligatoriamente por superar la óptica anual y adoptar el escenario plurianual como eje principal de la actividad económica y financiera pública.

En todo caso, las políticas de gasto registradas en los escenarios deben ir acompañadas de la correspondiente fijación de objetivos y prioridades y de los instrumentos necesarios para proceder a su evaluación y seguimiento (indicadores). En efecto, el seguimiento y control de las políticas de gasto es un elemento fundamental para alcanzar el fin último de mejora en la eficiencia del gasto público; para ello, resulta imprescindible comparar resultados obtenidos con previsiones iniciales y analizar las causas de las posibles desviaciones, perfeccionando, como consecuencia, tanto los objetivos como las medidas puestas en marcha. Además, el escenario debe incorporar todos los compromisos de gasto, ya sean los adquiridos en el pasado que prolongan sus consecuencias sobre ejercicios futuros, ya sean compromisos nuevos o pendientes de asumir con un elevado grado de certeza. Asimismo, convendrá contemplar los compromisos de carácter político, los emanados de la normativa o, incluso, los de naturaleza particular.

3.5. Las alternativas a la financiación de inversiones

¿Por qué financiación alternativa de las inversiones públicas?

La disciplina presupuestaria constituye el marco imprescindible de referencia de todos los proyectos de inversión pública. El planteamiento de fórmulas alternativas para la financiación de infraestructuras aparece en muchas ocasiones, como la única posibilidad de conciliar el cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria y la atención a necesidades acuciantes de inversión pública. No obstante, la formulación de modelos alternativos debe considerarse también sometida a ciertos límites; el primero de ellos sería el de su viabilidad jurídica.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Frecuentemente, cuando se habla de financiación alternativa de infraestructuras, existe la tentación de “importar” directamente modelos aplicados en otros países sin considerar su adecuación al ordenamiento jurídico español, elemento que, finalmente, puede acabar conduciendo al fracaso del planteamiento. Igualmente, el modelo seleccionado no deber superar en ningún caso la capacidad de gestión del promotor público ni menoscabar la transparencia de las cuentas públicas hasta el punto de desconocer cuáles son o serán el futuro las obligaciones verdaderamente contraídas por la Administración. Por último, no hay que olvidar también el coste financiero añadido que algunas operaciones extrapresupuestarias acarrearán a la Administración Pública cuando las comparamos con el que afrontaría ésta directamente.

Sin embargo, la financiación extrapresupuestaria de infraestructuras aporta ventajas importantes a los promotores públicos, la primera, y fundamental, es que hace posible ejecutar inversiones que, dentro del marco actual de restricción presupuestaria, no serían posibles o quedarían postergadas en el tiempo, perdiendo con ello en muchos casos su razón de ser. Asimismo, permite optimizar las fuentes de financiación en función de las características de los diferentes proyectos y obliga a los gestores públicos a llevar a cabo análisis detallados de todos los flujos, positivos y negativos, susceptibles de ser generados durante la vida económica de una inversión, así como de cada uno de los riesgos asociados, trabajos que a menudo son desatendidos cuando la financiación es puramente presupuestaria.

Las inversiones en infraestructuras, la mayor parte, de gran envergadura, requerirán en buena medida de un planteamiento alternativo al tradicional de endeudamiento público sustentado, en última instancia, en el presupuesto. Entre las fórmulas que ya se han puesto en marcha en nuestro país se encuentran los habituales contratos de concesión de obra pública, la utilización de sociedades vehículo públicas que afrontan la construcción y explotación de los servicios públicos o el contrato de abono total del precio (modelo alemán), sólo al alcance del Estado y las Comunidades Autónomas.

¿Qué elementos debemos tener en cuenta?

Los criterios para considerar las operaciones de financiación dentro o fuera del cómputo de los límites de déficit/deuda pública se definen y valoran por Eurostat, la Agencia Europea de Estadística, responsable en último término de la aplicación del SEC, asume, así, un papel fundamental para aclarar dónde deben situarse los límites al déficit de las Administraciones Públicas.

En sus decisiones, Eurostat pone de manifiesto como factores claves para la consideración de las operaciones de financiación de

infraestructuras públicas al margen de las restricciones al déficit, el de la explotación de estas infraestructuras y la asunción de riesgos por parte de la unidad encargada de ejecutarlas, sea pública o privada. Se trata, por tanto, de seleccionar el modelo de gestión y no tanto el de financiación como aspecto esencial para garantizar la viabilidad del proyecto en términos de superación de la restricción presupuestaria anual.

Más tarde, será necesario plantear el escenario de financiación, donde el préstamo bancario tradicional es sólo una de las múltiples alternativas a disposición del gestor público: titulización, cesión de derechos de cobro, *factoring*, etc. son también estrategias a analizar con el fin de minimizar el coste de financiación y optimizar los resultados y a las que habrá que añadir las previstas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En ella se desarrollan algunos instrumentos de financiación al servicio de los concesionarios que contratan la construcción y explotación de obras con la Administración Pública y que persigue ofrecer un marco atractivo para que el sector privado participe en la financiación de las infraestructuras previstas.

¿Cuáles pueden ser las fórmulas de financiación alternativa de inversiones?

Las fórmulas de financiación alternativa de infraestructuras comparten algunas características; entre ellas, se encuentran las de su relativa complejidad y la necesidad de abordarlas desde un planteamiento multidisciplinar en el que se contemplen simultáneamente cada una de sus vertientes:

- JURÍDICA. Definición de relaciones jurídicas entre los posibles participantes, redacción de estatutos, pliegos de condiciones, etc.
- PRESUPUESTARIA Y CONTABLE. Estudio de la operación desde la perspectiva del SEC y su impacto sobre la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas implicadas y repercusiones sobre los presupuestos actuales y futuros.
- FINANCIERA. Información a presentar a las entidades financieras para la negociación de la financiación a formalizar, búsqueda y selección de entidades financieras, desarrollo de las negociaciones que se establezcan con las entidades financieras seleccionadas, ofertas presentadas.

Entre las posibilidades al alcance de las Entidades Locales pueden citarse varios modelos de gestión, teniendo en cuenta que cada proyecto requiere un análisis individual para seleccionar la alternativa más apropiada de gestión y financiación que en algunos casos, puede ser una combinación de varias:

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

- Arrendamiento operativo.
- Sociedad pública.
- Concesión de obra pública.
- Censo enfitéutico.
- Cesión de derechos de cobro.
- Titulización.

En todos ellos, deben estudiarse detenidamente todos y cada uno de los aspectos antes mencionados, con el fin de simultanear los objetivos últimos que se plantean: viabilidad jurídica, viabilidad económica y, no olvidemos, viabilidad política del proyecto.

4. EL CONTROL INTERNO

4.1. El control interno: funciones y responsabilidades

¿Qué es el control interno?

En todas las Entidades Locales se ejerce una función pública, esencial y necesaria, de control y fiscalización interna de toda la gestión económico-financiera y presupuestaria a la que se denomina control interno y cuya responsabilidad se atribuye a un órgano de intervención cuyo titular ha de ser necesariamente un funcionario.

Así se establece en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (antes el art. 92.3.b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), del siguiente tenor literal.

1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:

Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal: (...) b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

¿Quién ejerce el control interno en las Corporaciones Locales?

La responsabilidad del control interno en las Entidades Locales está atribuida expresamente a funcionarios con habilitación de carácter estatal (antes nacional), denominados interventores y pertenecientes a la escala administrativa de interventores-tesoreros. No obstante, en las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en tercera clase, las funciones del Interventor formarán parte del contenido del puesto de trabajo de aquélla, salvo que se agrupen a efectos de Intervención.

La regulación de las funciones y forma de selección de estos funcionarios se encuentra recogida tanto en el Estatuto Básico del Empleado Público (Disposición adicional segunda) como en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

¿Qué funciones están atribuidas a la Intervención? Según se recoge en el Real Decreto 1174/1987, las funciones de Intervención están clasificadas en dos grupos:

- Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.
- Contabilidad.

En primer lugar, el control y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria supone la realización de las siguientes tareas:

1. La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.
2. La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.
3. La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.
4. La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.
5. La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.
6. La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.
7. El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.
8. La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los concejales o diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias pudiera dudarse, podrán solicitar al presidente el uso de la palabra para asesorar a la corporación.
9. La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los organismos autónomos o sociedades mercantiles dependientes de la entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control de carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la corporación.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

No obstante, aquellas Entidades Locales que tengan implantado un sistema informático de gestión y seguimiento presupuestario podrán establecer que las funciones de control y fiscalización interna se efectúen por muestreo o por los medios informáticos de que disponga la Entidad Local.

En segundo término, la función de contabilidad comprende:

1. La coordinación de las funciones o actividades contables de la Entidad Local, con arreglo al plan de cuentas a que se refiere el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.
2. La preparación y redacción de la cuenta general del presupuesto y de la administración del patrimonio, así como la formulación de la liquidación del presupuesto anual.
3. El examen e informe de las cuentas de tesorería y de valores independientes y auxiliares del presupuesto.

De acuerdo con todo lo anterior y con lo establecido en el artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), en todas las Entidades Locales deben ejercerse las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles de ellas dependientes, en una triple acepción:

- Función interventora.
- Función de control financiero y de eficacia.
- Desarrollo de la contabilidad.

Respecto a los requisitos establecidos en la LGEP, es previsible que se asigne al Interventor de la Corporación Local, la obligación de elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad agregado del *grupo local* a los efectos de esa normativa, que tendría que incluir además de las cuentas de la corporación en sentido estricto, las cuentas de todas las sociedades, entes, fundaciones controladas y financiadas por la entidad y consorcios que la IGAE determine que forman parte, a efectos de la Ley de Estabilidad, de la Entidad Local.

4.2. La función interventora

Según el artículo 214 del TRLHL, se entiende por función interventora las acciones encaminadas a *“fiscalizar todos los actos de las Entidades Locales y de sus Organismos Autónomos que den lugar a reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos deriven y*

la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”.

De esta definición se puede extraer que la función interventora tiene un carácter interno y preventivo, y tiene como objetivo garantizar el cumplimiento, en todo momento, de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gasto y de ingresos, y a la aplicación de los fondos públicos.

El artículo 214 antes mencionado pone de manifiesto el ámbito de aplicación de dicha función interventora:

- Ámbito subjetivo: las Entidades Locales y todos sus Organismos Autónomos.
- Ámbito objetivo: todos los actos realizados por el Ente Local, con las excepciones contempladas en el TRLHL.

Existen dos modalidades de realización de la función interventora:

- a) Intervención formal, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que perceptivamente deban estar incorporados en el expediente.
- b) Intervención material, que trata de comprobar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

¿Cómo se desarrolla la función interventora?

La función interventora comprende las siguientes fases:

- 1. Intervención crítica o previa:** consistente en examinar, antes de que se tome cualquier decisión o se dicte resolución, todo acto, documento o expediente que sea susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos, con el fin de asegurar el cumplimiento de los procedimientos establecidos y su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

En materia de gastos, la fiscalización previa consistirá en comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones de los negocios jurídicos a suscribir por las autoridades competentes se ajustan a la Ley y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

Por lo que se refiere a los ingresos, la fiscalización previa de los derechos se puede sustituir por la inherente toma de razón en contabilidad, sin perjuicio de la realización de otras comprobaciones.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

El artículo 219.1 exige de la fiscalización previa los siguientes supuestos:

1. Los gastos de material no inventariable.
2. Los contratos menores.
3. Los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al periodo inicial.
4. Otros gastos menores de 3.005,06 euros que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

2. Intervención formal de la ordenación del pago: es la acción encaminada a verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra la Tesorería de la Entidad Local.

El examen de liquidaciones, cuentas y expedientes que hayan de producir expedición de mandamiento de pago, comprobará:

3. Intervención material del pago: busca la verificación de que dicho pago se ejecute por un órgano competente y se realice en favor del perceptor y por el importe establecidos. Esta última faceta de la función interventora, consiste en verificar la salida material de fondos de las cuentas de la corporación y está generalmente atribuida al Tesorero.

4. Intervención material de las inversiones: se trata de comprobar, antes de liquidar el gasto o de reconocer la obligación, la realización efectiva de las obras, servicios y cualquier otra adquisición financiada con fondos públicos y de su adecuación al contenido del contrato correspondiente.

Existen otras formas de intervención, que si bien forman parte de la función interventora, no han sido objeto de desarrollo normativo en cuanto al sector público local:

1. Intervención de la liquidación del gasto.
2. Fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar.
3. Fiscalización previa de las órdenes de pago de anticipos de caja fija.
4. Intervención de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y de los anticipos de caja fija.
5. Intervención previa de los derechos e ingresos.
6. Control a posterior de los derechos.

¿Qué consecuencias tiene que la intervención informe en desacuerdo sobre un acto, documento o expediente?

Cuando la intervención de la Entidad Local esté en desacuerdo con el fondo o la forma de alguno de los actos, documentos o expedientes que esté examinando, tendrá que formular por escrito, antes de la adopción del acuerdo o resolución, sus reparos y comunicárselos al órgano gestor. La emisión de una nota de reparo tendrá las siguientes consecuencias:

- Si la disconformidad afecta al reconocimiento o liquidación de derechos, la nota de reparo no suspenderá en ningún caso la tramitación del expediente.
- Si la disconformidad atañe a la disposición de gasto, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, la nota de reparo suspenderá el expediente hasta que se solvete la disconformidad siempre que el reparo:
 - Se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.
 - No se hubieran fiscalizado los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
 - Se hayan omitido requisitos esenciales en la tramitación del expediente.
 - Cuando se derive de las comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

En el caso en que existan discrepancias entre el órgano gestor y la intervención de la Entidad, en cuanto al reparo, es el Presidente del Ente Local quien tiene, con carácter general, la competencia de resolver las diferencias y su decisión tendrá carácter ejecutivo. El órgano interventor, remitirá un informe al Pleno sobre todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad en sentido contrario a los reparos efectuados, sin que esto suspenda la ejecución de acto.

En cualquier caso, corresponderá el Pleno de la Entidad la resolución de las discrepancias, cuando los reparos:

- Se basen en la insuficiencia o inadecuación del crédito.
- Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

¿Qué es la fiscalización previa limitada?

Siempre que el Pleno lo acuerde, a petición del Presidente de la Corporación y previo informe del órgano de intervención, la fiscalización previa podrá limitarse a comprobar los términos enumerados en el artículo 219.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

- a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto y obligación que se proponga contraer.
En el caso de compromisos de carácter plurianual habrá que comprobar también el cumplimiento de los requisitos y limitaciones de éste tipo de compromisos de gastos (art. 174 del TRLHL).
- b) Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente.
- c) Cualquier otro aspecto que se determine por el pleno a propuesta del presidente.

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

En cualquier caso, esta fiscalización limitada se complementará con otra “intervención plena” que se realizará con posterioridad sobre una muestra de los actos, documentos o expedientes que fueron objeto de fiscalización limitada, con el fin de verificar el cumplimiento de todos los requisitos del procedimiento de gasto establecido.

Una vez realizado el control posterior, la Intervención emitirá un informe escrito en el que consten todas las observaciones y conclusiones que se deduzcan de la fiscalización a posterior, que se remitirá a los órganos gestores, para que formulen las observaciones que consideren pertinentes, y posteriormente al Pleno de la Entidad Local.

4.3. Control financiero y control de eficacia

¿Qué es el control financiero?

El control financiero es aquel control que tiene como objeto informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, sobre el cumplimiento de las normas y directrices de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

En este sentido el control financiero consistirá en verificar:

- Que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han realizados conforme a las normas de aplicación (*auditoría de cumplimiento*).
- Que la contabilidad general, cuentas anuales y demás estados e informes reflejen fielmente el resultado de la gestión (*auditoría financiera*).
- Que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se realizan conforme a los criterios de eficiencia, eficacia y economía (*auditoría operativa*).
- Que los procedimientos aplicados han sido formulados conforme a la normativa aplicable (*auditoría de sistemas y procedimientos*).
- En el caso en que los presupuestos de los servicios y entes dependientes de la Entidad Local, se formulen por programas, objetivo o planes de actuación, el control financiero tendrá por objeto el examen, análisis y evaluación de los procedimientos de seguimiento de los objetivos (*auditoría de programas presupuestarios y planes de actuación*).

¿Cuál es el ámbito de aplicación del control financiero?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 214.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el control financiero se aplicará respecto a:

- Los servicios de las Entidades Locales.
- Sus Organismos Autónomos.
- Las Sociedades Mercantiles dependientes.

¿Cuál es el procedimiento de control financiero?

El control financiero habrá de realizarse mediante la aplicación de procedimientos de auditoría u otras técnicas de control, de acuerdo con las normas del Sector Público. En este sentido, hay que tener en cuenta las Normas de Auditoría del Sector Público, publicadas por la IGAE, que si bien, en principio, no son directamente aplicables al sector público local, en ausencia de otras normas específicas, deben tomarse como referencia.

Como resultado de estas acciones, el órgano de control financiero emitirá un informe escrito en el que consten todas las observaciones y conclusiones que se deriven del examen realizado, que habrá de remitirse a los órganos de gestión de la actividad controlada para que realicen cuantas alegaciones y observaciones estimen oportunas. Los informes, junto con los comentarios del órgano gestor, se remitirán al Pleno de la Entidad.

¿Qué consecuencias tiene el control financiero?

El control financiero, al tratarse de un acto de control a posteriori, no permite corregir las deficiencias observadas en el procedimiento, y por ello, no deriva en la posibilidad de suspender la tramitación administrativa de actos concretos.

¿Qué es el control de eficacia?

El art. 221 del TRLHL define el control de eficacia como aquel que tiene “por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones”.

De esta definición se deducen tres grandes objetivos:

- Comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, que sólo será plenamente aplicable en el momento en que se implante en el ámbito local un modelo presupuestario por objetivos.
- Análisis del coste de funcionamiento de los servicios e inversiones, que exige el establecimiento de la contabilidad analítica o de costes en el sector público local.
- Análisis del rendimiento de los servicios e inversiones, que debe analizar, no sólo la utilidad de los servicios y de las inversiones de las Entidades Locales si no que sean realizados con el mínimo coste.

4.4. El desarrollo de la contabilidad

Según lo dispuesto en el artículo 204 del TRLHL es competencia de la Intervención de una Entidad Local, la llevanza y el desarrollo de la contabilidad pública en sus dos vertientes: presupuestaria y patrimonial. En su vertiente presupuestaria, y sin perjuicio de los actos

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

presupuestarios sometidos a fiscalización, el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI del TRLHL, atribuye a la Intervención las funciones siguientes:

- En la elaboración del Presupuesto de la Entidad Local, corresponde al Interventor suscribir la documentación anexa relativa a la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior y al avance de liquidación del Presupuesto corriente. Así como informar, antes de su remisión al Pleno, todo los Estado y documentos que conforman el Presupuesto General de la Entidad.
- Corresponderá igualmente a la Intervención de la Entidad Local, la emisión de las certificaciones de existencia de crédito necesaria a los efectos de la tramitación de los expedientes de gasto.
- Los expedientes de concesión de crédito y suplementos de créditos deberán ser informados por la Intervención antes de su remisión al Pleno de la Corporación.
- En la autorización de gasto con imputación a ejercicios futuros (gastos plurianuales), el Interventor deberá certificar que no se superan los límites legales para este tipo de gastos.

¿Cuáles son las responsabilidades de la Intervención en relación a la función contable?

Dentro de la función de desarrollo de la Contabilidad de un Entidad Local, el TRLHL atribuye a la Intervención, entre otras, las siguientes competencias:

- Coordinación de las funciones o actividades contables de la Entidad Local.
- Preparación y redacción de la cuenta general.
- Inspección de la contabilidad de los Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles dependientes (en conexión con la función de control financiero).
- Examen e informe de las cuentas de tesorería y de valores independientes y auxiliares del presupuesto, sin perjuicio de las competencias que a estos efectos tienen los tesoreros de la corporación.

5. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

5.1. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales

¿Cuál es el régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales?

El patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.

Los bienes de las Entidades Locales se encuentran regulados en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 del RBEL, los bienes de las Entidades Locales se rigen:

- a) Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local, es decir, por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
- b) Por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio 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 anterior, 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.

¿Cómo se clasifican los bienes de las Entidades Locales?

Los bienes de las Entidades Locales se clasifican en dos categorías:

- Los bienes de dominio público, que pueden ser de uso o de servicio público.
- Los bienes patrimoniales.

Los denominados bienes comunales no constituyen una tercera categoría de bienes locales, sino que gozan de la naturaleza de bienes demaniales o bienes de dominio público, aunque con ciertas

peculiaridades como que únicamente pueden pertenecer a los municipios y Entidades Locales menores.

Dentro de los bienes de dominio público hay que distinguir aquéllos que lo son “por naturaleza”, pero que no pueden pertenecer a las Entidades Locales sino sólo al Estado y que son los bienes del demanio marítimo, los del demanio hídrico y los del demanio militar.

Por su parte, el demanio “artificial” lo constituyen aquellos bienes que conservan este carácter de bienes de dominio público durante el tiempo que pertenecen a alguno de los entes públicos territoriales (como son las Comunidades Autónomas o Entidades Locales). Se trata de las carreteras, ferrocarriles, etc.

5.2. Los bienes de dominio público

¿Cuáles son los bienes de dominio público?

Son bienes de dominio público los destinados o afectados al uso o al servicio público.

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

Son *bienes de servicio público* los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sedes de las mismas; mataderos, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, 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.

¿Cuáles son las características esenciales de los bienes de dominio público?

Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno, es decir, no se pueden vender, no pueden ser objeto de mandamientos de embargo, no pueden ser adquiridos en propiedad por los particulares mediante su posesión continuada y no están sujetos a tributación de ningún tipo.

La inembargabilidad de los bienes de dominio público implica la prohibición de los jueces de dictar providencias de embargo contra sus derechos y bienes. En este sentido ha sido decisiva la STC 66/1998, que limitó la inembargabilidad a los bienes y derechos de la hacienda local a los bienes demaniales. Por lo tanto, si cabe la

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

ejecución de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos

¿Pueden ser bienes de dominio público los bienes muebles?

Aunque tradicionalmente se ha entendido que el dominio público sólo podía tener por objeto bienes inmuebles, y dentro de ellos, porciones o partes del territorio nacional, en la actualidad la doctrina dominante entiende que las razones justificativas del régimen de protección demanial para los inmuebles de dominio público valen para ciertos bienes muebles, como los documentos, archivos y obras de arte de las colectividades públicas puestos a disposición del público o de un servicio público.

¿Cómo se adquiere la condición de bien de dominio público?

La calificación de un bien como demanial o de dominio público se produce mediante su afectación a un destino público. De ahí la importancia en señalar las formas en que tiene lugar su comienzo y cese.

Los bienes de dominio público natural (los ríos, las playas etc.) adquieren el carácter demanial por la aplicación de una norma que establece esa condición para todo un género de bienes. En este caso, la adquisición de la demanialidad es independiente de cualquier actuación de la Administración.

Para los bienes que forman parte del dominio público artificial, formado por los bienes que presentan las mismas características que los de propiedad privada, el inicio de la demanialidad requiere de una actividad de la Administración. Las distintas formas de afectación están recogidas en el RBEL y son las siguientes:

- a) La afectación expresa a un uso o servicio público, por la que mediante un expediente, se acredita la oportunidad y legalidad de la misma. El expediente será resuelto por la Corporación Local mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Entidad, previa información pública durante un mes.
- b) La afectación implícita, que tiene lugar cuando la vinculación del bien a un uso o servicio público deriva expresa o implícitamente de actos de la Entidad Local como puede ser, por ejemplo, la aprobación de los planes de ordenación urbana y los proyectos de obras o servicios.
- c) La afectación presunta que se entiende producida por la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal, o cuando la Corporación Local, adquiere por usucapión, con arreglo al derecho civil la propiedad de una cosa que hubiese estado destinada a un uso o servicio público o comunal.

¿Cómo se pierde la condición de bien de dominio público?

El cese de la demanialidad se produce a través del fenómeno inverso de la desafectación, cuyo efecto es convertir el bien demanial en bien patrimonial. Puede revestir las mismas formas o variedades que la afectación aunque la desafectación presunta no está regulada.

¿Cómo pueden usarse los bienes de dominio público?

Los bienes de dominio público admiten cuatro tipos de uso:

1. **Uso común:** es el que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. El uso común puede ser:
 - General, cuando no concurren circunstancias singulares.
 - Especial, cuando éstas concurren por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante.
2. **Uso privativo:** es el constituido por la ocupación de una porción de dominio público, de tal modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.
3. **Uso normal:** es aquel que es conforme con el destino principal del bien de dominio público.
4. **Uso anormal:** aquel que, al contrario, no es conforme con el destino del bien.

Tanto el uso privativo de bienes de dominio público como el uso anormal de los mismos están sujetos, en todo caso, a concesión administrativa que se otorgará previa licitación, de acuerdo con lo dispuesto en el RBEL.

5.3. Los bienes comunales

¿Cuáles son los bienes comunales?

Los bienes comunales son bienes de dominio público que solo pueden pertenecer a los Municipios y Entidades Locales menores, y cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Si bien es cierto que la doctrina ha discutido la naturaleza demanial de estos bienes, lo cierto es que la Ley LBRL parece otorgarles de forma inequívoca tal naturaleza.

¿Cómo se aprovechan y disfrutan los bienes comunales?

El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectúa, como regla general, en régimen de explotación común o cultivo colectivo, si bien, podrán adoptarse otras formas de aprovechamiento cuando aquélla no sea posible. Estas otras formas son:

LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

1. El aprovechamiento peculiar, según la costumbre o reglamentación propia de la Entidad Local.
2. La adjudicación por lotes o suertes.
3. Si estas modalidades no resultan posibles, podrá acudir a la adjudicación mediante precio.

La **explotación común o cultivo colectivo** implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten, en cada momento la cualidad de vecino sin distinción por razón de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal también gozan de este derecho.

La **adjudicación por lotes o suertes** se hace a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica.

La **adjudicación mediante precio** deberá ser autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente y se efectuará mediante subasta pública en la que tienen preferencia sobre los no residentes, en igualdad de condiciones, los postores vecinos. En cualquier caso, a falta de licitadores la adjudicación se podrá hacer de forma directa.

¿Qué son los montes vecinales o montes en mano común?

Los montes vecinales o en mano común son bienes comunales aprovechados por los vecinos de determinadas parroquias o lugares más cercanos a aquellos. Aunque por la propia definición legal son propiedades privadas que se rigen por su ley especial y, supletoriamente, por el Código Civil, son como los bienes comunales, es decir, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Es competencia de la Administración su deslinde y amojonamiento y la regulación sucesoria, pues en caso de extinción de la agrupación vecinal titular, la Entidad Local menor o el Municipio donde radique el monte regulará su disfrute y conservación en las condiciones establecidas para los bienes comunales en la LBRL.

5.4. Los bienes patrimoniales

¿Cuáles son los bienes patrimoniales?

Son bienes patrimoniales o de propios, aquellos que siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados al uso público ni afectados a algún servicio público y que pueden constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad. Son bienes que poseen los Ayuntamientos en el mismo régimen que los particulares, y que se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

En la normativa local se conceptúan como bienes patrimoniales: las parcelas sobrantes, los efectos no utilizables y el patrimonio municipal del suelo.

Las **parcelas sobrantes** son bienes patrimoniales que se definen como porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no sean susceptibles de uso adecuado.

Son **efectos no utilizables** todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación, o deficiente estado de conservación resulten 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.

¿Qué es el patrimonio municipal del suelo?

El patrimonio municipal del suelo está constituido por los terrenos necesarios para prevenir, encauzar y desarrollar la expansión de la población, constituyendo una reserva para su utilización futura. El patrimonio municipal del suelo está integrado por los bienes municipales patrimoniales clasificados en el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable.

¿Pueden embargarse los bienes patrimoniales?

Los bienes patrimoniales que no se encuentren afectados a un uso o servicio público son embargables. A estos efectos es necesario que la no-afectación de estos bienes conste como tal en el inventario de todos sus bienes y derechos que están obligadas a formar las Corporaciones Locales, cualquiera que sea la naturaleza o forma de adquisición de aquellos.

¿Cómo se adquieren los bienes patrimoniales?

Las Entidades Locales tienen plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes de todas clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio. En concreto, las Corporaciones Locales pueden adquirir bienes y derechos por los siguientes medios:

- Por atribución de la Ley.
- A título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de expropiación.
- Por herencia, legado o donación.
- Por prescripción.
- Por ocupación.
- Por cualquier otro modo legítimo que esté de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Para adquirir bienes a título oneroso, será necesario cumplir los requisitos recogidos en la normativa que regula la contratación de las

Entidades Locales. Tratándose de bienes inmuebles será preciso, además, un informe pericial previo.

5.5. Potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes

Los Municipios, Provincias e Islas, en todo caso, y las demás Entidades Locales de carácter territorial, cuando así lo prevean las Leyes de las correspondientes Comunidades Autónomas, pueden ejercer las siguientes potestades en relación con sus bienes de dominio público o patrimoniales:

1. **Potestad de investigación:** es la facultad de las corporaciones locales para investigar la situación de los bienes y derechos que presuman de su propiedad, al objeto de determinar su titularidad, siempre que no conste aquélla. El ejercicio de esta acción investigadora puede acordarse, bien de oficio a iniciativa, en su caso de otra administración, o bien por denuncia de los particulares.
2. **Potestad de deslinde:** las corporaciones locales ostentan, asimismo, la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuando los límites entre ambos resulten imprecisos o cuando existan sobre los mismos indicios de usurpación. El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. Estas operaciones tienen por objeto delimitar la finca a la que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma, para lo cual será preciso tramitar el oportuno expediente de deslinde. Acordado éste, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviera inscrita.
3. **Potestad de recuperación de oficio:** las Entidades Locales pueden recobrar, por sí mismas y en cualquier momento, la tenencia de sus bienes de dominio público. Cuando se trate de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año a contar desde el día siguiente al de la fecha en que se hubiera producido la usurpación. Transcurrido ese plazo, procederá la acción correspondiente ante los tribunales ordinarios. En esta materia no se admitirán interdictos contra las actuaciones de los agentes de la autoridad. El procedimiento para la recuperación de la posesión, puede iniciarse:
 - a) De oficio, por la propia corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra administración.
 - b) Por denuncia de los particulares.

En todo caso, la recuperación en vía administrativa requiere acuerdo previo de la Corporación, el cual debe ir acompañado de los documentos que acrediten la posesión, salvo que se trate de repeler usurpaciones recientes. Este privilegio o potestad habilita a las Corporaciones Locales para utilizar todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito, se pongan en conocimiento de la autoridad judicial.

4. Potestad de desahucio administrativo: es la facultad de las Corporaciones Locales para extinguir los derechos que existan sobre los bienes de dominio público o comunales, y de las ocupaciones a que hayan dado lugar, cuando aquéllos se hubieran constituido en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título. Como señala el RBEL, la extinción debe hacerse por vía administrativa, mediante el ejercicio de las oportunas facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda con arreglo a derecho.

¿Qué son los inventarios o catálogos administrativos de bienes?

La protección de los bienes de las Corporaciones Locales se asegura, además de a través de las potestades anteriores, mediante la inscripción en inventarios o catálogos administrativos, que permiten un conocimiento de la naturaleza y situación de los bienes.

Los inventarios son relaciones de bienes que la Entidad Local confecciona para su propio conocimiento interno. La inclusión en un catálogo no añade nada respecto de las potestades exorbitantes de defensa y recuperación de bienes que antes hemos examinado. Tan sólo constituyen un principio de prueba por escrito dado el carácter probatorio general que se otorga a los documentos elaborados por los funcionarios públicos.

Las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de sus bienes y derechos, constituyendo inventarios diferentes cuando se trata de Entidades con personalidad jurídica independiente de la propia Corporación. En el inventario se señalarán los siguientes bienes: inmuebles, derechos reales, muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico, valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal de la Corporación, vehículos, semovientes, bienes muebles no comprendidos en esta lista y bienes y derechos revertibles.

¿Es obligatorio inscribir los bienes de las Entidades Locales en el Registro de la Propiedad?

La legislación local obliga a las Corporaciones Locales a la inscripción de sus bienes en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

Son bienes inscribibles todos los inmuebles patrimoniales y los derechos reales sobre los mismos, incluso los calificados de dominio público artificial, como un edificio afectado a un uso o servicio público. No son susceptibles de inscripción los bienes de dominio público natural.

En la legislación Hipotecaria se reconoce como privilegio a las Corporaciones Locales la posibilidad de inscribir sus bienes inmuebles aunque carezcan de título escrito de dominio mediante certificación expedida por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Además, la ley hipotecaria da la posibilidad a los particulares de que inscriban las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales, puentes y obras destinadas al servicio público de que son titulares.

IV. LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

1. EL MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN LOCAL

Las Administraciones Públicas tienen un régimen jurídico propio y especial que regula, de forma particular todas sus relaciones jurídicas, tanto con terceros como con sus propios empleados. Es decir hay todo un entramado de normas que disciplinan su actividad tanto interna como externa, así como el régimen de sus bienes, presupuestos, hacienda, etc.

Los contratos que celebran las Administraciones Públicas y, en particular, las entidades que integran la Administración Local no constituyen una excepción, de forma que las relaciones contractuales de las mismas, como regla general, están sujetos a un entramado de normas que integran el marco jurídico de la contratación pública.

¿Cuáles son las normas básicas del régimen jurídico de la contratación pública?

Entre las normas que integran el marco jurídico de la contratación pública podemos destacar, como esenciales, dos normas fundamentales:

- El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP).
- El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), que desarrolla la anterior y ha venido a sustituir y derogar al antiguo Reglamento General de la Ley de Contratos de 1975.

El TRLCAP y el RGLCAP, son las normas básicas dictadas por el Estado y deben ser respetadas, en la mayoría de sus preceptos, por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de desarrollo reconocidas en la Constitución, así como por las entidades que integran la Administración Local. En efecto la Constitución (artículo 149.1.18ª) asigna al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, atribuyendo a las Comunidades Autónomas competencias en materia de desarrollo legislativo.

Hasta la fecha, la única Comunidad Autónoma que ha elaborado una ley de contratos propia ha sido Navarra, donde destaca la reciente aprobación de las siguientes normas:

- Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra. No se trata de un desarrollo legislativo en sentido estricto, habida cuenta del régimen foral específico de esta Comunidad Autónoma.
- Decreto Foral 27/2007, de 26 de marzo, por el que se regulan las encomiendas a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

¿Qué otras normas son de aplicación a las Entidades Locales en materia de contratación administrativa?

Además del TRLCAP y del RGLCAP, como normas básicas, hay otras normas concretas que resultan de aplicación en el ámbito de la contratación pública. Se trata de las siguientes:

En primer lugar, la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, por la que se regulan los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, y se incorporan al ordenamiento jurídico español las directivas 93/38/CE, de 14 de junio y 92/13/CE, de 25 de febrero.

No obstante, esta norma no resulta de aplicación directa a las Administraciones Públicas y, por tanto a las Entidades Locales, sino a determinadas entidades de derecho público, asociaciones de entidades de derecho público, empresas públicas y empresas privadas que gocen de un derecho especial o exclusivo otorgado por una autoridad competente, en virtud de una disposición legal, reglamentaria o administrativa, siempre que todas ellas realicen contratos en los sectores mencionados del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.

En segundo término hay que destacar el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

Se trata de un contrato en el que el precio del contrato es satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada.

Si bien ha sido una modalidad contractual muy utilizada por nuestras Administraciones Públicas, su aplicación por las Entidades Locales aún no es posible hasta que el Gobierno elabore un Decreto en el que se

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

establezcan los supuestos y requisitos en los que aquellas podrán emplearlo.

¿Existe en la legislación básica del Estado sobre régimen local una regulación específica sobre la contratación local?

En efecto, en la legislación básica del Estado sobre régimen local encontramos algunos preceptos que regulan la actividad contractual de las Entidades Locales. Concretamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), el 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 (TRRL) y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

No obstante dichas normas sólo se aplican con carácter supletorio al TRLCAP y el RGLCAP y siempre que no contradigan lo establecido en estas normas básicas.

¿Existe legislación sectorial sobre contratos?

En muchas ocasiones la celebración de contratos específicos en sectores concretos tiene una regulación que, si bien parte de la regulación básica, presenta ciertas especialidades en función del sector de actividad de que se trate. Se trata de la legislación sectorial entre la que podemos destacar la legislación de autopistas, obras hidráulicas, etc.

¿Existe normativa de la Unión Europea sobre contratos públicos?

En el ámbito de la Unión Europea se han elaborado diversas directivas, comunicaciones y textos sobre contratos públicos que, además, son de obligado cumplimiento (directivas) para los estados miembros y que han sido traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico a través de la normativa básica sobre contratación administrativa.

Dentro de la normativa europea cabe destacar las siguientes normas:

- Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios.
- Directiva 2004/17/CE, de 31 de marzo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Libro Verde de la Comisión, de 23 de septiembre de 2004, sobre los contratos públicos de defensa.
- Libro Verde sobre la Colaboración Público Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones de mayo de 2004.
- Reglamento 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV)

- Comunicación Interpretativa de la Comisión, de 29 de abril de 2000, sobre las concesiones en derecho comunitario.

¿Qué son las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa?

Las denominadas con carácter general Juntas Consultivas de Contratación Administrativa son órganos consultivos de los distintos gobiernos (centrales y autonómicos) en materia de contratación pública. Se trata de órganos a los que pueden dirigirse los gestores y políticos locales para plantear dudas, consultas, interpretaciones, etc, sobre cualquier cuestión en materia de contratación pública administrativa, que son resueltas por las mismas mediante la emisión de informes o dictámenes.

¿Cuántos órganos consultivos de Contratación existen en la actualidad?

En la actualidad hay una Junta Consultiva Estatal, dependiente del Ministerio de Hacienda, que además de las funciones de consulta, tiene atribuida la competencia para otorgar y revisar las clasificaciones a los empresarios, como medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional en determinados contratos de obras, suministros y servicios.

Asimismo, algunas Comunidades Autónomas han creado estos órganos consultivos a los que también pueden dirigirse las Entidades Locales de su territorio. Las Comunidades Autónomas que disponen de este órgano consultivo son:

Comunidad Autónoma	Denominación del organismo	Norma de creación
Andalucía	Comisión Consultiva de Contratación	Decreto 93/2005, de 29 de marzo
Aragón	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 81/2006, de 4 de abril
Asturias	—	—
Baleares	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 20/1997, de 7 de febrero
Canarias	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 12/2004, de 10 de febrero
Cantabria	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 45/1991, de 18 de abril
Castilla y León	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 33/2006, de 11 de mayo
Castilla-La Mancha	—	—
Cataluña	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 192/1981, de 9 de julio
Extremadura	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 6/2003, de 28 de enero
Galicia	—	—
Madrid	Junta Consultiva de Contratación	Decreto 49/2003, de 3 de abril
Murcia	Junta Regional de Contratación Administrativa	Decreto 175/2003, de 28 de noviembre
Navarra	Junta de Contratación Pública	Ley Foral 6/2006, de 9 junio
País Vasco	Junta Asesora de Contratación	Decreto 39/1988, de 16 de febrero
Rioja	-	
Valencia	Junta Superior de Contratación	Decreto 79/2000, de 30 de mayo

¿Existe normativa sobre contratación pública en elaboración?

En la actualidad se está tramitando en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público que, una vez aprobado, sustituirá a la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. De aprobarse, según la redacción del proyecto que ha entrado en las Cortes, supondrá una amplia reforma de la contratación pública, tanto en su estructura (la ley se organizará de forma diferente) como en su contenido.

Esta reforma obedece, entre otras razones, a la necesidad de adaptar nuestra normativa interna sobre contratos públicos a la última Directiva aprobada en Europa, la Directiva 2004/18/CE que introdujo importantes novedades en la contratación pública. Entre las que se incorporarán a nuestro ordenamiento jurídico, una vez aprobado el proyecto, hay que destacar las siguientes:

- Delimitación más amplia del sector público sujeto a la ley de contratos.
- Introducción de un nuevo tipo de contrato administrativo: el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.
- Regulación de una nueva categoría de contratos: los contratos sujetos a regulación armonizada.
- Regulación de un nuevo procedimiento de adjudicación: el diálogo competitivo, para los contratos de colaboración público-privada y los sujetos a regulación armonizada.
- Ampliación de la lista de contratos excluidos: entre otros se consideran excluidos los contratos privados patrimoniales (compraventa, permuta, arrendamiento, etc.).
- Nueva definición de la concesión de obras públicas.
- Elevación de cuantías en garantías y, sobre todo, límites para los contratos menores (contratación directa) y procedimiento negociado.
- Etc.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ÓRGANOS INTERVINIENTES

2.1. Ámbito de aplicación: Entidades sujetas a la normativa básica

En la actualidad, el número de entidades sujetas a la normativa pública sobre contratos (TRLCAP y RGLCAP) ha aumentado considerablemente. Además de las Administraciones Públicas en sentido estricto (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) prácticamente todas aquellas que, de alguna manera, prestan servicios y actividades públicas o están controladas por las Administraciones Públicas (ya sea financieramente o no) quedan sujetas a éste régimen.

De acuerdo con la normativa vigente, para determinar qué entidades están sujetas al régimen de contratación pública dentro del sector local español, podemos distinguir tres ámbitos de aplicación diferentes:

- Ámbito de aplicación estricto.
- Ámbito de aplicación extendido.
- Ámbito de aplicación de las empresas y fundaciones públicas.

¿Qué entidades están incluidas en el ámbito de aplicación estricto?

Según el artículo 1 del TRLCAP, , quedan incluidas en el ámbito de aplicación (estricto) de la Ley, las siguientes entidades:

- Administración General del Estado.
- Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las entidades que integran la Administración Local.
- Los organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, siempre que, en ellas, se den los siguientes requisitos.
 - a. Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

- b. Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros, más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público.

La inclusión en este ámbito de aplicación determina la obligación de respetar todas las normas, procedimientos y principios de la legislación básica sobre contratación pública, es decir, el TRLCAP y el RGLCAP, sin más excepciones que las previstas en la propia normativa, en caso de que las haya.

¿Qué entidades de la Administración Local quedan incluidas en el ámbito estricto de aplicación?

Las entidades de la Administración Local que se incluyen en este ámbito de aplicación y que se someten, por tanto, íntegramente a la normativa pública sobre contratación son:

- La Administración General de la Entidad Local: Ayuntamiento, Diputación Provincial, Cabildo y Consell.
- Los Organismos Autónomos Locales.
- Las entidades públicas empresariales o entidades de derecho público que reúnan los requisitos señalados en el apartado anterior.
- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas.
- Las entidades inframunicipales.
- Las áreas metropolitanas.
- Las mancomunidades de municipios.

Por su parte, aquellos consorcios en los que sea mayoritaria la participación pública de las Entidades Locales quedan también incluidos en este ámbito de aplicación. De esta forma, si dicha participación es minoritaria, no estarán sometidos a la Ley de Contratos.

¿Qué entidades quedan incluidas en el ámbito extendido de aplicación?

El artículo 2.1 del TRLCAP, según la redacción dada por la Disposición Final cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, quedan incluidos en el ámbito de aplicación extendido, las entidades de derecho público o de derecho privado con personalidad jurídica propia no comprendidas en el ámbito estricto siempre que se den dos requisitos:

- a. Que hubiesen sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y,

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

b. Que concurra en ellas alguno de los requisitos siguientes:

- Que su actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público,
- Que su gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas,
- O que sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros, más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público.

¿Qué normas y principios se aplican a las entidades incluidas en el ámbito extendido de aplicación?

Las entidades incluidas en este ámbito de aplicación sólo quedan sujetas a las prescripciones de la Ley relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, siempre que celebren los siguientes tipos de contratos:

- a. Obras, de cuantía igual o superior a 5.278.000 euros, excluido el IVA.
- b. Suministro, consultoría y asistencia y servicios de cuantía igual o superior a 211.000 euros, con exclusión, igualmente, del referido impuesto.

¿Cómo contratan las empresas públicas locales y las fundaciones públicas?

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta del TRLCAP, las sociedades mercantiles públicas y las fundaciones públicas, siempre que no estén incluidas en el ámbito extendido de aplicación, cuando contratan sólo están obligadas a respetar los principios de publicidad y concurrencia y no el resto de normas y procedimientos. Es decir, para las empresas públicas locales y las fundaciones públicas hay un régimen de sometimiento parcial a la legislación de contratos, de forma que su contratación es más similar a la de las empresas privadas.

De hecho, según ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en reiteradas ocasiones, son ellas mismas las que determinan cómo cumplir con los principios de publicidad y concurrencia, es decir, bien sometándose voluntariamente a las normas de la ley de contratos, bien articulando otros mecanismos de cumplimiento de aquéllos (publicación en periódicos, etc).

En todo caso, no quedan sometidas a todos los principios de la contratación pública al no haberse establecido en la normativa que deban respetar los principios de igualdad y no discriminación¹.

¹ Véase la Disposición Adicional Sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

A estos efectos, se consideran empresas y fundaciones públicas:

- Son empresas públicas aquellas sociedades mercantiles en las que la participación en el capital, directa o indirecta, de una Administración Pública, organismo autónomo o entidad de derecho público sea superior al 50%.
- Son fundaciones públicas las constituidas con aportación mayoritaria, directa o indirecta de las Administraciones Públicas, organismos autónomos o entidades de derecho público, o cuyo patrimonio fundacional, con carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las mismas.

En el siguiente cuadro se recogen las entidades incluidas en cada uno de los ámbitos anteriores:

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Ámbito de aplicación	Entidades incluidas
<p>Estricto (Art. 1) Aplicación estricta de la Ley de Contratos</p>	<p>a. Administración General del Estado b. Administraciones de las Comunidades Autónomas c. Entidades que integran la Administración Local</p> <hr/> <p>d. Organismos Autónomos y Entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas siempre que en ellas se den los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Creación para satisfacer necesidades de interés general no industriales ni mercantiles 2. Actividad financiera mayoritariamente por AA.PP o entidades de dº público, control de su gestión por éstos entes o nombramiento de más de la mitad de sus órganos de administración, dirección o vigilancia
<p>Extendido (Art 2.1) Respecto de las normas legales sobre capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación. (Siempre que celebren contratos de obras de importe superior a 5.278.228€, o contratos de suministro, consultoría y asistencia y servicios de importe superior a 211.129€</p>	<p>Entidades de derecho público o de derecho privado con personalidad jurídica propia no incluidas en el ámbito anterior siempre que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se creen para satisfacer necesidades de interés general no industriales ni mercantiles 2. Se de alguno de los siguientes requisitos: Actividad financiera mayoritariamente por AA.PP o entidades de dº público, control de su gestión por éstos entes o nombramiento de más de la mitad de sus órganos de administración, dirección o vigilancia

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

Ámbito de aplicación	Entidades incluidas
Disposición Adicional Sexta TRLCAP (Principios de publicidad y concurrencia)	<p>a. Sociedades mercantiles con articipación en el capital, directa o indirecta, de una A.P, organismo autónomo o entidad de derecho público superior al 50%.</p> <p>b. Fundaciones constituidas con aportación mayoritaria, directa o indirecta de una de estas entidades o cuyo patrimonio fundacional, con carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las mismas.</p> <p>En ambos casos siempre que no estén incluidas en el ámbito de aplicación extendido (anterior)</p>

2.2. Los órganos que intervienen en el proceso de contratación

¿Qué órganos intervienen en el proceso de contratación?

En todo procedimiento de contratación intervienen básicamente los siguientes órganos:

- El **órgano de contratación**: es el órgano competente para celebrar el contrato, es decir aquél que ostenta las facultades de aprobación del proyecto y de los pliegos, adjudicación del contrato, formalización del mismo y demás generales previstas. Puede ser un órgano unipersonal o colegiado.
- La **Mesa de contratación**: es el órgano colegiado que interviene en el proceso para evaluar toda la documentación que presentan los licitadores. Una vez analizada y valoradas las ofertas hace una propuesta al órgano de contratación para que éste adjudique el contrato. Se trata del órgano técnico de composición multidisciplinar que valora tanto la documentación administrativa que deben presentar los empresarios privados que se presentan a un proceso de contratación (capacidad para contratar, personalidad, solvencia, poderes, etc), como las ofertas económicas y técnicas, es decir, las proposiciones en sentido estricto.
- Otros **órganos**: antes del procedimiento de adjudicación también intervienen otros órganos para aprobar el gasto, emitir informes económicos o jurídicos y elaborar los pliegos de condiciones y demás documentación integrante del expediente de contratación. Se trata, entre otros, de la Intervención de la Administración Local, que fiscaliza el gasto, la Secretaría, que emite una opinión jurídica sobre la legalidad de los documentos o procedimientos y elabora los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los técnicos que participan en la elaboración de pliegos técnicos.

¿Quién es el órgano de contratación en las Entidades Locales?

En las Corporaciones Locales, la LBRL (artículos 21 y 22) especifica claramente quien puede ser el órgano de contratación. Únicamente el Alcalde y el Pleno ostentan esta potestad según las reglas siguientes:

El Alcalde será el órgano de contratación cuando los contratos:

- Tengan un importe que no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros.
- Sean contratos plurianuales de duración inferior a cuatro años siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del Presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Por su parte, la competencia en materia de contratación corresponde al Pleno de la Corporación en el resto de ocasiones, cuando se superen los seis millones de euros, el porcentaje del 10 por 100 de los recursos ordinarios y la duración de cuatro años.

¿Cuál es la composición de la Mesa de Contratación?

En las Entidades Locales la Mesa de Contratación debe estar integrada por los siguientes órganos:

- Presidente: lo será el Presidente de la Corporación o un miembro de la misma en quien delegue.
- Vocales. Entre los vocales deberán figurar necesariamente el Secretario y el Interventor, así como aquellos otros que sean designados por el órgano de contratación entre funcionarios, personal laboral o concejales, sin que su número, en total, sea inferior a tres.
- Un secretario: podrá serlo cualquier funcionario de la Corporación.

¿Qué son las Juntas de Contratación?

Las Juntas de Contratación son un órgano potestativo de contratación que puede constituirse en las Entidades Locales, en sustitución de la Mesa de Contratación, para la concertación de los siguientes contratos:

- Obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y mantenimiento.
- Suministro de bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso.
- Consultoría, asistencia y servicios cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios o, cuando superen esta cifra, las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en sus bases de ejecución.

El pleno debe determinar su composición, si bien formarán parte de las mismas, necesariamente, el Secretario y el Interventor.

3. TIPOS DE CONTRATOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

¿Cómo se clasifican los contratos que celebran las Entidades Locales?

Las Administraciones Públicas pueden celebrar prácticamente todo tipo de contratos, tanto públicos como privados.

Desde un punto de vista general todos ellos merecen la calificación de contratos públicos puesto que son celebrados por las Administraciones Públicas, si bien tanto la ley como la doctrina han distinguido tradicionalmente entre dos tipos fundamentalmente:

- a) Contratos administrativos.
- b) Contratos privados.

¿Qué se entiende por contratos administrativos?

Los contratos administrativos son aquellos negocios jurídicos que celebran las Administraciones Públicas con estricta sujeción a la normativa pública sobre contratos tanto en su preparación y adjudicación, como en lo que se refiere a sus efectos y extinción.

Estos contratos administrativos pueden ser, a su vez, de dos tipos:

- Contratos administrativos típicos.
- Contratos administrativos especiales.

Los **contratos administrativos típicos** son aquéllos que la normativa sobre contratos (TRLCAP y RGLCAP) regula de forma expresa y específica definiendo tanto su objeto como su régimen jurídico, procedimiento de contratación o especialidades de cada uno de ellos.

Actualmente existen seis contratos administrativos típicos, siendo aquéllos cuyo objeto consiste, conjunta o separadamente, en alguno de los siguientes:

- La ejecución de obras.
- La gestión de servicios públicos.
- La realización de suministros.

- Los de concesión de obras públicas.
- Los de consultoría y asistencia.
- Los de servicios.

¿Hay algún contrato de servicios que no se califique como contrato administrativo?

Aunque los contratos de servicios con carácter general son contratos administrativos típicos, algunos de ellos no se incluyen dentro de esta categoría, sino que se califican como contratos privados. Es el caso de los contratos de:

- Seguros.
- Bancarios y de inversiones.
- Los que tienen por objeto la creación e interpretación artística y literaria.
- Los de espectáculos.

Estos contratos se consideran, por tanto, *contratos privados de servicios* y, como se explica más adelante su preparación y adjudicación se regirá por las normas de los contratos de servicios, si bien los efectos y extinción de estos contratos se ajustarán al ordenamiento jurídico privado.

¿Qué son los contratos administrativos especiales?

Los **contratos administrativos especiales** son definidos como aquellos que teniendo un objeto diferente a los administrativos típicos tienen una naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante (Administración Local), por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública o porque así lo declare la Ley.

No existe en nuestra legislación un listado de los contratos incluidos en esta categoría ni de los requisitos específicos que han de cumplir los mismos para ser considerados como tales.

Por ello es necesario acudir a la práctica y a la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que ha venido calificando como contratos administrativos especiales, entre otros, a los contratos de servicios de cafetería o comedor en las dependencias de las Administraciones Públicas o entidades públicas y la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero por becarios de una Administración Pública.

¿Cuales son los contratos privados de las Entidades Locales?

La segunda categoría de los contratos que pueden celebrar las Administraciones Públicas son los denominados contratos privados, que se definen de la siguiente forma:

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

- En primer lugar, en sentido negativo, de modo que la legislación entiende que son contratos privados los restantes contratos que celebre la Administración pero que no merezcan la calificación de contratos administrativos.
- En segundo lugar, señala que, en todo caso, son contratos privados los siguientes:
 - Los llamados contratos patrimoniales, es decir, los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables.
 - Los contratos de servicios de seguros, bancarios y de inversiones, de creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, antes mencionados.

¿Qué consecuencias tiene la distinción entre contratos administrativos y privados?

La distinción entre contratos administrativos y contratos privados conlleva una distinción en cuanto al régimen jurídico que se aplica a los mismos, siendo diferente en ambos casos. Así, mientras que los contratos administrativos están íntegramente sometidos a la normativa sobre contratos pública, los privados sólo lo están parcialmente.

Para establecer el régimen jurídico de unos y otros es preciso distinguir, previamente, entre cuatro fases o momentos de todo contrato:

- **PREPARACIÓN:** fase que incluye todos los actos relativos a la elaboración del expediente administrativo: pliegos de condiciones, aprobación del gasto, etc.
- **ADJUDICACIÓN:** relativa a todo lo concerniente a los procedimientos y formas de adjudicación.
- **EFFECTOS.**
- **EXTINCIÓN.**

¿Cuál es el régimen jurídico de los contratos administrativos?

El régimen jurídico de los **contratos administrativos** que celebran las Administraciones Locales es estrictamente público, es decir, todos los actos que se realicen para la celebración de los mismos se someten al derecho administrativo y, concretamente a la normativa básica.

Sin embargo el régimen jurídico o normativa aplicable es diferente según que lo que se celebre sea un contrato administrativo típico o especial.

¿Qué normativa se aplica a los contratos administrativos típicos?

En el caso de los contratos administrativos típicos las cuatro fases de preparación del contrato, adjudicación del mismo, efectos o ejecución y causas de extinción deben desarrollarse siguiendo la regulación de la normativa pública sobre contratos y, concretamente, aplicando las siguientes normas, por este orden:

- El Texto Refundido de la Ley de Contratos y el Reglamento que lo desarrolla, en primer lugar.
- Con carácter supletorio, podrán aplicarse las demás normas de derecho administrativo que sean necesarias y pertinentes, tales como las que regulan el procedimiento administrativo común.²
- Por último, para cubrir lagunas no reguladas en la normativa anterior podrá acudir al derecho privado (civil, mercantil, etc).

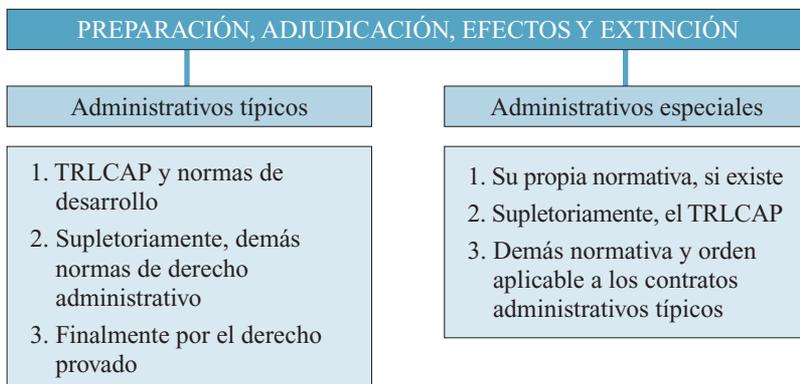
¿Qué normativa se aplica a los contratos administrativos especiales?

En el caso de los contratos administrativos especiales, con carácter previo a la aplicación a las cuatro fases mencionadas de la normativa anterior, deberá tenerse en cuenta la normativa propia de estos contratos, en los casos que exista.

¿Qué jurisdicción conoce de las controversias que surjan entre las partes en un contrato administrativo?

Otra especialidad del régimen jurídico de los contratos administrativos, típicos o especiales, radica en la jurisdicción que será competente para resolver cualquier controversia que surja entre la Administración Local contratante y el contratista, que será en todo caso la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El siguiente cuadro recoge la normativa aplicable, por orden de jerarquía, a los contratos administrativos que celebren las Administraciones Locales, tanto si son contratos administrativos típicos como si son especiales.



² En concreto es de aplicación supletoria al proceso de contratación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¿Qué diferencias hay entre el régimen jurídico de los contratos administrativos y el de los privados?

Cuando una Administración Local celebra un contrato denominado privado, el régimen jurídico o normativa aplicable al mismo varía, si bien sólo por lo que se refiere a los efectos y extinción del contrato.

De esta forma, la preparación y adjudicación del contrato se someterán a las mismas normas que los contratos administrativos, mientras que los efectos y extinción se regularán por el derecho privado.

Esto supone que, en la práctica, la celebración de un contrato privado no es más flexible que la de un contrato administrativo, a pesar de que el adjetivo “*privado*” así pudiera apuntarlo, ya que deberán respetarse todas las normas relativas al expediente administrativo, licitación, procedimiento, formas de adjudicación, publicidad, concurrencia, etc.

De esta forma la celebración de un contrato privado se regirá:

- En cuanto a su preparación y adjudicación, por las normas administrativas especiales que pudieran existir, en primer lugar, y supletoriamente por el TRLCAP y su norma de desarrollo.
- En cuanto a los efectos y extinción, por las normas del derecho privado que resulten de aplicación.

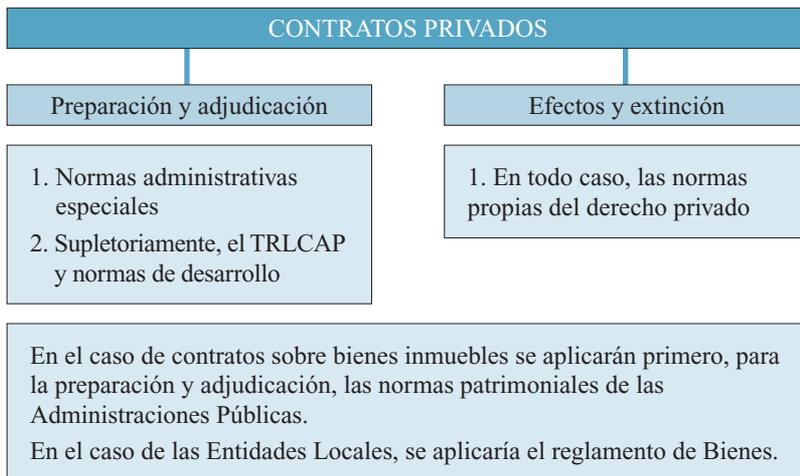
¿Están sometidos todos los contratos privados al mismo régimen jurídico?

Al igual que ocurría en el caso de los contratos administrativos, dentro de los contratos privados hay una categoría de negocios jurídicos que tienen un régimen un tanto particular. Es el caso de los denominados **contratos privados patrimoniales**, es decir, los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables.

Para estos contratos se aplicará en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, la legislación patrimonial aplicable según que la administración contratante sea el Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales. Para éstas últimas deberá aplicarse, por consiguiente, lo que disponga la normativa sobre bienes de las Entidades Locales, tanto la básica estatal, como la que haya podido dictar la Comunidad Autónoma respectiva.³

En el siguiente cuadro se recoge el régimen jurídico y normativa aplicable a los contratos privados distinguiendo según que estemos en la fase de preparación y adjudicación o en la relativa a los efectos y extinción.

³ Con carácter general se aplicará el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, si bien algunas Comunidades Autónomas han dictado sus propias leyes de bienes de las Entidades Locales de su territorio, tales como la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 7/1999, de 29 de septiembre).



¿Qué jurisdicción conoce de las controversias que surjan entre las partes en un contrato privado de la Administración?

En el caso de controversias entre una Administración Local y un contratista en el marco de un contrato privado se produce la intervención de dos órdenes jurisdiccionales diferentes:

- El contencioso-administrativo, para las controversias que tengan relación con los actos de preparación y adjudicación del contrato.
- El civil, para aquellas que se susciten en relación con los efectos y extinción, dado que estos aspectos se rigen por el derecho privado.

Esta distinción de jurisdicciones responde a la **doctrina de los actos separables**. De acuerdo con la misma, en todo contrato en el que interviene una Administración, aunque sea un contrato privado, hay un núcleo público que es irrenunciable y que, por tanto, es separable del contrato privado y sometible a las reglas del Derecho Administrativo y a la impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¿Pueden celebrarse contratos con varios objetos?

Las Entidades Locales pueden celebrar lo que se denominan contratos mixtos, es decir, contratos que reúnen prestaciones de dos o más contratos. Si bien el TRLCAP parece que sólo admite que se celebren contratos mixtos que aúnen prestaciones de los contratos administrativos típicos (obras, suministros, concesión de obras públicas, gestión de servicios, consultoría y asistencia y servicios), lo cierto es que tanto el Reglamento de la Ley como el Consejo de Estado, parecen abrir esta posibilidad a los demás tipos de contratos, de forma que podrían celebrarse contratos mixtos con múltiples combinaciones:

- Dos o más contratos privados,
- Contratos privados y administrativos, típicos o especiales,

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

- Dos o más administrativos especiales,
- Contratos administrativos típicos y especiales.

La particularidad que presentan estos contratos es su régimen jurídico ya que se aplicará el de la prestación o contrato que tenga más importancia desde el punto de vista económico. De esta forma si celebramos un contrato mixto que consista en la realización de una obra y un suministro, aplicaremos el régimen jurídico del contrato de obra si esta prestación tiene mayor importancia económica y viceversa.

¿Qué negocios jurídicos puede celebrar la Administración al margen de la normativa sobre contratos?

Por último, hay una categoría de contratos que no se clasifican como contratos administrativos ni privados. Son los denominados contratos excluidos que, aunque se celebren por las Entidades Locales, no están regulados en la normativa pública sobre contratos y, por tanto, escapan a la regulación, procedimientos y requisitos establecidos en la misma. La Administración local que los celebre podrá negociarlos y concluirlos como si fuera un sujeto privado sometido al derecho privado, si bien nada impide que la administración decida aplicar las mismas reglas del derecho público.

La legislación recoge una lista tasada de estos negocios jurídicos que podríamos conceptualizar como los auténticos “*contratos privados*” de las Administraciones Públicas, ya que su concertación no se somete a la normativa pública. Se trata, por lo que interesa a las Entidades Locales, de los siguientes:

- Los contratos entre la Administración Local y su personal: funcionarios y personal laboral.
- Las relaciones entre la Administración Local y los ciudadanos, derivadas de la prestación de servicios públicos por los que se cobra una tarifa, tasa o precio público.
- Las relaciones contractuales con otras Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), la Seguridad Social, sus organismos autónomos y entidades públicas, que se articulan a través de convenios de colaboración.
- Las relaciones entre las Administraciones Públicas y personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, cuando el objeto de las mismas no sean un contrato regulado en la Ley (administrativo o privado).
- Los contratos de suministro relativos a actividades de los organismos autónomos locales de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes se adquieren para devolverlos al tráfico jurídico patrimonial.
- Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.

- Los contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros y los servicios prestados por el Banco de España.
- Los contratos relacionados con la instrumentación de operaciones financieras de cualquier modalidad realizadas para financiar las necesidades previstas en las normas presupuestarias aplicables, tales como préstamos, créditos u otras de naturaleza análoga.
- Los contratos relacionados con instrumentos financieros derivados que se concierten para cubrir el riesgo de tipo de interés (ej: *swaps*, *collars*) y de cambio.
- Las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan.

Además quedan excluidos otros contratos que no es frecuente que celebren las Entidades Locales. Se trata de los siguientes:

- Los acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público.
- Los contratos y convenios derivados de acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el TCEE, relativos a obras o suministros destinados a la realización o explotación en común de una obra o relativos a los contratos de consultoría y asistencia y servicio destinados a la realización o explotación en común de un proyecto.
- Los contratos y convenios efectuados en virtud de un acuerdo internacional celebrado en relación con el estacionamiento de tropas.
- Los contratos y convenios efectuados por el procedimiento específico de una organización internacional.

4. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

4.1. Preparación de los contratos administrativos

¿Cuáles son los principios básicos de la contratación pública?

Los contratos administrativos y privados que celebren las Entidades Locales quedan sujetos a los cuatro principios básicos de la contratación pública:

- | | |
|-----------------|----------------------|
| • Publicidad. | • Igualdad. |
| • Concurrencia. | • No discriminación. |

La necesidad de respetar estos principios esenciales, determina que la Ley regule cómo debe tramitarse o prepararse un contrato, así como una serie de procedimientos y diversas formas adjudicación de los contratos sometidos a la normativa pública sobre contratos.

¿Cómo se tramitan los expedientes de los contratos?

Antes de adjudicar un contrato, las Entidades Locales deben tramitar un expediente administrativo, en el que se producirán todos los documentos necesarios y se tomarán las decisiones pertinentes para poder abrir el proceso de licitación.

Se trata del proceso previo a la adjudicación o licitación del contrato, pudiendo existir tres tipos de tramitaciones diferentes.

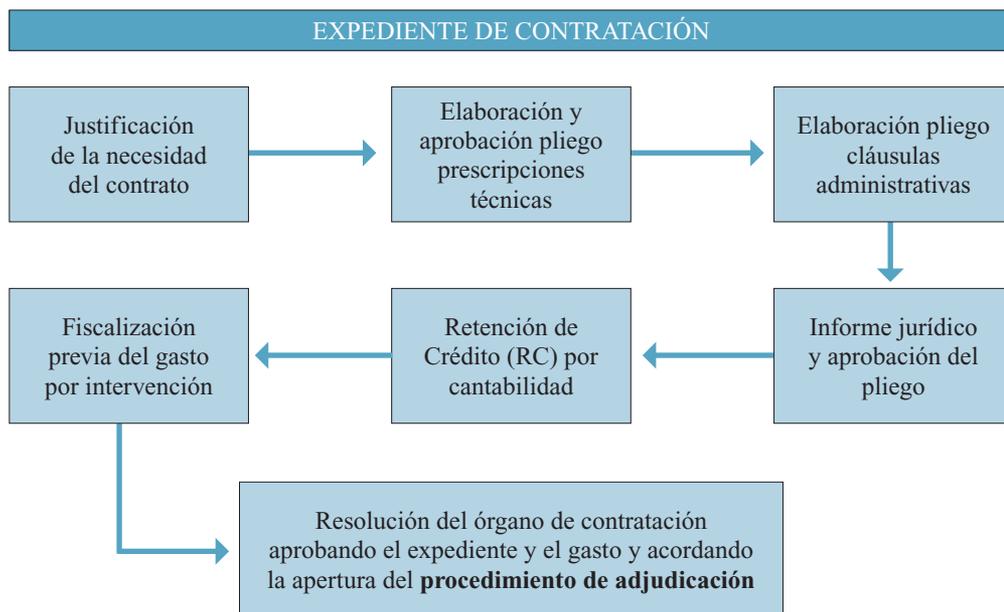
- | | | |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|
| • Tramitación ordinaria. | • Tramitación de urgencia. | • Tramitación de emergencia. |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|

¿En qué consiste la tramitación ordinaria de un expediente de contratación?

La tramitación ordinaria es la forma *normal* o habitual de preparar un expediente de contratación e implica el desarrollo de los pasos o trámites siguientes, con carácter general:

- Justificación de la **necesidad del contrato** por el órgano de contratación.
- **Elaboración** y aprobación del **pliego** de prescripciones técnicas y elaboración del pliego de cláusulas administrativas particulares
- Emisión del informe jurídico correspondiente (por el Secretario de la Corporación) y aprobación de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

- Retención de crédito en contabilidad y, en su caso, fiscalización previa del gasto.
- Resolución del órgano de contratación aprobando el expediente, el gasto y la apertura del proceso de adjudicación.



¿Deben elaborarse siempre los pliegos de condiciones?

Los pliegos de condiciones, tanto de cláusulas administrativas particulares como de prescripciones técnicas, contienen los pactos y condiciones del contrato que se firma entre la Administración y el contratista tanto los de naturaleza jurídica, económica y administrativa (capacidad para contratar, naturaleza del contrato, procedimiento, precio, jurisdicción competente, causas de resolución, etc.) como los de naturaleza técnica, es decir, los relativos a la forma, lugar, cuantía, y determinación de las diferentes prestaciones en que consiste un contrato.

Como regla general, la tramitación de cualquier expediente de contratos, sea cual sea el procedimiento de adjudicación, requiere la previa elaboración de los correspondientes pliegos de cláusulas técnicas y administrativas. Los pliegos son “el contrato”, es decir, todo lo estipulado en el mismo prevalece incluso por encima de la ley siempre que no contradiga lo establecido en la misma.

¿Qué son los contratos menores?

La única excepción a la obligación de elaborar pliegos de condiciones está constituida por los denominados contratos menores, para cuya celebración no es necesario tampoco la celebración de un proceso público de licitación mediante concurso o subasta, pudiendo la

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

administración contratante negociar los términos del contrato (prestaciones, plazo, cuantía, condiciones, etc) con la empresa libre y directamente elegida por aquélla.

Se consideran contratos menores aquellos cuya cuantía es inferior a una determinada cantidad, la cual varía en función del tipo de contrato administrativo típico que estemos celebrando. Serán contratos menores en función de la cuantía, los siguientes:

CONTRATOS MENORES

Contrato	Cuantía no superior a (en euros)
Obras	30.050,61
Suministros	12.020,24
Gestión de servicios públicos	No hay contratos menores
Consultoría y asistencia	12.020,24
Servicios	12.020,24

Por otro lado, se trata de contratos que no está sometidos a fiscalización previa y su duración no puede ser, en ningún caso, superior a un año, ni ser objeto de prórrogas.

Para la celebración de los contratos menores basta con aportar, como documento contractual, la correspondiente factura, la cual deberá contener, al menos, los siguientes extremos:

¿Qué documentos se necesitan para celebrar un contrato menor?

- Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas será correlativa.
- Nombre y apellido o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio del expedidor.
- Órgano que celebra el contrato, con identificación de su dirección y del número de identificación fiscal.
- Descripción del objeto del contrato, con expresión del servicio a que vaya destinado.
- Precio del contrato.
- Lugar y fecha de su emisión.
- Firma del funcionario que acredite la recepción.

¿Qué es la tramitación de urgencia?

Además de la tramitación ordinaria vista anteriormente, en determinados supuestos la legislación permite seguir una tramitación diferente, llamada de urgencia y que es posible realizarla para aquellos contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación

sea necesario acelerar por razones de interés público. La tramitación de un expediente por la vía de urgencia presenta las siguientes particularidades:

- El expediente tiene preferencia en su tramitación respecto a otros, de forma que aquellos órganos administrativos, fiscalizadores (intervención) o asesores (secretaría) que hayan de participar en el proceso, despacharán o informarán estos contratos en primer lugar.
- Asimismo, los plazos para la emisión de estos informes se reducen fijándose un máximo de cinco días para su evacuación o, en casos excepcionales, de 10.
- Los plazos del procedimiento de adjudicación que se celebra posteriormente se reducen a la mitad (publicidad, apertura de proposiciones, adjudicación, notificación, etc).
- La administración podrá iniciar la ejecución del contrato incluso antes de la formalización del mismo, como excepción a la regla general que impide el inicio de la ejecución hasta la formalización del contrato en documento administrativo o escritura pública.
- Finalmente, el contrato deberá iniciarse en el plazo máximo de dos meses desde la adjudicación, quedando resuelto en caso contrario porque ello significaría que no estaba justificada la urgencia.

¿Cuándo procede la tramitación de emergencia?

La tramitación de emergencia procede cuando la Administración debe actuar de forma inmediata debido a acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

En este caso, el expediente presenta las siguientes características excepcionales:

- El órgano de contratación, sin obligación de tramitar un expediente administrativo previo de preparación del contrato puede ordenar la ejecución del contrato sin sujetarse a los requisitos formales que exige la ley incluida la necesaria existencia de crédito suficiente.
- De forma simultánea la Intervención de la Administración Local autorizará el libramiento de los fondos necesarios para afrontar los gastos, con el carácter de “a justificar”.
- Por último, y ejecutadas las actuaciones objeto del contrato se cumplimentarán los trámites de fiscalización y aprobación del gasto.

4.2. La adjudicación del contrato

¿Cuántos procedimientos de adjudicación existen?

Aprobado el expediente de contratación, se inicia lo que formalmente se conoce como procedimiento de adjudicación o licitación cuyo objeto no es ya la preparación de los documentos y la aprobación de los gastos en que vaya a incurrirse, sino la selección del contratista

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

privado que mejor satisfaga las necesidades perseguidas por la Administración con la celebración del contrato.

En nuestra normativa pública sobre contratos el procedimiento de adjudicación puede ser de tres tipos:

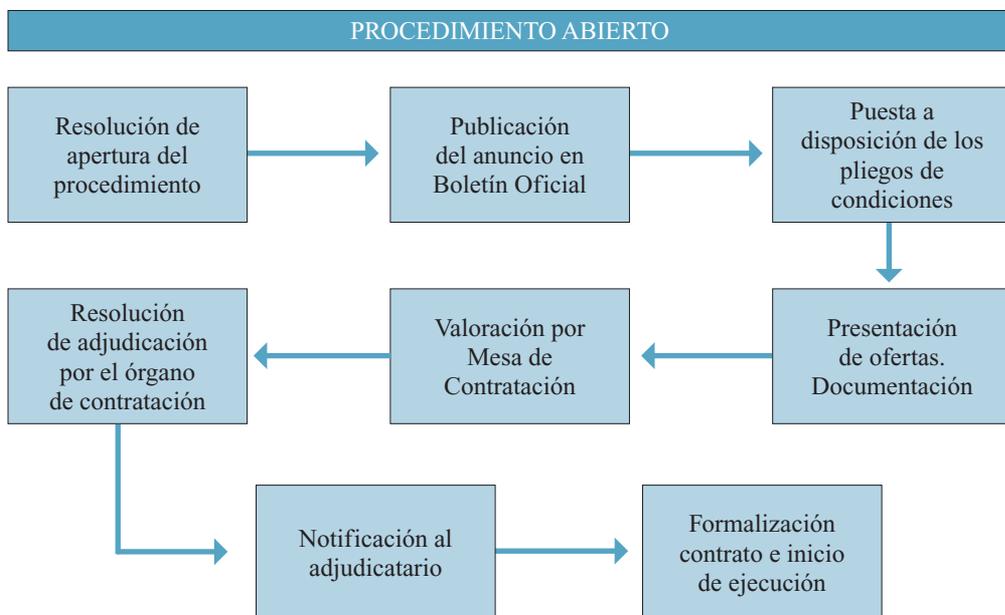
- Abierto
- Restringido
- Negociado

¿Cómo se tramita un procedimiento abierto?

El procedimiento abierto es el procedimiento ordinario de adjudicación de los contratos, de forma que, publicado el anuncio oficial, cualquier empresario que lo desee puede presentar una proposición, ajustándose a lo establecido en los pliegos de condiciones.

Aún siendo el procedimiento habitual de selección de contratistas, presenta especialidades diferentes en cada uno de los contratos administrativos (obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y servicios)⁴.

Con carácter general, los pasos a seguir a grandes rasgos en el procedimiento abierto de adjudicación son las que se recogen en el siguiente diagrama:



⁴ Dichas especialidades se tratan en el apartado relativo a cada uno de los contratos administrativos típicos.

¿En qué consiste el procedimiento restringido?

El procedimiento restringido, a diferencia del procedimiento abierto, es aquél en el que no todos los empresarios pueden presentar una proposición sino, exclusivamente aquellos que, habiendo sido invitados previamente por la Administración, hayan presentado una solicitud.

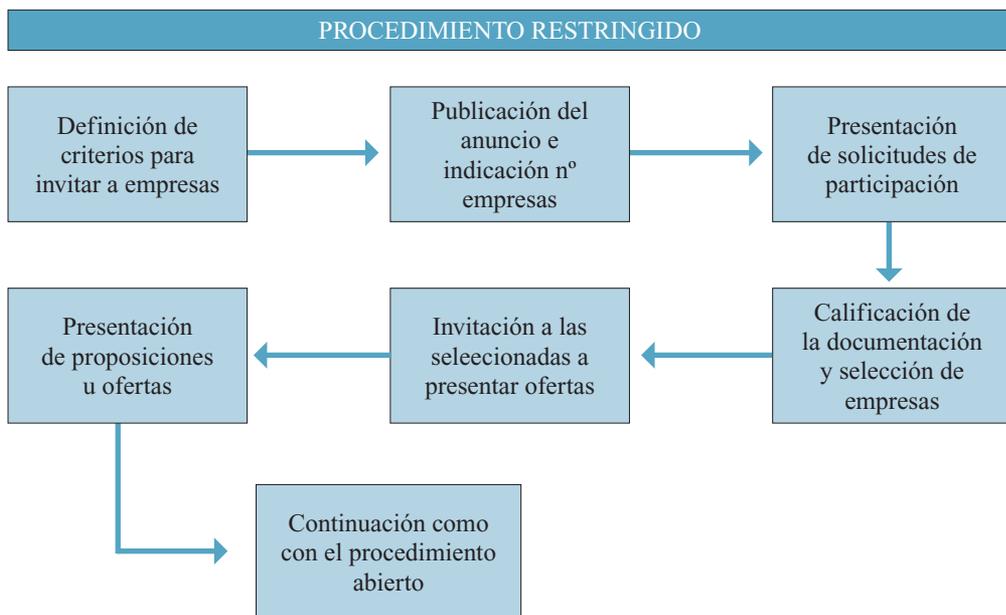
De esta forma, la especialidad más importante del procedimiento restringido reside en que la Administración, previamente, invita al procedimiento a un número determinado de empresarios, los cuales realizan una solicitud que, si es aceptada por aquélla, les habilita para presentar la correspondiente proposición u oferta.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento restringido?

Las especialidades de este procedimiento respecto al ordinario u abierto serían las siguientes:

- Antes de publicar el anuncio de la licitación el órgano de contratación deberá elaborar y justificar en los pliegos de cláusulas administrativas aquellos criterios objetivos en base a los cuales se cursarán las invitaciones a las empresas para participar en el procedimiento.
- El órgano de contratación puede señalar los límites inferior y superior dentro de los que se sitúe el número de empresas que proyecta invitar, en virtud de las características del contrato, debiéndolos indicar en el anuncio. En este caso, la cifra más baja no será inferior a cinco, y la más alta no superior a veinte.
- Enviadas las invitaciones a participar a las empresas, éstas deberá formular una solicitud acompañada de los documentos administrativos que acrediten la personalidad del empresario y, en su caso, su representación, la clasificación o el cumplimiento de las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica o profesional que se determinen en el anuncio.
- Analizada dicha documentación el órgano de contratación invitará a los empresarios admitidos, por escrito, a que presenten sus proposiciones en los plazos que se fijen.
- Una vez presentadas las proposiciones, la adjudicación seguirá el cauce normal y habitual del procedimiento abierto.

En conclusión la tramitación del procedimiento restringido requiere el desarrollo de terminados trámites previos que se recogen en el siguiente diagrama:



¿En qué consiste el procedimiento negociado sin publicidad?

El último de los procedimientos de adjudicación es el procedimiento negociado sin publicidad en los boletines oficiales, que sólo es posible en los supuestos tasados previstos por la Ley para cada tipo de contrato.

Se trata de un procedimiento en el que es posible obviar los trámites de publicidad y, en cierto sentido, la concurrencia al ser la Administración y los licitadores los que negocian el contenido del contrato (precio, plazo, etc). En estos casos la Administración Local estará obligada a solicitar la oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, sin que su número sea inferior a tres, siempre que ello sea posible, fijando con la seleccionada el precio del mismo y dejando constancia de todo ello en el expediente.

En todo caso, deberá reflejarse en el expediente las invitaciones cursadas, las ofertas recibidas y las razones para su aceptación o rechazo aplicadas por el órgano de contratación.

Igualmente, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas.

¿Cuáles son los requisitos que deben cumplirse para poder tramitar un procedimiento negociado?

El procedimiento negociado es un procedimiento muy utilizado por las Administraciones Públicas por la flexibilidad que aporta en la contratación. Sin embargo sólo puede acudir a este procedimiento cuando se cumplan los requisitos que exige la ley para su utilización, los cuales son distintos para cada uno de los contratos administrativos típicos.

Los requisitos son de muy distinta naturaleza y suelen hacer referencia a cuestiones tales como:

- Que se haya declarado desierto un concurso previo celebrado por procedimiento abierto o restringido
- Que por determinadas circunstancias, el objeto del contrato sólo pueda encomendarse a un único empresario.
- Que se quiera celebrar un contrato complementario de otro celebrado por procedimiento abierto o restringido.
- Que no se supere una determinada cuantía.
- Los declarados secretos o reservados
- Otros.

¿Qué cuantías me permiten seleccionar un contratista por procedimiento negociado?

La cuantía del contrato a celebrar suele ser una de las causas más utilizadas por las Administraciones Públicas para acudir al procedimiento negociado sin publicidad. Puede acudir a este procedimiento cuando, para cada tipo de contrato, la cuantía del mismo sea inferior a las siguientes cantidades:

CUANTÍAS PROCEDIMIENTO NEGOCIADO

Contrato	Cuantía inferior a (en euros)
Obras	60.101,23
Suministros	60.101,21
Gestión de servicios públicos	30.050,61
Consultoría y asistencia	30.050,61
Servicios	30.050,61

¿Qué son las formas de adjudicación?

Cosa distinta de los procedimientos de adjudicación son las formas de adjudicación. Los procedimientos de adjudicación hacen referencia al procedimiento seguido por la administración para determinar qué empresarios pueden presentar ofertas. Sin embargo las formas de adjudicación se refieren a un momento posterior. Una vez presentadas las ofertas por los licitadores la administración debe adjudicar el contrato a una de ellas y para ello puede usar dos formas distintas:

- a) La subasta.
- b) El concurso.

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

¿En qué consiste la subasta?

La subasta es aquella forma en la que la adjudicación se realiza en base, exclusivamente, al precio más bajo ofertado por los licitadores. Así, la subasta parte sobre un tipo de licitación máximo expresado en dinero y fijado por la Administración Local de forma que los empresarios realizan sus ofertas económicas sin que puedan exceder las mismas de aquél tipo máximo, quedando excluidos en caso contrario.

En las subastas, la mesa de contratación califica previamente los documentos administrativos que hayan sido presentados en tiempo y forma y procede, en acto público y a continuación, a la apertura de las ofertas admitidas. Finalmente eleva una propuesta al órgano de contratación sobre la adjudicación del contrato al postor que oferte el precio más bajo.

A continuación el órgano de contratación dicta una resolución adjudicando el contrato, debiendo hacerlo al contratista que ha propuesto la Mesa de Contratación salvo en los supuestos siguientes:

- Cuando la Mesa de Contratación haya efectuado la propuesta con infracción del ordenamiento jurídico, en cuyo caso la convocatoria quedará sin efecto.
- Cuando el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias.

¿Cómo se define el concurso?

El concurso es aquella forma en la que la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta no sólo la oferta económica o precio licitado sino, también, determinados criterios objetivos.

Será en los pliegos de cláusulas administrativas particulares donde deben establecer los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio posventa u otros semejantes.

Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar en el pliego de cláusulas administrativas particulares los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias.

¿Cuándo se entiende que una oferta está en baja desproporcionada o temeraria?

La existencia de ofertas en bajas desproporcionadas o temerarias se produce habitualmente en las subastas, al ser ésta una forma de adjudicación basada exclusivamente en el precio. Sin embargo la normativa también contempla que, en los concursos donde el precio sea uno de los criterios de adjudicación, el pliego prevea la existencia de bajas temerarias. En las subastas hay reglas muy tasadas para definir cuando una oferta está en baja desproporcionada o temeraria. Dichas reglas son las siguientes:

- Cuando, concurriendo un solo licitador, la oferta sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.
- Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.
- Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.
- Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

En el caso de los concursos la normativa prevé de forma expresa que las reglas anteriores para apreciar bajas temerarias no son de aplicación, debiendo ser el órgano de contratación el que fije los criterios para apreciarla, lo cual deberá hacerse constar en los correspondientes pliegos de condiciones.

¿Debe notificarse el resultado de un proceso de adjudicación?

Cualquiera que sea el procedimiento seguido para la adjudicación del contrato o la forma de adjudicación, ésta debe ser notificada a los participantes en la licitación y, una vez formalizada la adjudicación, se comunicará al Registro Público de Contratos.

Asimismo, el órgano de contratación comunicará a todo candidato o licitador rechazado que lo solicite, en el plazo de 15 días a partir de la recepción de la solicitud, los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y las características de la proposición del adjudicatario determinantes de la adjudicación a su favor.

5. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS

Los contratos administrativo típicos o nominados, son aquellos contratos que la Ley regula de forma específica e individualizada. Se trata de contratos que la normativa identifica con una denominación y un régimen particular que se desarrolla específicamente, a diferencia del resto de contratos (administrativos especiales o privados) que se definen y regulan con carácter general.

En la actualidad, los contratos administrativos típicos son, exclusivamente, los contratos de obra, de gestión de servicios públicos, de concesión de obra pública, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios.

Por tanto, estos contratos típicos, si bien se rigen por la parte general de la contratación (prevista en el Libro I de la Ley), además tienen una regulación específica y propia que contempla las peculiaridades de cada uno de ellos (en el Libro II). Dichas especialidades hacen referencia a cuestiones tales como:

- Ejecución y modificación de cada contrato.
- Efectos y causas de resolución propias y exclusivas de cada tipo.
- Actuaciones preparatorias particulares.
- Normas especiales de adjudicación.
- Etc.

5.1. El contrato de obras

¿Cuál es el objeto del contrato de obras?

El contrato de obras es aquél celebrado entre una Entidad Local y un empresario privado y cuyo objeto puede consistir en las siguientes prestaciones:

- La construcción de bienes inmuebles. La ley especifica alguno de estos bienes, tales como, carreteras, puertos, edificios, instalaciones, etc, si bien señala que será cualquier obra o construcción análoga de ingeniería civil.

- La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo. Aquí se incluyen, entre otros, los trabajos de sondeos, prospecciones, regeneración de playas o las actuaciones urbanísticas.
- La reforma, reparación, conservación o demolición de cualquiera de las construcciones o trabajos anteriores.

¿Qué particularidades presenta la adjudicación de un contrato de obras?

Si bien la adjudicación de los contratos de obras debe seguir los procedimientos y formas establecidos con carácter general, su contratación requiere el desarrollo o tramitación de los siguientes pasos previos:

1. Elaboración de un proyecto, con el contenido mínimo que señala la normativa y que podrá ser realizado:

- Por la propia Administración.
- Por un tercero al que se le contrate, exclusivamente, la redacción del mismo.
- Por un tercero que se contrata, además de para ejecutar la obra, para redactar el proyecto, situación que tiene carácter excepcional.

2. Supervisión del proyecto

Una vez elaborado el proyecto, éste deberá ser supervisado por las Oficinas o Unidades de Supervisión, las cuales deberán verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.

La obligación de supervisión se establece únicamente cuando la cuantía del contrato es superior a 300.506,05 euros, siendo facultativa en caso contrario salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Por lo que respecta a las Entidades Locales, es frecuente que determinados ayuntamientos y Entidades Locales de ámbito inferior a la provincia no dispongan de oficinas de supervisión de proyectos. En este caso, dichas entidades podrán realizar una petición a las oficinas o unidades de supervisión de proyectos de las respectivas Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares o Comunidades Autónomas, en su caso, para que sean éstas las que supervisen los correspondientes proyectos.

3. Aprobación del proyecto

Elaborado el proyecto y, en su caso, supervisado, el mismo debe someterse a la aprobación de la administración local contratante, incluso en el caso de que el proyecto se haya contratado conjuntamente con la construcción.

4. Replanteo del proyecto

Finalmente, el proyecto debe someterse a replanteo, que no es sino la actuación previa a la tramitación del expediente de contratación en la que debe comprobarse la realidad geométrica de las obras y la disponibilidad de los terrenos para construir. Esto último resulta esencial para poder adjudicar el contrato salvo:

- En el caso de infraestructuras hidráulicas, de transporte y carreteras.
- En el supuesto de cesión de terrenos o locales por entidades públicas. Aquí bastará con aportar el acuerdo de cesión y aceptación.

¿Cuándo es obligatorio realizar un estudio de seguridad y salud?

Cuando se celebre un contrato de obras será obligatorio elaborar un estudio de seguridad y salud cuando en las obras se de alguno de los casos siguientes:

- Presupuesto de ejecución del contrato incluido el proyecto igual o superior a 450.759,08 euros.
- Duración mayor a 30 días laborales, trabajando en algún momento más de 20 obreros simultáneamente.
- Cuando el volumen de mano de obra estimada (suma de días de trabajo total de los obreros) sea superior a 500.
- En las obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas.

En el resto de obras sólo será obligatorio un estudio básico de seguridad y salud.

¿Qué plazos de publicidad deben respetarse en un contrato de obras?

Todos los contratos que celebre una Administración Local, salvo que se utilice el procedimiento negociado están sometidos a publicidad, bien en el Boletín Oficial del Estado, bien en los boletines autonómicos o provinciales, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea, en éste último caso en función de unas cuantías que señala la Ley.

El contrato de obras, además, tiene unas reglas y plazos especiales de publicidad en el Boletín Oficial del Estado, que se recogen en el cuadro siguiente:

Procedimiento adjudicación	Plazo mínimo publicación (días naturales)	Urgencia	Cuantía mínima obligatoria (con IVA)
ABIERTO	26 (56 y 36 en caso de envío a DOUE y oficina de publicaciones Comisión Europea)	Reducción a la mitad	Igual o mayor a 30.050,61 euros Excepción: procedimiento negociado
RESTRINGIDO	37 días para recepción solicitudes 40 días para presentación proposiciones o 26 en caso de anuncio indicativo a la Comisión		
NEGOCIADO CON PUBLICIDAD	37 días para recepción de la solicitud: 15 si es urgencia		

¿Cómo es el sistema de pago en los contratos de obras?

La forma habitual de pago al contratista en el contrato de obras es mediante el sistema de certificaciones mensuales que son expedidas por la Administración dentro de los 10 primeros días del mes correspondiente. Dichas certificaciones tienen la consideración de pagos a cuenta y, por tanto, están sujetas a rectificaciones y variaciones en la medición final, de forma que no suponen, en ningún caso la aprobación o recepción de las obras.

No obstante lo anterior, los contratistas también tienen derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, debiendo asegurar en todo caso dichos pagos mediante la correspondiente garantía.

Otro sistema de pago sería el regulado, para determinadas obras y cuantías, a través del denominado contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio que, sin embargo, aún no resulta de aplicación a las Entidades Locales hasta que el Gobierno elabore un Decreto que lo permita.

5.2. El contrato de concesión de obra pública

¿Cuál es el objeto del contrato de concesión de obras públicas?

El contrato de concesión de obras públicas es aquel en cuya virtud una Administración Pública o entidad de derecho público otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de las obras que son objeto de un contrato de obras o, en general, de aquellas que sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o servicios de interés general.

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

En estos contratos, la retribución del concesionario consiste en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado de un precio.

Además, la Ley establece la posibilidad de incluir en el contrato de concesión, zonas para la ejecución de actividades comerciales o industriales que sean necesarias por la utilidad que prestan a lo usuarios de la obra principal y que sean susceptibles de aprovechamiento económico diferenciado: establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zonas de ocio, locales comerciales, etc. Estas zonas podrán ser explotadas directamente por el concesionario o por terceros.

Este objeto está siendo objeto de revisión por el proyecto de Ley de Contrato del Sector Público en tramitación para hacer desaparecer del objeto del contrato la mera explotación no acompañada de construcción. Asimismo parece que se está barajando la opción de no exigir que las obras sean explotables económicamente, como ocurre en la regulación actual.

En todo caso, la construcción y la explotación de obras públicas objeto de concesión se efectuarán a riesgo y ventura del concesionario.

¿Cuál es el contenido del contrato de concesión de obras públicas?

Según dispone el artículo 221 del Texto Refundido, comprenderá necesariamente:

- La explotación de las obras públicas conforme a su naturaleza y finalidad.
- La conservación de las obras.
- La adecuación, reforma y modernización de las obras para adaptarlas a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que aquellas sirven de soporte material.
- Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que han de reunir cada una de las obras para mantenerse aptas, a fin de que los servicios y actividades a los que aquellas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.

¿Cuáles son las obligaciones esenciales del concesionario de obras públicas?

Como obligaciones generales del concesionario pueden destacarse las siguientes:

1. Ejecutar las obras con arreglo a lo dispuesto en el contrato.
2. Explotar la obra pública, asumiendo el riesgo económico de su gestión.
3. Admitir la utilización de la obra pública por todo usuario, en las condiciones establecidas, mediante el abono en su caso de la tarifa.

4. Cuidar del buen orden y de la calidad de la obra pública.
5. Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación, cuando le sean imputables.
6. Proteger el dominio público que quede vinculado a la concesión.
7. Cualesquiera otras previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

¿Cuál es la retribución del concesionario?

La retribución del concesionario puede consistir en:

- Precios o tarifas que abonen los usuarios por la utilización de las obras públicas, que son fijadas por el órgano de contratación como tarifas máximas aunque revisables.
- Precio que abone la administración por la utilización de la obra, se entiende que, “en sustitución” de los usuarios, como un peaje en sombra.
- Los rendimientos procedentes de la explotación de las zonas comerciales o industriales, cuando le correspondan a él su explotación.
- En su caso, las aportaciones que se comprometa a hacer la propia Administración y que pueden ser:
 - Aportaciones en la fase de construcción: mediante la construcción de parte de la obra o la entrega de aportaciones dinerarias una vez terminada la ejecución de la obra.
 - Aportaciones en la fase de explotación: subvenciones al precio, anticipos reintegrables o préstamos participativos.

No obstante lo anterior, siempre debe tenerse en cuenta que el contrato de concesión de obras públicas es a riesgo y ventura del concesionario y que, asumido un nivel de riesgo, este debe respetarse durante toda la vida de la concesión, sin perjuicio de los posibles ajustes del equilibrio económico-financiero, puesto que el contrato no debe ser aleatorio.

¿Cuándo puede restablecerse el equilibrio económico-financiero?

A lo largo de la vida de la concesión pueden producirse circunstancias que justifiquen, a pesar de que el contrato sea a riesgo y ventura del concesionario, que se ajuste el equilibrio económico-financiero de la concesión. Este ajuste, además, podrá realizarse tanto a favor del concesionario como de la Administración.

La administración puede restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

- Cuando la administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

- Por causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración que determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.
- En los supuestos previstos en el propio contrato: superar los techos o no alcanzar los suelos de los rendimientos totales ofertados por el concesionario.

En estos supuestos, pueden adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

- Modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra.
- Ampliación o reducción del plazo concesional.
- Modificación del resto de cláusulas de naturaleza económica previstas en el contrato. Ej: reducción de las aportaciones de la administración.

¿Cuál es la duración máxima del contrato de concesión de obra pública?

Los contratos de concesión de obras públicas tendrán la duración prevista en los pliegos de condiciones, con las siguientes limitaciones:

- a. 40 años cuando el objeto del contrato sea la construcción y explotación de una obra.
- b. 20 años, cuando el objeto sea sólo la explotación, si bien habrá que justificar una duración superior a 15.

Estos plazos máximos podrán prorrogarse hasta 60 y 25 años respectivamente en los dos casos siguientes:

- a. Para restablecer el equilibrio económico de la concesión.
- b. Para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso de titulización de los derechos de crédito de la concesión.

¿Qué fórmulas de financiación privadas prevé la Ley?

Como formulas privadas de financiación, la Ley ha regulado las siguientes:

- Emisión de obligaciones y otros títulos por el concesionario, con la posibilidad de conseguir un aval de las Administraciones Públicas.
- La titulización de los derechos de cobro futuros del concesionario: tarifas de usuarios, ingresos de zonas comerciales o aportaciones de la administración.
- La hipoteca de la concesión, con el objetivo de lograr la sustitución del concesionario.
- El otorgamiento de préstamos participativos.

5.3. Los contratos de gestión de servicios públicos

¿Cuál es el objeto del contrato de gestión de servicios públicos?

El denominado contrato de gestión de servicios públicos es aquel mediante el que la Administración Local encarga a un privado que preste un servicio público de su competencia, susceptible de explotación económica y que no implique el ejercicio de autoridad. En definitiva el contrato de gestión de servicios públicos es, simultáneamente:

- Un contrato administrativo típico.
- Una forma de gestión de servicios públicos, que en este caso es indirecta porque la Administración se vale de un tercero para el desarrollo de un servicio que en principio está atribuido a su responsabilidad.

Aunque la gestión se realiza indirectamente a través de un tercero privado, la titularidad del servicio sigue siendo siempre de la Administración Local, la cual conservará, además, todas las potestades necesarias para garantizar la buena marcha de aquél, desde la sancionadora hasta las más amplias de control de la gestión del contratista.

¿Qué modalidades puede adoptar el contrato de gestión de servicios públicos?

El contrato genérico de “gestión de servicios públicos” puede adoptar cuatro modalidades diferentes:

- La **Concesión**, que es la modalidad más frecuente y extendida entre nuestras Entidades Locales para la gestión indirecta de los servicios públicos, y en la que el contratista que selecciona la administración gestiona el servicio a su total riesgo y ventura.
- La **Gestión Interesada**, modalidad menos frecuente en la que tanto la Administración como el empresario seleccionado participan en los resultados de la explotación del servicio, en los términos que se hayan fijado en el contrato.
- El **Concierto**, muy frecuente en materia sanitaria y educativa y a través del cual la Administración contrata la gestión de un servicio con una persona física o jurídica que realice, como actividad habitual, prestaciones análogas a las que se pretenden contratar.
- La **Sociedad de Economía Mixta**, en la que la Administración, bien directamente, bien a través de otra entidad pública dependiente de ella, y un particular participan en el capital y en la gestión.

En las Entidades Locales es el Pleno de la Corporación el competente para decidir la forma de gestión de servicios públicos. Por ello, una vez adoptado por el mismo el acuerdo de gestión indirecta, también deberá pronunciarse sobre la forma o modalidad (entre las cuatro anteriores), finalmente elegida.

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

¿Cuál es la duración máxima por la que puedo celebrar un contrato de gestión de servicios públicos?

Cualquiera que sea la modalidad de gestión indirecta elegida (concesión, gestión interesada, concierto o arrendamiento) el contrato de gestión de servicios públicos tiene una duración limitada, que varía en función de las prestaciones concretas en que consista la gestión.

En la siguiente tabla se recogen dichas duraciones máximas en función del objeto del contrato:

OBJETO DEL CONTRATO	DURACIÓN MÁXIMA
Ejecución de obras y explotación de servicio público	50 años
Ejecución de obras y explotación de servicio de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios mediante empresa mixta	60 años
Explotación de servicio público no sanitario	25 años
Explotación de un servicio sanitario que no implique ejecución de obras	10 años

¿Qué particularidades de régimen jurídico presenta el contrato de gestión de servicios públicos?

Las particularidades o especificidades de este contrato respecto a otros son las que se enumeran a continuación:

- Son contratos no sometidos a publicidad, en ningún caso, en el Diario Oficial de la Unión Europea.
- Cuando se celebran no se exige clasificación al contratista.
- No existen contratos menores de gestión de servicios públicos.
- Antes de proceder a su contratación debe fijarse por la Administración cual es su régimen jurídico básico, haciendo especial referencia al alcance de las prestaciones que recibirán los usuarios del servicio y a que la Administración asume la actividad de que se trate como propia, es decir, de su titularidad.
- Cuando finaliza el plazo del contrato el servicio revierte a la Administración Local.
- Son causas específicas y exclusivas de resolución de este contrato el rescate del servicio por la Administración y la supresión del mismo por razones de interés público.
- En este contrato la subcontratación sólo puede recaer sobre prestaciones accesorias.

5.4. El contrato de suministro

¿Cuál es el objeto del contrato de suministro?

El contrato de suministro es un contrato administrativo típico, cuyo objeto puede consistir en una pluralidad de actividades, que se relacionan a continuación:

- Compra, arrendamiento financiero, arrendamiento con o sin opción de compra, o adquisición de productos o bienes muebles.
- Entrega de bienes de modo sucesivo y por precio unitario, sin definir la cuantía total a la firma del contrato.
- Fabricación de cosas con características especiales (aplicación de normas de obras excepto publicidad: suministro).
- Compra o arrendamiento de equipos y sistemas de tratamiento de la información, dispositivos, programas y cesión de derechos de uso, así como equipos y sistemas de telecomunicaciones. También mantenimiento si se contrata conjuntamente con compra o arrendamiento.
- Adquisición de bienes de utilización común o adquisición centralizada.

¿Son todos los contratos de arrendamiento financiero contratos de suministro?

Aún cuando la legislación conceptúa como contratos de suministro los contratos de arrendamiento financiero, esto sólo será así cuando el contrato se refiera a bienes muebles.

Los contratos de arrendamiento financiero sobre bienes inmuebles quedan excluidos del ámbito del contrato de suministro, teniendo la consideración de contratos patrimoniales privados de la administración ya que se definen como tales los contratos de *“arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles”*. Por tanto, aunque la Ley al definir los contratos privados no usa el término de arrendamiento financiero, sino de arrendamiento o negocios análogos sobre bienes inmuebles, será aquí donde deban incluirse estos contratos.

En consecuencia, los contratos de arrendamiento financiero sobre bienes muebles serán contratos administrativos típicos de suministro y los que recaigan sobre bienes inmuebles serán contratos privados que se regirán, en primer lugar, por la legislación patrimonial aplicable al contrato que celebre el contrato. (Reglamento de bienes en el caso de las Entidades Locales).

5.5. Los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios

¿Cuál es el objeto de los contratos de consultoría y asistencia?

Los contratos de consultoría y asistencia son aquellos en los que predominan las prestaciones de carácter intelectual, y concretamente, los que tengan por objeto:

- a) El estudio y la realización de informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos técnicos, económicos, organizativos y sociales.
- b) La dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones.
- c) La implantación de sistemas organizativos.
- d) Llevar a cabo, en colaboración y bajo la supervisión de la Administración, los siguientes trabajos:
 - Investigación y estudios para cualquier trabajo técnico.
 - Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios públicos.
 - El estudio y asistencia para la redacción de proyectos y anteproyectos, su modificación y la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones, así como la implantación de sistemas organizativos.

En general, las demás prestaciones relacionadas directa o indirectamente con las anteriores en las que predominan las prestaciones de carácter intelectual y que la Administración Local concierte con profesionales en función de su titulación académica.

El desarrollo de actividades de formación para el personal al servicio de las Entidades Locales.

¿Cuál es el objeto de los contratos de servicios?

Por su parte, los contratos de servicios tienen un objeto muy tasado y diferente de los anteriores. En efectos son contratos de servicios aquellos cuyo objeto sea:

- De carácter técnico, económico, industrial comercial o análogos que no sean de consultoría y asistencia.
- Complementarios para el funcionamiento de la Administración.
- De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.
- Los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración que ésta podrá utilizar libremente.
- La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos.
- Los de gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y del desarrollo de nuevos programas.

¿Tienen los contratos de consultoría y servicios un régimen jurídico diferente?

Aunque los contratos de consultoría y asistencia, por un lado, y los de servicios, por otro, tienen un objeto claramente diferente, el régimen jurídico de ambos contratos es el mismo de forma que a ambos se aplica, además de la normativa general de los contratos administrativos, las mismas especialidades o particularidades relativas a la tramitación de expedientes, duración de los contratos, etc.

¿Existe una duración máxima para los contratos de consultoría y asistencia y servicios?

Como regla general, estos contratos sólo pueden concertarse por duración máxima legal de **dos años**. No obstante esta duración inicial puede prorrogarse, de forma expresa por mutuo acuerdo entre las partes antes de la finalización del contrato y siempre que esta posibilidad estuviera prevista en el contrato, hasta un máximo de **cuatro años**.

Sin embargo existen limitaciones también en cuanto a la duración de las prórrogas ya que las mismas no pueden concertarse, de forma aislada o conjunta, por un plazo superior al fijado originariamente. Es decir si el contrato inicialmente previó una duración de un año, no podrá prorrogarse por un plazo de otros dos.

Siendo ésta la regla general, la normativa establece las siguientes excepciones en cuanto a la duración:

- Cuando los contratos de consultoría y asistencia y servicios sean complementarios de un contrato de obras o de suministro, su duración podrá ser igual a la duración del contrato principal.
- Los contratos de servicios para la defensa jurídica y judicial de la Administración tendrán la duración necesaria para atender adecuadamente las necesidades de aquélla.
- Los contratos de servicios que se celebren a través de empresas de trabajo temporal (es decir aquellos cuyo objeto sea la realización de encuestas, tomas de datos o análogos) tendrán una duración máxima de seis meses, sin que sea posible prorrogarlos.
- Tendrán una duración máxima de cuatro años con posibilidad de prórroga hasta los seis años los contratos de servicios para la gestión de sistemas de información y los contratos siguientes:

- Telefonía fija.
- Telefonía móvil.
- Alquiler de circuitos.
- Servicios de transmisión de datos.
- Comunicaciones corporativas.
- Servicios de Internet y otros servicios telemáticos e interactivos.
- Otros servicios de valor añadido.

LA CONTRATACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES

¿Cuál es el régimen jurídico de los contratos de servicios formativos?

Los contratos de servicios formativos son aquellos que tienen por objeto la prestación de actividades de formación al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Cuando los mismos son desarrollados por empresas o personas jurídicas quedan íntegramente sometidos a la Ley de Contratos.

Sin embargo, cuando estos contratos consistan en la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento o cuando se trate de seminarios, mesas redondas, coloquios, conferencias, colaboraciones o actividades similares, pero las mismas sean desarrolladas por personas físicas, no le será de aplicación la regulación de la Ley sobre preparación y adjudicación. Esto implica que podrán contratarse directamente con la persona que libremente elija la Administración Local, sin tramitar el correspondiente procedimiento de concurrencia.

¿Qué especialidades presenta la tramitación del expediente en los contratos de consultoría y asistencia y servicios?

Cuando una Administración Local celebre alguno de estos contratos deberá tener en cuenta que, a diferencia de otros contratos, en la tramitación del expediente habrán de realizarse las siguientes actuaciones:

- El servicio interesado en la celebración del contrato deberá elaborar un informe en el que se justifique la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales con que cuenta la Administración. Es decir la necesidad de contratar externamente los servicios.
- En los pliegos de condiciones deberá establecerse el sistema de determinación del precio que podrá consistir en: precios referidos a componentes de la prestación, unidades de obra o de tiempo o aplicación de honorarios por tarifas, en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición o una combinación de los anteriores.

¿En qué se diferencia los contratos de servicios de los contratos de gestión de servicios públicos?

Es bastante frecuente que en ocasiones se confundan los contratos de servicios con los contratos de gestión de servicios públicos, y que se tramiten auténticas concesiones como si fueran contratos de servicios de servicios y no de gestión de servicios públicos y viceversa.

No sólo se trata de una incorrección legal, de acuerdo con la normativa, sino que incluso puede implicar importantes desventajas para la administración contratante, al ser diferente el régimen jurídico de unos y otros contratos. Por ello es importante establecer cuales son las diferencias entre ambas figuras contractuales. Algunas de ellas son:

- El **objeto**, claramente diferente según se desprende de la normativa sobre contratación pública.
- **Los destinatarios**: uno de los criterios más sencillos para diferenciar ambos tipos de contratos es sin duda el destinatario del servicio. Como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en numerosas ocasiones, si bien en los contratos de servicios el destinatario directo de las prestaciones del contratista es la Administración, en los contratos de gestión de servicios públicos son los ciudadanos.
Ejemplo: la limpieza de las calles de un municipio sería objeto de un contrato de gestión de servicios públicos y la limpieza de las instalaciones de un ayuntamiento, de un contrato de servicios.
- El **régimen jurídico**. Ambos tipos de contratos tienen un régimen jurídico diferente. Las principales diferencias hacen referencia a:
 - **Publicidad**: El contrato de gestión de servicios públicos nunca se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea y los de servicios sí cuando se superan las cuantías establecidas en la Ley.
 - **Clasificación**: mientras que en los contratos de gestión de servicios públicos no se exige clasificación al contratista, en los contratos de servicios sí es necesaria cuando se superan determinadas cuantías, salvo que se trate de los contratos bancarios, inversiones, seguros, jurídicos, de creación e interpretación artística y literaria y de espectáculos.
 - **Duración**: Los de gestión de servicios públicos tienen límites de 50, 25 y 10 años, según su objeto, mientras que los de servicios pueden tener una duración máxima de cuatro años incluidas las prórrogas.
 - **Contratos menores**: No existen contratos menores de gestión de servicios públicos, pero sí de servicios cuando su cuantía es inferior a 12.020,24 euros.
 - **Subcontratación**: En los contratos de servicios es posible la subcontratación con los requisitos establecidos en la ley, mientras que en los contratos de gestión de servicios públicos la subcontratación sólo puede recaer sobre prestaciones accesorias.
 - **Causas de extinción**: las causas de extinción de ambos contratos son diferentes, sobre todo por lo que se refiere al rescate y supresión del servicio, no aplicable a los contratos de servicios.

V. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

1.1. Los servicios públicos locales

Los municipios son los responsables últimos de facilitar las condiciones necesarias para desarrollar la vida ciudadana. En palabras de la Ley de Bases de Régimen Local, los municipios institucionalizan y gestionan los intereses propios de las correspondientes colectividades. La legislación les impone unos servicios mínimos que deben prestar, pero no limita sus actuaciones. Gozan así de un amplio margen de actuación y libertad: pueden prestar cualquier servicio encaminado a la mejora de la vida municipal.

Para lograr estos objetivos, la intervención pública en la producción de servicios o provisión pública puede realizarse directamente, mediante producción pública, o indirectamente, a través de producción privada. La opción elegida debe ser aquella que facilite el logro de los objetivos de eficacia y eficiencia que deben regir cualquier actuación. La eficacia es el logro de un objetivo propuesto y la eficiencia es un concepto más amplio que se define como el cumplimiento de los objetivos marcados para cada servicio al mínimo coste posible.

Con este fin habrá que estudiar cada caso y no partir de ideas preconcebidas. La mejor gestión de un servicio no depende de la naturaleza pública o privada de la prestación, sino de cómo se diseñe ésta y de los instrumentos que se definan para el control de su gestión.

¿Qué se entiende por prestación de servicios públicos locales?

Cualquier servicio de interés público desarrollado por una Entidad Local, dentro del ámbito de sus competencias, y cuyo fin sea el cumplimiento de los fines que le están encomendados, queda englobado dentro del concepto "servicio público local".

¿Dónde se regula?

La legislación básica referente a la prestación de servicios públicos locales está contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante), que fue modificada por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en vigor desde el 1 de enero de 2004, el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, (TRLB en adelante), el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL en adelante) y el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, (TRLCAP a partir de ahora), y el Decreto de 17 de junio de 1955 que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, (RS en adelante) siempre que no se oponga a lo establecido en la Ley de Contratos.

En lo referente a servicios, la LBRL establece el nivel competencial de los municipios, la TRLCAP regula los contratos que se celebren, el RS especifica las funciones de las Corporaciones Locales, su intervención en la actividad privada, la asunción y ejercicio de sus servicios y el proceso de constitución de las distintas formas de gestión y la TRLHL desarrolla las distintas alternativas de financiación de las haciendas locales.

Por último, a cada servicio se une a su vez la normativa sectorial que en cada caso lo regula. Esta regulación concreta en qué consiste el servicio público que la Ley de Bases tan sólo enuncia y cuáles son las competencias en cada ámbito concreto de las Administraciones locales.

1.2. Catálogo de servicios públicos locales

¿Qué servicios públicos puede prestar un Ayuntamiento?

No existe una lista cerrada de servicios públicos locales. La LBRL, en su artículo 25, autoriza al Municipio a promover *“en el ámbito de sus competencias, toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*. La LBRL establece que los municipios podrán prestar cualquier servicio que se enmarque dentro de las competencias que se detallan en el epígrafe 2.2 *“Análisis de las competencias locales”* de esta guía.

¿Está un municipio obligado a prestar determinados servicios?

Por el contrario, sí existe un mínimo de servicios. Los municipios, en función de su tamaño poblacional, están obligados a la prestación, de forma individual o en asociación con otros municipios, de algunos de los servicios, tal y como se desarrolla igualmente en el citado epígrafe anterior de la guía.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

No obstante, los municipios podrán solicitar a la Comunidad Autónoma respectiva, la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento para el propio ayuntamiento.

No obstante, la legislación vigente no regula los contenidos ni establece una relación de mínimos exigibles para cada uno de los servicios de competencia municipal, de lo que se deduce que los municipios tienen capacidad para fijar estándares propios en la prestación de sus servicios. Por ejemplo, no existe ninguna referencia al mínimo de puntos de luz a que obliga la prestación del “servicio de alumbrado”, ni la dotación mínima o la periodicidad con que el Ayuntamiento está obligado a actualizar el fondo bibliográfico de su “servicio de biblioteca municipal”. Es en ese sentido cuando hay que acudir a la normativa sectorial de cada servicio.

¿Las Entidades Locales deben limitarse a la prestación de servicios públicos?

La actividad de los Ayuntamientos no tiene por qué limitarse al listado de servicios mínimos ni a la prestación de servicios públicos propiamente dichos. Con carácter general, el artículo 128.2 de la Constitución española de 1978, reconoce o establece el principio de libre iniciativa pública en la actividad económica, señalando de forma expresa que “*se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica*”. Con ésta expresión la Constitución abrió la posibilidad a los poderes públicos para intervenir en la actividad económica con las mismas posibilidades que los particulares.

En el ámbito local es el artículo 86 de la LBRL, el que reproduce el principio de libre iniciativa pública en la economía y establece que, conforme al artículo 128.2 de la CE, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas.

Los artículos 95 y 96 del TRLBRL también se refieren a esta realidad de la iniciativa local en la actividad económica. El artículo 96 determina que dicha iniciativa de las Entidades Locales, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, puede recaer sobre cualquier tipo de actividad que cumpla tres requisitos:

1. Que sea de utilidad pública.
2. Que se preste dentro del término municipal.
3. Que lo sea en beneficio de sus habitantes.

En el artículo 85.1 de LBRL se establece que las iniciativas públicas, al igual que los servicios públicos locales, pueden gestionarse de forma directa o indirecta, por sí mismos, o en asociación con otros municipios.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 86 concreta que cuando el ejercicio de la actividad se realice en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva *“corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”*, al igual que en el caso de la prestación de servicios públicos propiamente dichos.

¿Qué servicios públicos son competencia de las Diputaciones Provinciales?

La Constitución española define y trata de garantizar la existencia y la suficiencia financiera de la Diputación. La LBRL le atribuye competencias de marcado carácter asistencial a los municipios. Junto con estas competencias, la Diputación también puede ejercer iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas.

En el ejercicio de sus funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, la Diputación puede plantear su intervención desde dos perspectivas:

- Facilitar la gestión intermunicipal mediante asistencia económica, técnica o jurídica, o bien
- Garantizar una prestación supramunicipal del servicio.

A estas competencias, la Ley 57/2003 añadió la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación estratégica en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito. No obstante, para poner en práctica esta nueva atribución las diputaciones necesitarán que las Comunidades Autónomas que tienen capacidad plena en materia de ordenación del territorio modifiquen sus formativas específicas, dado que la mayoría no reconoce papel alguno a las diputaciones en esta materia.

Para ello la Diputación cuenta con un instrumento importante: el Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Este Plan se aprueba anualmente y en su elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.

1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales

¿Dispone de autonomía el Municipio para la puesta en marcha de los servicios públicos que presta?

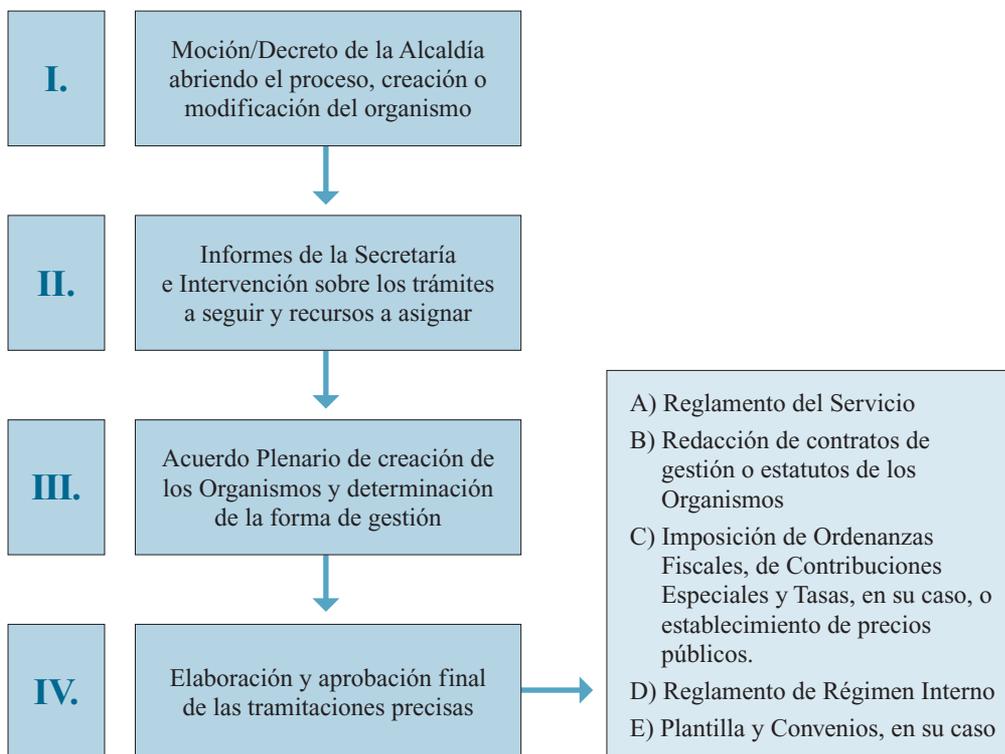
Las Corporaciones Locales tienen capacidad para la constitución, organización, modificación y supresión de los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o cualquiera de sus aspectos.

Las principales decisiones en torno a la puesta en marcha de un servicio público deberán contar con la aprobación del Pleno de la Corporación. En concreto:

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

- ¿Qué decisiones deben someterse a la aprobación del Pleno?**
- La creación, modificación o extinción de organismos y establecimientos.
 - La aprobación del Reglamento del Servicio.
 - La situación, deberes y derechos de los usuarios.
 - La determinación de la forma de gestión del servicio.
 - El gestor indirecto, si la Administración decide no prestar directamente el servicio.

ESQUEMA 1. PROCESO ORDINARIO EN LA PUESTA EN MARCHA DE UN SERVICIO



1.4. La prestación asociada de servicios públicos

- ¿Puede el Ayuntamiento asociarse con otros municipios próximos para gestionar un servicio público?**
- Los servicios públicos locales pueden gestionarse (art. 85.1 LBRL) por sí mismos, o en asociación con otros municipios.
- Más de un 60% de los 8.098 municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes. La escasa dotación de medios personales y materiales que ello implica, limita la prestación efectiva de los servicios públicos de su competencia.

Las opciones son recurrir a entidades supramunicipales (Diputaciones, Comarcas) o desarrollar fórmulas de participación interadministrativa (Consortio, Mancomunidad). La Ley de Bases incluye dentro de las Entidades Locales territoriales las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley de Bases y los Estatutos de Autonomía; las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

En las fórmulas de participación interadministrativa (Consortio y Mancomunidad), como vía para la unión o asociación de varios Entes Locales para gestionar un asunto de interés común, las administraciones participantes comparten la titularidad de un servicio público de su competencia a fin de actuar como proveedores conjuntos del mismo.

¿Qué es la Mancomunidad?

Una Mancomunidad es un Entidad Local, con personalidad y capacidad jurídica propias, formada por la asociación voluntaria de Municipios. Estos municipios pueden pertenecer a una o varias provincias limítrofes y, desde la entrada en vigor el 1 de enero de 2004 de la Ley 57/2003, a distintas Comunidades Autónomas siempre que lo permita la legislación de las Comunidades Autónomas afectadas, para la ejecución en común de obras o prestación de servicios de su competencia. El procedimiento de aprobación de sus Estatutos se regula por las Comunidades Autónomas, respetando las reglas establecidas en el art. 44 de la LBRL.

La Ley 57/2003 reconoce de forma expresa a las mancomunidades las mismas potestades para la prestación de servicios o la ejecución de obras de su competencia que las corresponden a los municipios en su calidad de Administraciones Públicas territoriales, es decir: las potestades reglamentaria y de autoorganización, la tributaria y financiera, de programación o planificación, la expropiatoria y de investigación, deslinde y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos y, por último, las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la hacienda pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Al igual que antes de la aprobación de esta norma, las mancomunidades tendrán todas o algunas de las potestades antes

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

mencionadas en función de lo que prevean sus estatutos. Pero la norma, solventando una laguna existente, prevé que, en defecto de regulación estatutaria, le corresponderán todas las que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

¿Qué tipos existen y para qué se constituyen?

La Mancomunidad “tradicional”, generalmente se constituye para un fin concreto y determinado con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnica, económica y socialmente, la prestación común de un determinado servicio, de competencia municipal, que tiene carácter esencial o mínimo conforme a la legislación vigente (abastecimiento de aguas, servicio contra incendios, recogida de residuos sólidos, etc...).

La Mancomunidad “evolucionada”, en la que se enuncian una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente, constituye más bien un programa de futuras realizaciones. Es, por tanto, el reflejo de una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo Ente Local supramunicipal. No obstante, los municipios mancomunados se reservan las competencias más vinculadas al territorio bajo este modelo, como la administración del patrimonio y las funciones representativas.

Por último, algunas Mancomunidades se constituyen para gestionar la recepción de subvenciones de otras Administraciones. En estos casos, la Mancomunidad se asimila más a un ente descentralizado de las otras Administraciones que a un Ente Local constituido por la voluntaria asociación municipal.

¿Qué es un Consorcio?

Un Consorcio es una entidad asociativa local a la que pueden aportar capital Entes Locales de distintas Administraciones Públicas, y en los que se puede admitir la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. La Ley 57/2003 prevé también la posibilidad de crear consorcios transfronterizos en el marco de la cooperación transfronteriza en que participen las Entidades Locales españolas, y de acuerdo a las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia. Esta figura es especialmente interesante para proyectos comunes que reciban apoyo financiero comunitario. Son entidades con personalidad propia que se constituyen con el fin de prestar un servicio sobre el que diferentes administraciones tienen competencia. Su estatuto determinará las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero y podrán establecer cualquier forma de gestión de servicios que sustituya a los entes consorciados.

¿Qué diferencias hay entre un Consorcio y una Mancomunidad?

La diferencia viene determinada por la naturaleza de las administraciones implicadas. Mientras que en la Mancomunidad participan Ayuntamientos, en el Consorcio además de las administraciones municipales se incorporan otros niveles administrativos como la Diputación Provincial o la Comunidad Autónoma, a modo de agente colaborador que aporta fondos vía subvenciones, y coordinador, como consecuencia del importante peso derivado de su participación económica.

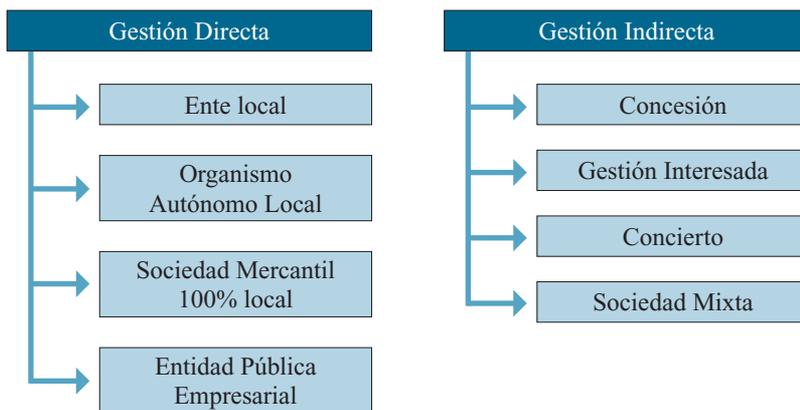
1.5. Modelos de gestión de servicios públicos

¿Cómo puede gestionarse un servicio público?

Los servicios públicos locales pueden gestionarse (art. 85.1 LBRL) de forma directa o indirecta.

Tanto la prestación individual como asociada, pueden gestionarse a su vez de forma directa o indirecta, como se presenta en el siguiente esquema, como se presenta en el siguiente esquema modificado por la Ley 57/2003, por la que se incluye como forma de gestión directa las entidades públicas empresariales y desaparece como alternativa de gestión indirecta el arrendamiento.

ESQUEMA 2. MODELOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES



¿Qué órgano decide la forma de gestión?

La forma de gestión la decide el Pleno de la Corporación. De cara a informar al Pleno y que este forme su criterio, es necesario realizar estudios previos a la decisión de la forma de gestión en el que se justifica dicha elección y se aportan estudios jurídicos y económicos que definen el funcionamiento del ente a crear en su caso.

2. LA GESTIÓN DIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿En qué consiste la gestión directa de un servicio público local?

La gestión directa de un servicio público local implica que es el propio Ayuntamiento, Diputación, Mancomunidad, Consorcio o Entidad Local con competencias, el que asume la responsabilidad, dirección, gestión y el control del servicio. No obstante, la Corporación podrá prestar el servicio directamente o bien constituir, con este fin, una organización con personalidad jurídica propia y presupuesto diferenciado.

La gestión del servicio a través de una organización diferenciada, constituye una opción adecuada en función de sus características y la importancia relativa del coste del servicio en el conjunto del presupuesto municipal. Las opciones que se plantean en ese caso son dos. Llevar a cabo el servicio por medio de:

- Organismo autónomo.
- Sociedad mercantil 100% municipal.
- Entidad pública empresarial.

2.1. Organismo Autónomo local

¿Qué es un Organismo Autónomo y qué ventajas presenta?

Los Organismos Autónomos son entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los de la Hacienda Local. Tienen encomendada la organización y administración de un servicio público en concreto y de los fondos adscritos al mismo.

La Ley 57/2003 remite la regulación de estas entidades a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y fija un plazo de seis desde el 1 de enero de 2004 para la adaptación de los organismos autónomos de carácter administrativo y los de carácter industrial, comercial, financiero o análogo, desapareciendo cualquier diferenciación en la naturaleza jurídica en función de la actividad o prestación que desarrollen. Además, articula la posibilidad de que las corporaciones locales opten por convertir a los organismos autónomos de carácter

comercial, industrial, financiero o análogo en organismos autónomos o entidades públicas empresariales.

Este modelo permite a la Corporación mantener un fuerte control sobre la gestión del servicio; si bien, su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada. Por ejemplo, los procedimientos del régimen de personal y de contratación de operaciones de crédito son más rígidos en el ámbito público que en el entorno de la gestión privada.

2.2. Sociedad Mercantil exclusivamente de participación local

¿Qué es y cómo se constituye una sociedad mercantil 100% local?

Se trata de una sociedad cuyo capital es propiedad de una Administración Pública. Una de sus características fundamentales es que no se rige por el principio del beneficio, ni su administración corresponde a criterios exclusivamente económicos, como ocurre en la empresa privada.

La Ley 57/2003 prohíbe que puedan prestarse por sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad. Las sociedades mercantiles 100% que quieran seguir ejerciendo la potestad sancionadora contra los ciudadanos que comentan infracciones en el ámbito del servicios públicos encomendado, tendrán que convertirse en entidades públicas empresariales.

Una sociedad mercantil de capital íntegramente local se constituye mediante acuerdo constitutivo de la Corporación, lo que da lugar a la tramitación mercantil propiamente dicha. Los requisitos previos a la aprobación del proyecto por el Pleno de la Corporación vienen recogidos en el TRRL.

El proceso de constitución se inicia con el acuerdo de la Corporación en la designación de una Comisión de Estudio compuesta por técnicos y miembros de la misma. Esta Comisión deberá redactar una memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros, incluyendo la forma de gestión y los supuestos de cese de actividad, lo que trascenderá a los estatutos. Se acompañará un proyecto de precios sujeto a futuras revisiones.

Una vez elaborada, la memoria se expondrá al público. El plazo de exposición no será inferior a 30 días naturales. Finalmente, se aprobará el proyecto por el Pleno y se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Una vez adoptado el acuerdo, se pondrá en marcha el procedimiento mercantil ordinario para la creación de sociedades: escritura pública, publicidad e inscripción en el registro mercantil.

En la creación de una empresa pública pueden distinguirse, por tanto, dos fases diferentes:

- a) Una administrativa en la que se forme la voluntad del Ayuntamiento en relación con la constitución de una sociedad para la prestación del servicio público y se elabore la documentación relativa a la sociedad.
- b) Una estrictamente mercantil en la que se den los pasos precisos para la definitiva constitución de la entidad societaria.

La duración exacta del proceso de constitución de una empresa pública no es fácil de determinar *a priori*, habida cuenta de la presencia de múltiples agentes en el proceso, así como de la necesidad de elaborar documentos complejos (estatutos, estudios económico-financieros, etc.).

A continuación se esbozan cuales podrían ser los pasos previos a la definitiva puesta en marcha de una sociedad municipal para la gestión de un servicio público.

La Corporación será propietaria exclusiva del capital de la empresa y habrá de desembolsarlo en el momento de la constitución. Es posible que la aportación se materialice tanto en dinero como en instalaciones o derechos. En este último caso hay que tener en cuenta que la transmisión de bienes afectos a servicios públicos preexistentes requiere la previa desafectación y, la de los bienes patrimoniales, expedientes de enajenación.

PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL DE EXCLUSIVA PARTICIPACIÓN LOCAL

Fase I. Fase administrativa

Constará, al menos de las siguientes fases:

- 1º Elaboración de un estudio socio jurídico que incluya, al menos, un proyecto de Estatutos de la Sociedad.
- 2º Elaboración de un Estudio económico-financiero de viabilidad de la empresa.
- 3º Elaboración del reglamento o régimen jurídico del servicio.
- 4º Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación aprobando la forma de gestión del servicio.

Fase II. Fase mercantil en sentido estricto

En líneas generales requerirá el cumplimiento de los trámites siguientes:

- 1º Desembolso de capital.
- 2º Redacción de Estatutos definitivos.
- 3º Otorgamiento de escritura pública de constitución.
- 4º Liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- 5º Solicitud del Código de Identificación Fiscal dentro de los 30 días siguientes a la válida constitución de la Sociedad.
- 6º Inscripción en el Registro Mercantil.

¿Cómo se organiza una Sociedad mercantil de exclusiva participación local?

La dirección y administración de estas empresas está encomendada a la Corporación interesada, que asumirá las funciones de Junta General, de Consejo de Administración y de Gerente.

Las sociedades públicas con el 100% de su capital en manos del Ayuntamiento, actuarán conforme a las disposiciones legales mercantiles.

Personal de la sociedad. El personal de estas empresas estará sometido íntegramente al derecho del trabajo, no teniendo vinculación alguna con la Entidad Local. Por ello, la integración de un servicio que disponía de personal funcionario supone que éste deje de serlo, coyunturalmente al menos, reservándose las plazas de que disponían en régimen de Comisión de Servicios.

Contabilidad y presupuestos. Las Entidades Locales aprobarán anualmente un Presupuesto General en el que se deberán integrar los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social les pertenezca íntegramente.

El estado de previsión de gastos e ingresos de una sociedad mercantil local incluirá:

- Costes de explotación y resultados.
- Pérdidas y ganancias.
- Presupuesto de capital.
- Estado de inversiones reales y financieras y de financiación de las inversiones, con especial referencia a las aportaciones a recibir de la entidad.

Las sociedades mencionadas, además de llevar la contabilidad exigida por la legislación mercantil, están sometidas al régimen de

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

contabilidad pública. Corresponde a la intervención la inspección de su contabilidad, lo que es común también para todas las sociedades mercantiles que dependan de la entidad.

Control de la Sociedad. La LRHL obliga a todas las sociedades dependientes de las Entidades Locales al control interno en su triple acepción de función interventora, financiera y de eficacia. De forma expresa, menciona que todas las sociedades dependientes de Entidades Locales estarán sometidas al control financiero a través de procedimientos de auditoría, así como al control externo del Tribunal de Cuentas.

¿Qué es y cómo se constituye una entidad pública empresarial?

La Ley 57/2003 introdujo esta alternativa como forma de gestión directa de servicios locales. Esta figura es ampliamente conocida y aplicada por la administración estatal y autonómica. La regulación es la estatal, aunque se fijan algunas especificidades para el mundo local. Así, se establece que el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, de control financiero y de eficacia de las entidades públicas empresariales se recogerá en sus estatutos y deberá ser conforme a la legislación aplicable a las haciendas locales.

3. LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿En qué casos se puede optar por la gestión indirecta de un servicio público local?

No existe ninguna disposición legal de ámbito local, autonómico o estatal en la que se enumeren los servicios susceptibles de prestación privada.

Como norma general, todos los servicios públicos locales, salvo aquellos que impliquen ejercicio de autoridad, pueden llevarse a cabo mediante gestión indirecta.

¿Qué modelos de gestión indirecta existen?

Los modelos de gestión indirecta que regula la LBRL en su art. 85, modificado mediante la Ley 57/2003, son:

- Concesión.
- Gestión interesada.
- Concierto.
- Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local.

3.1. La concesión

¿Qué diferencia a la concesión?

La concesión es el método de gestión indirecta de servicios públicos con mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial de cuantos están autorizados por la ordenación legal vigente en materia local y el de implantación más generalizada. Su fundamento se encuentra en la posibilidad de que un sector de la actividad desarrollada por las Corporaciones en el ámbito de sus competencias, sea prestado por empresas privadas. En última instancia, la concesión abre la posibilidad indirectamente de que las fuerzas de mercado estimulen un aumento de la calidad, la cantidad y la diversidad de los servicios pertenecientes al ámbito competencial de la Administración concedente.

A través de la concesión, tiene lugar un traspaso efectivo de la gestión de servicios públicos municipales en favor de la empresa privada, traspaso que, sin embargo, no implica un cambio de titularidad. La Corporación mantiene las potestades y responsabilidades de la actividad y, por tanto, los adquirientes de la concesión no la asumirán en el ejercicio de su libertad de empresa, sino en cuanto colaboradores

de la Administración, sometidos a su potestad y en cumplimiento de las condiciones que determina el servicio concreto al que la concesión se refiera. La Corporación delega la facultad de ejecución del servicio concedido, respetándose la explotación por los particulares y el principio de titularidad administrativa.

¿Cuáles son las características de la concesión?

La concesión es el método de gestión indirecta de servicios públicos por medio del cual una Entidad local otorga a un particular, por razón de interés público y mediante el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, las facultades necesarias para la gestión y explotación del servicio de que se trate, así como, en su caso, la ejecución de las instalaciones y obras necesarias para ello. El concesionario asume el riesgo económico de la explotación, bajo el control de la Administración concedente, percibiendo a cambio una remuneración derivada de la prestación del servicio.

La adjudicación de la Concesión se realiza por un determinado periodo de tiempo, que no podrá exceder los 50 años, en los contratos que comprendan la ejecución de obras y explotación de servicio público, o los 25 años, en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público (art. 157 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, TRLCAP en adelante).

A su término, el servicio objeto de la concesión revierte a la Entidad Local, junto con todos los bienes o elementos afectos al mismo.

Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las características que configuran una concesión administrativa son las siguientes:

1. Un uso intenso del dominio público (terrenos, material, instalaciones o personal afectos al servicio público), por parte del concesionario.
2. La titularidad del dominio público corresponde a la Corporación concedente. De esta titularidad se derivan las facultades de control y fiscalización de la Administración sobre el servicio e instalaciones objeto de la concesión.
3. Las instalaciones fijas que se corresponden con la permanencia y estabilidad del uso concedido, generalmente quedan integradas en el dominio público desde el primer momento de vida de la concesión, y revierten a su dominio a la finalización del contrato de concesión.

¿Cuál es el proceso de contratación de una concesión?

Tomada la decisión de gestionar un servicio a través concesión, su contratación requiere de una serie de trámites que se resumen a continuación.

PROCESO DE CONTRATACIÓN DE UNA CONCESIÓN

Fase I. Elaboración del expediente de contratación

- 1º. Orden del órgano de contratación justificando la necesidad del contrato con Memoria del Centro Gestor.
- 2º. Elaboración y aprobación del Pliego de Prescripciones Técnicas.
- 3º. Elaboración del Pliego de Cláusulas Administrativas y, previo informe del Servicio Jurídico, aprobación del mismo.
En los pliegos deberá especificarse el régimen jurídico, aspectos jurídicos, económicos y administrativos y, en su caso, tarifas a percibir de usuarios y canon a satisfacer a la Administración o viceversa.
- 4º. Retención de crédito (RC) por Contabilidad.
- 5º. Fiscalización previa del gasto por Intervención.
- 6º. Resolución del órgano de contratación aprobando el expediente y el gasto y acordando la apertura del procedimiento de adjudicación.
- 7º. Expedición del documento contable A.

Fase II. Procedimiento de licitación - adjudicación

- 8º. Publicación del anuncio de contratación en procedimiento abierto y por concurso:
Deberán concederse, como mínimo, 15 días desde el siguiente al de la publicación, para la presentación de proposiciones por los licitadores.
- 9º. Calificación de documentación por la Mesa de Contratación:
Deberá preverse la Concesión de tres días a los licitadores para subsanar posibles errores en la documentación.
- 10º. Valoración técnica de las proposiciones.
- 11º. Apertura pública de ofertas económicas.
- 12º. Propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación al Órgano de Contratación.
- 13º. Presentación de certificaciones de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social:
El que vaya a resultar adjudicatario tendrá un plazo máximo de cinco días hábiles para presentar dichas certificaciones.
- 14º. Devolución de garantías provisionales a los licitadores excepto al adjudicatario.
- 15º. Resolución de adjudicación del contrato por el órgano de contratación.
- 16º. Notificación al adjudicatario.

Fase III. Formalización del contrato

17º. Constitución de garantía definitiva:

El adjudicatario dispone de un máximo de 15 días naturales desde la notificación de la adjudicación para constituir garantía definitiva.

18º. Formalización del contrato:

Deberá realizarse en el plazo máximo de 30 días naturales desde la notificación de la adjudicación.

19º. Contabilización del compromiso del gasto: emisión de los documentos contables D positivo, A negativo y RC negativo.

¿Cuál es el contenido del contrato de concesión?

El contenido de los contratos de concesión de servicios públicos consiste básicamente en detallar las potestades y deberes de la Administración y las obligaciones y derechos de los concesionarios y se encuentra regulado en los artículos 126 a 130 del RS. Esta norma, al datar del año 1955, se caracteriza por presentar una clara desconexión entre la regulación contenida en el mismo y la práctica diaria y los problemas a los que se enfrentan las Corporaciones Locales actualmente, tal y como se pondrá de manifiesto en diversos puntos de este documento. Así, aunque vigente, es importante contrastar con el TRLCAP.

No obstante, en la práctica pueden darse múltiples variantes del contenido de la concesión ya que ésta se caracteriza, sobre todo, por su flexibilidad. El contrato de concesión es uno de los contratos administrativos en los que la voluntad contractual de las partes desempeña un papel más importante, ya que los pliegos de condiciones pueden recoger una amplia gama de cláusulas y condiciones que permiten la individualización de la concesión otorgada.

La delimitación jurídica de la concesión se estructura sobre la base del principio de que la Administración concedente ostentará durante toda la vida de la concesión la titularidad del servicio público. La prestación del servicio corresponde a un particular, pero la provisión y la titularidad de éste corresponde en todo momento a la Administración Local. Dentro del régimen de la concesión se diferencian dos aspectos claramente diferenciados: el servicio prestado y la contraprestación que genera.

¿Qué potestades tiene la Corporación Local en el contrato de concesión ?

Con carácter general, en el contrato de concesión se deberán incluir las potestades reconocidas en el artículo 127 del RS en relación con las concesiones de servicios públicos locales:

1. Ordenar discrecionalmente, de igual manera que si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconseje el interés público y, entre otras, el Reglamento señala dos:

- a) La *variación de la calidad, cantidad, tiempo o lugar* de las prestaciones en que el servicio consista, lo cual se conoce como "*ius variandi*" de la Entidad Local en sentido estricto.
- b) La *alteración de las tarifas* a cargo del público y de la forma de retribución del concesionario, o poder tarifario de la administración, con objeto de mantener el equilibrio económico-financiero de la concesionaria.

Las tarifas de los servicios públicos pueden ser modificadas en cualquier momento por la Corporación concedente, atendiendo a las circunstancias económicas y sociales relevantes en la prestación del servicio. La revisión tarifaria necesita la instrucción de un expediente de modificación, en el que intervendrá la empresa concesionaria.

2. Fiscalizar la gestión del concesionario, a cuyo efecto la Entidad Local podrá:

- a) Inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión.
- b) Dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación.

La Entidad Local, respecto de sus funciones de control y administración, cuenta con autonomía plena para el desarrollo de sus funciones de control y fiscalización de las concesiones.

3. Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestase o no lo pudiera prestar el concesionario, por circunstancias no imputables al mismo. Esta prerrogativa es una consecuencia directa de la consideración jurídica del servicio público, la Entidad Local se constituye como garante de la continuidad y adecuada prestación del servicio.

“La asunción temporal del servicio deberá tramitarse mediante el correspondiente expediente, en el que se establecerá claramente cuáles son las causas y medidas a adoptar, así como los requerimientos realizados al concesionario, justificaciones documentales de la interrupción del servicio, etc.”

4. Imponer al concesionario las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiere. El Pliego de Condiciones de la Concesión debe recoger el carácter grave o leve de las posibles infracciones cometidas por la concesionaria, así como las sanciones concretas asociadas a los diferentes supuestos de incumplimiento del servicio. No obstante, el RS establece, con carácter general, en sus artículos 132 y 133 la regulación de las sanciones por infracciones. Las infracciones de carácter grave que pudieran poner en peligro la buena prestación del servicio público constituirán causa suficiente para proceder al secuestro de la concesión por parte de la Entidad Local.
5. Secuestrar la concesión, encargándose directamente la Entidad Local concedente del funcionamiento del servicio y de la percepción de los derechos establecidos. La explotación se realizará por la Entidad Local, pero se efectúa por cuenta y riesgo del concesionario, a quien se entregará, al finalizar el secuestro, el saldo activo que resultase después de satisfechos todos los gastos derivados de éste.
6. Suprimir el servicio, lo que implica, el término de la concesión y el pago de las correspondientes indemnizaciones, de conformidad con los preceptos aplicables.

¿Y qué obligaciones?

Atendiendo al RS, la Entidad Local como concedente del servicio público, está obligada a:

- 1) Prestar al concesionario la protección adecuada para que pueda gestionar el servicio adecuadamente.
- 2) Mantener el equilibrio económico financiero de la concesión. En consecuencia, con esta obligación, el Ayuntamiento deberá:
 - a) Revisar las tarifas y subvenciones cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, determinen, en cualquier sentido, la ruptura del equilibrio económico de la concesión.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

b) Compensar económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordene introducir en el servicio y que supongan un incremento de los costes o una reducción de la retribución percibida por el concesionario.

3) Indemnizar al concesionario:

- a) En aquellos casos en los que la Corporación asuma la gestión directa del servicio, siempre que ésta se produzca por motivos de interés público independientes de la culpa del concesionario.
- b) Por el rescate de la concesión o, en caso de supresión del servicio.

No sólo la Corporación tiene potestades y obligaciones, sino que el concesionario también es titular de derechos y obligaciones que, con carácter general, aparecen regulados en el RS.

¿Qué derechos tiene el concesionario?

Son derechos del concesionario, entre otros:

- 1) Percibir la retribución económica correspondiente por la prestación del servicio.

La retribución constituye el incentivo para la implicación del sector privado en la prestación del servicio. Su cuantía deberá permitir amortizar, durante el plazo de la concesión, el coste del establecimiento del servicio así como cubrir los gastos de explotación y el margen normal de beneficio industrial.

POSIBLES FUENTES PARA ESTABLECER LA CONTRAPRESTACIÓN PECUNIARIA DE LA CONCESIÓN

- a) Las contribuciones especiales que se devenguen por el establecimiento del servicio, salvo cláusula en contrario.
- b) Las tasas a cargo de los usuarios.
- c) Subvención a cargo de los fondos de la Corporación, de forma exclusiva o conjunta con alguna de las anteriores.

El modelo final adoptado puede consistir en una de las tres opciones o una combinación de las mismas. De este modo, la relación financiera Corporación-concesionaria puede ajustarse a una diversidad de modelos.

- 2) Obtener una compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión cuando:
 - a) La Corporación ordene la introducción de modificaciones en el servicio que aumente los costes o disminuya la retribución.
 - b) Cuando se den circunstancias imprevisibles que lo hagan necesaria
 - c) En caso de rescate o supresión del servicio.
- 3) Utilización de los bienes de dominio público necesarios para la prestación del servicio.
- 4) Recabar de la Corporación ciertos procedimientos que exigen ejercicio de autoridad y pueden ser necesarios para el buen funcionamiento del servicio:
 - a) Expropiación forzosa,
 - b) Imposición de servidumbres, y
 - c) Desahucio administrativo para la adquisición del dominio, derechos reales o uso de los bienes precisos para el funcionamiento del servicio.

La actuación del concesionario, en cuanto delegado de la Administración, puede conllevar, por tanto, el ejercicio de facultades de policía, sin perjuicio de los poderes generales de inspección y vigilancia que incumban a la Administración.

La Corporación concedente puede otorgar a la concesionaria:

- a) El reconocimiento del derecho de vecindad en la persona del concesionario, dependientes y operarios en el Municipio, para el disfrute de los aprovechamientos comunales.
- b) La posibilidad de utilizar la vía de apremio cuando la tarifa correspondiente a la prestación del servicio esté constituida por la percepción de tasas y precios públicos con cargo a los usuarios.

¿Y qué obligaciones?

El RS determina como obligaciones del concesionario, sin perjuicio de las que las partes puedan acordar:

1. Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por el Ayuntamiento, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas significasen la ruptura del equilibrio económico-financiero de la concesión sin otras interrupciones que las que se hubiesen previsto en el caso de gestión directa municipal.

La prestación del servicio es la obligación fundamental del concesionario. Por ello, el concesionario no podrá interrumpir la prestación del servicio ni aún en el supuesto de que la Administración incumpla sus obligaciones contractuales, como pueda ser la demora en el pago.

2. Admitir el goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos fijados reglamentariamente.

Evidentemente, al tratarse de un servicio público local no puede vulnerarse el principio de igualdad que establece en el artículo 14 de la Constitución.

3. Indemnizar a terceros del daño que les ocasionare el funcionamiento del servicio, como especifica el artículo 128.3 del RS, salvo si se hubieran producido por actos realizables en cumplimiento de una cláusula impuesta con carácter ineludible.
4. No enajenar bienes afectos a la concesión que hubieren de revertir a la Administración concedente, ni gravarlos, salvo autorización expresa del Ayuntamiento. Es una obligación evidente para el concesionario, ya que los bienes e instalaciones afectos a la concesión son de dominio público.
5. Ejercer por sí la concesión. El concesionario no tiene la facultad de cederla o traspasarla a terceros sin la autorización de la Corporación.

¿Dónde se define el régimen sancionador?

El régimen sancionador, deberá establecerse en el Pliego de Condiciones de la Concesión. Con carácter general, se establece en la legislación que:

- Si el concesionario cometiese alguna infracción de carácter leve, se le impondrán multas en la forma y cuantía prevista en el Pliego.
- Si el concesionario incurriese en infracción de carácter grave que pusiera en peligro la buena prestación del servicio público, incluida la desobediencia a órdenes de modificación, la Administración podrá llegar a declarar en secuestro la concesión, con el fin de asegurar la prestación provisionalmente.
- Si de la actuación del concesionario se derivasen los mismos hechos que dieron lugar al secuestro, o incurriese éste en infracción muy grave, se produce la caducidad, con los efectos que se derivan, ya descritos.

Los casos que se consideren faltas graves o leves se definirán en el pliego de condiciones.

Nuevamente, se destaca la relevancia de prever y definir exhaustivamente determinados elementos en los Pliegos de Condiciones, tipificando en este caso las faltas de forma exhaustiva. Así, cuando en los Pliegos de Condiciones se defina tanto la infracción como la cuantía que de su realización se derive, el Tribunal Supremo las asimila a las cláusulas que se introducen en los contratos entre particulares (reguladas en el Código Civil). En ese caso no se les aplica el procedimiento sancionador general establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Esto permite establecer un régimen sancionador adecuado, ágil y efectivo, dado que el único requisito que se requiere es el de audiencia previa al interesado. La imposición de este tipo de «multas pecuniarias» tiene completa cobertura legal en la Ley de Contratos del Estado y en el RS.

Como novedad, la Ley 57/2003 permite que además de las sanciones previstas en el pliego y en el reglamento regulador del servicio, se puedan regular mediante ordenanzas, infracciones y sanciones que podrían imponerse a cualquier ciudadano, y no sólo al concesionario, que con su actuación estuviera imposibilitando el normal funcionamiento de un servicio público.

¿Qué opciones existen para la rescisión de la concesión?

Las fórmulas de las que la Administración dispone para llevar a cabo la rescisión o extinción de la concesión, son: el secuestro y la caducidad, vinculados a faltas cometidas por parte del concesionario en la prestación del servicio y el rescate y la supresión del servicio, provocados por motivos de interés público.

TIPOS, CARÁCTER, CAUSAS Y CARACTERÍSTICAS DE RESCISIÓN DE UNA CONCESIÓN

Tipo	Carácter	Coste rescisión	Causa
Secuestro	Temporal	No se rescinde	Falta grave concesionaria
Caducidad	Permanente	Mínimo: licitación con mismos pliegos	Reiteración de faltas de la concesionaria
		Si cambia forma de gestión: indemnización igual a rescate	Supuestos previstos en el pliego Infracción gravísima de la concesionaria
Rescate	Permanente	Daños y perjuicios	Interés público
Supresión	Permanente	Daños y perjuicios	Interés público

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿Qué es el secuestro?

El secuestro supone la prestación temporal del servicio por parte del Ayuntamiento, con el mismo personal y material que el concesionario. No requiere indemnización y es el concesionario el que corre con todos los gastos. No implica, por tanto, coste alguno para la administración y puede aplicarse ante una falta grave que ponga en peligro la prestación del servicio del concesionario.

Su característica principal es su duración limitada, por lo que no supone realmente la resolución de la concesión, sino una medida transitoria. La duración máxima sería:

- La que se hubiera establecido en el pliego de condiciones o,
- En su defecto, la que determine la Corporación, sin que pueda exceder de dos años ni de la tercera parte de plazo que restare para el término de la concesión.

¿Qué causas pueden determinarlo?

Las causas que pueden determinar el secuestro de las concesiones son:

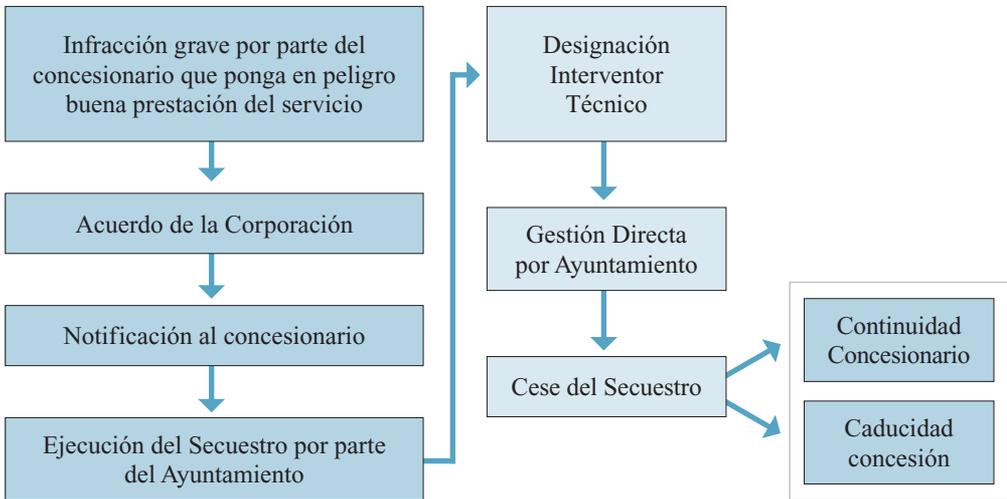
- 1) La situación y el estado de conservación de las obras y material afectos a una concesión. Las condiciones que deben cumplir vienen recogidas en el pliego de condiciones.
- 2) El concesionario incurre en una falta grave que pone en peligro la buena prestación del servicio público.
- 3) Las causas establecidas en el Pliego de Condiciones.

¿Qué efectos conlleva y cómo se lleva a cabo?

Los efectos que conlleva el secuestro de una concesión son:

- 1) Una vez acordado el secuestro, la Corporación se hace cargo directamente de la prestación del servicio, utilizando para ello el mismo personal y material del concesionario, sin que pueda alterar las condiciones de su prestación. Con este fin, la Corporación nombra un interventor técnico, que sustituirá parcial o totalmente, a los directivos de la empresa.
- 2) La explotación corre a cuenta y cargo del concesionario a quien se entregará, al finalizar el secuestro, el saldo activo que resultase después de haber satisfecho todos los gastos.
- 3) En cualquier momento la corporación podrá acordar el cese del secuestro, y deberá accederse a esta solicitud si justificase estar en condiciones de proseguir la gestión normal de la empresa.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL SECUESTRO DE LA CONCESIÓN



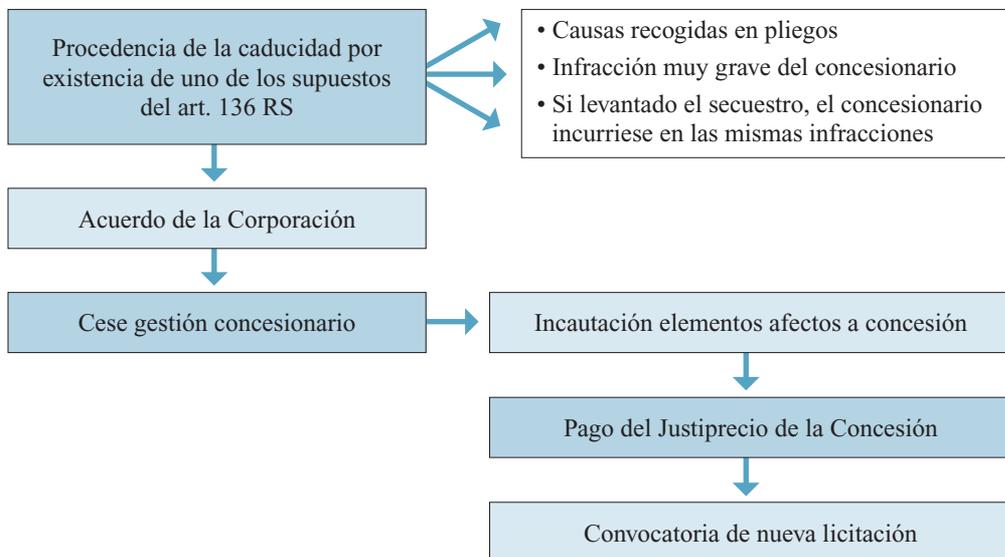
¿Cuándo puede producirse la caducidad y cómo debe hacerse?

La caducidad requiere la reiteración de faltas que dan lugar al secuestro o una infracción gravísima por parte del concesionario. Implica indemnización por parte de la Administración. La forma de minimizar el coste para la Corporación es mantener la forma de gestión, convocando una nueva licitación con el mismo pliego de condiciones. Si se desea cambiar el sistema de gestión, la Corporación deberá pagar la indemnización que corresponda en caso de rescate, es decir daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros que el concesionario deje de percibir.

Estos son los elementos presentados en el RS. Sin embargo, tal y como hemos expuesto anteriormente, el RS queda obsoleto en algunas circunstancias y todo el Título III del mismo relativo a los servicios de las Corporaciones Locales debe entenderse derogado siempre que se oponga a lo establecido tanto en la ley como en el nuevo reglamento de contratos. En este sentido, y en contra de lo comentado, los principios de buena administración pueden aconsejar una reforma de los Pliegos de Condiciones. Se puede entender que no es posible modificar los pliegos si se va a vulnerar, con ello, el principio de concurrencia. Sin embargo no tiene sentido obligar al Ente Local a mantener unos pliegos cuando:

- a) Se va a celebrar una nueva licitación.
- b) Esta nueva licitación viene motivada por el incumplimiento por parte del concesionario de sus obligaciones contractuales y no a la voluntad discrecional de la Entidad Local.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN



¿Cuándo puede rescatarse la concesión?

La Corporación puede rescatar el servicio y gestionarlo por sí mismo en caso de que exista interés público. Por tanto, no existe culpa del concesionario y la indemnización deberá incluir daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros en referencia a los datos del último quinquenio y la pérdida de valor de los bienes que no revierten a la corporación.

¿Qué implica la supresión del servicio?

El último instrumento para rescindir la concesión a instancia de la Corporación es la supresión del servicio, en cuyo caso deja de prestarse.

¿Qué es la reversión y cuándo se produce?

La conclusión de la concesión, bien por término del plazo de la misma, bien por su rescisión anticipada, siguiendo alguno de los casos vistos con anterioridad, implica la reversión de las instalaciones afectas al servicio al Ayuntamiento. La reversión no supone una actuación expropiatoria por parte del Ayuntamiento, sino uno de los derechos legalmente reconocidos a la Administración Local, cuyo fin no es otro que asegurar la continuidad en la prestación del servicio público local una vez finalizada la concesión. Es decir, se trata de una prerrogativa de la Administración cuya justificación se encuentra en razones de interés público. El pliego de condiciones debe detallar la situación y el estado de conservación en que habrán de encontrarse las obras y el material afectos a la concesión en el momento de reversión de la misma.

¿Qué papel juegan los pliegos de condiciones y el control de la concesión?

La redacción adecuada de los pliegos de condiciones, junto con la disponibilidad de instrumentos de control de la gestión, facilitan a la Corporación la información suficiente y los medios necesarios para la mejora de la calidad del servicios al ciudadano y, si fuera necesario, rescindir la concesión al mínimo coste posible para la Corporación.

Por tanto, es imprescindible:

1. Realizar el control de la concesión.
2. Redactar unos pliegos que aporten garantías sobre la gestión del servicio.

Si uno de estos dos requisitos falla, la corporación está atada a las limitaciones de la legislación actual y tiene escaso margen para controlar efectivamente la gestión del servicio. Por una parte, tendrá dificultades para demostrar faltas del concesionario y, por otro lado, la ambigüedad o inexactitud en los pliegos de condiciones imposibilitan la opción de rescindir al mínimo coste la concesión. En ese caso, la convocatoria de un nuevo concurso a partir de los antiguos pliegos de condiciones, no puede ofrecer garantías de que el nuevo concesionario realizará una mejor gestión del servicio.

La posibilidad de estudiar otras alternativas de gestión, distintas a la concesión, como la gestión directa por parte del Ayuntamiento o la creación de una sociedad mixta, implicaría el pago de indemnizaciones. Por este motivo, el análisis de la viabilidad de nuevos sistemas, en caso de plantearse, ha de diseñarse de forma que se pueda compensar el gasto de la indemnización a través de la reducción en el coste que implicaría la nueva gestión.

Por tanto, si las Corporaciones Locales no quieren perder su capacidad de control sobre las concesiones, necesitan prestar una especial atención a la redacción de pliegos de condiciones y al control de las mismas.

¿Por qué es necesario el control de las concesiones?

La contratación externa de la producción de bienes y servicios suministrados bajo provisión pública, supone la desintegración de una o varias actividades del proceso público de producción (gestión de los recursos humanos, *inputs* materiales, sistemas de información, organización de actividades o labores de asistencia técnica), que pasan a realizarse parcial o íntegramente por el sector privado. La externalización de servicios públicos locales bajo el régimen de concesión supone:

- Someter a iniciativa privada un elevado porcentaje del gasto presupuestario (vía canon, subvención, etc.).

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

- Comprometer la prestación del servicio durante dilatados periodos de tiempo. El periodo concesional puede alcanzar en ocasiones los 50 años.

Si bien el ejercicio de la función interventora garantiza el control interno de las concesiones administrativas, en la mayoría de los casos, los Ayuntamientos carecen de una metodología propia que les permita verificar la calidad del servicio. Por ello es preciso introducir instrumentos encaminados a valorar la adecuación de la prestación efectiva del servicio en régimen de concesión a las condiciones recogidas en el contrato, analizar los costes derivados del servicio, de forma que puedan contrastarse con otras alternativas, llegando así al objetivo final: la evaluación de la calidad y eficiencia del servicio.

La realidad socioeconómica municipal ha desbordado las previsiones contenidas en el RS, que fue promulgado en una situación en la que las competencias y servicios públicos gestionados por los Ayuntamientos eran menores, y no presentaban la actual complejidad en sus aspectos técnicos y económico-financieros.

Por otro lado, las limitaciones financieras de las Administraciones Públicas hacen preciso evitar cualquier despilfarro económico. Además, los ciudadanos son cada vez más conscientes de su derecho a reclamar la prestación de servicios públicos que cumplan unos mínimos de calidad, por lo que se hace urgente la revisión de los sistemas de prestación y control de los mismos.

¿Qué pasos hay que realizar para ello?

Para dar solución a estos problemas es necesario implantar una metodología que, dentro de las previsiones establecidas en el RS, permita a los gestores de servicios públicos municipales aplicar todo un conjunto de instrumentos de control que aporte la información suficiente para conocer la situación de estos servicios de forma regular y poder así diseñar e implantar las medidas necesarias para su mejora.

Mediante gestión indirecta, aunque la Entidad Local conserva las potestades de la actividad, la prestación del servicio corresponde a terceros, de esta forma la pérdida de control sobre el mismo es significativa si la Entidad Local no cumple, a nivel práctico, con los mínimos que se enumeran a continuación:

- Delimitar de forma expresa el marco de actuación.
- Velar por el mantenimiento del control de la prestación.
- Llevar a cabo estudios de necesidades y costes de forma previa a la descentralización de la prestación.
- Controlar el cumplimiento de las condiciones contractuales.

Se pueden definir una serie de hitos cuya consecución permitirá garantizar la eficiencia de la prestación de los servicios:

- Análisis de las necesidades del objeto de la concesión en cuanto a la prestación a realizar.
- Definición adecuada de los servicios a prestar, teniendo en cuenta la necesidad de coordinación entre ellos.
- Definición de objetivos que se persiguen.
- Sistema de Seguimiento y Control: a través de la medición de resultados obtenidos y comparando con los objetivos previamente definidos.

¿Qué ventajas ofrece el modelo de concesión al Ayuntamiento?

La concesión permite al Ayuntamiento desvincularse del ejercicio directo de algunas de sus funciones sin perjuicio de mantener un control sobre la prestación del servicio. Por su parte, el concesionario asume el riesgo económico y aporta una gestión más flexible sujeta a la normativa y procedimientos del derecho privado.

En definitiva, la concesión, como método de gestión indirecta de servicios públicos, puede incorporar elementos de flexibilidad que permitan mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos locales, siempre que se defina un ámbito marco contractual adecuado y se arbitren los sistemas de control adecuados.

3.2. La gestión interesada

¿En qué consiste la gestión interesada?

Se entiende por gestión interesada aquella forma de gestión por la que el gestor comprometido en la prestación del servicio público, cuenta con la colaboración de la Administración y con una remuneración mínima.

El Ayuntamiento asegura al gestor indirecto un mínimo que habitualmente cubre los gastos de inversión y actividad. Si se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, el gestor recibirá una parte como incentivo a la mejora de la eficacia de su gestión. La diferencia con la concesión es que en ésta el concesionario asume los riesgos de gestión, retiene todos los productos de la misma, y es remunerada por los propios usuarios, al contrario que en la gestión interesada. En los contratos mediante gestión interesada, la Entidad Local y la entidad gestora del mismo llegan a un acuerdo por el que se reparten los resultados de la explotación en la proporción que se establezca en el contrato.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿Qué caracteriza la gestión interesada?

Aunque es un modelo poco arraigado en la Administración Pública española, empieza a utilizarse en algunos servicios como el transporte urbano o la gestión de ciertos centros vinculados a actividades que generan ingresos. En estos contratos, el operador se compromete al cumplimiento de determinados objetivos como un coste por unidad, una demanda mínima anual o la mejora constante de la calidad del servicio a través de las encuestas usuarios. La renovación del contrato se vincula al cumplimiento de estos objetivos.

La implantación de esta forma de gestión requiere necesariamente la implantación de un sistema de evaluación de costes y de calidad que permita a la Entidad Local obtener el mayor flujo de información objetiva sobre el servicio, de forma que permita al finalizar el año determinar la cuantía total de los resultados de la explotación que corresponde a cada parte.

3.3. El concierto

¿Qué es el concierto?

El concierto es un contrato por el que la Corporación conviene con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, dado que esa persona viene ya desarrollando las prestaciones que caracterizan ese servicio como propias de su actividad mercantil. El Ayuntamiento aprovecha así la experiencia del privado con el que contrata.

3.4. La sociedad mixta

¿Qué es una Sociedad Mixta?

Entre la gestión pública y la privada, el Ayuntamiento puede optar por un servicio de gestión mixta. Esta alternativa se articula mediante la constitución de una sociedad mercantil en la que participa la Corporación Local junto con la iniciativa privada. Esta forma de gestión, sociedades mercantiles con participación parcial de la Entidad Local, son expresamente contempladas como forma de gestión indirecta por la LBRL.

¿Qué régimen se le aplica?

Su régimen combina el derecho privado y el derecho público, que regula determinadas relaciones con los usuarios de los servicios, por lo que este modelo permite combinar la flexibilidad que introduce la entrada de capital privado y la garantía del control del Ayuntamiento, que vela por los intereses públicos.

¿Cuál es su duración?

Al ser la sociedad mixta una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, su duración está establecida en el artículo 157 del TRLCAP, y en él se definen las siguientes duraciones máximas:

- a) 50 años, en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público.
- b) 25 años en los contratos que comprendan la explotación de servicios públicos no sanitarios.
- c) 10 años en el caso de servicios sanitarios no incluidos en la letra a).

Expirado el plazo de gestión se revertirá a la Entidad Local su activo y pasivo.

¿Cómo se constituye una Sociedad Mixta?

La constitución de una Sociedad Mixta puede realizarse ex novo o partiendo de una empresa existente. Al igual que en el caso de las empresas 100% públicas, en el proceso de creación de una sociedad mixta pueden distinguirse dos fases diferentes:

- Administrativa: que finaliza con la aprobación por parte de la Corporación de la forma de gestión.
- Mercantil: consiste en la constitución propiamente de la sociedad. La diferencia respecto a la creación de una sociedad privada o pública 100% es la necesidad de celebrar un concurso para la selección del socio privado.

PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL DE EXCLUSIVA PARTICIPACIÓN LOCAL

Fase I. Fase administrativa

- 1º. Acuerdo Inicial de la Corporación Municipal previa designación de una Comisión de Estudio compuesta por miembros de la Corporación y por personal técnico, que no requerirá ningún quórum especial, bastando mayoría simple.
- 2º. Redacción de la Memoria: la anterior Comisión de Estudio debe redactar una Memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica o servicio público de que se trate. En la misma deberá especificarse la forma de gestión prevista y los supuestos en los que debe cesar la prestación de la actividad.
La Memoria debe incluir diversos documentos tales como:
 - a) Proyecto de Estatutos.
 - b) Estudio de viabilidad económico financiero.
 - c) Estudio organizativo, etc.

3º. Información Pública: a continuación se abre un trámite de información o exposición pública de la Memoria por un plazo no inferior a 30 días naturales, durante los cuales los particulares y entidades podrán formular las observaciones que entiendan convenientes. El RS de las Corporaciones Locales exige, por su parte, que la Memoria se publique en el Boletín Oficial de la Provincia y en el de la Comunidad Autónoma respectiva.

4º. Aprobación definitiva: concluido el periodo de información pública y tras la aceptación o no de las reclamaciones u observaciones formuladas la Corporación debe proceder a la aprobación final del expediente con el voto favorable de la mayoría simple del pleno, en el caso de que el ejercicio de la actividad económica se realice en régimen de libre concurrencia. Supone la adopción del acuerdo relativo a la gestión del servicio público mediante sociedad mixta. Exigirá la aprobación del pleno. En el Acuerdo de Constitución debe decidirse la determinación del modo de constitución de la empresa (Fundación ex novo o participación en una sociedad preexistente mediante adquisición de acciones o participaciones) y el procedimiento de integración del capital privado (por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituya y/o, previo concurso).

Además, las empresas mixtas pueden adoptar distintas formas societarias:

- Sociedad Comanditaria.
- Sociedad Anónima.
- Sociedad de responsabilidad limitada.

En el momento de constitución de la Sociedad deberá precisarse el porcentaje de acciones que se reserva la Entidad Local. La aportación municipal puede concretarse en dinero o bien mediante aportaciones de bienes patrimoniales, lo que deberá constar en la escritura fundacional. En cualquier caso, el capital efectivo que aporten las Corporaciones Locales deberá estar completamente desembolsado desde la constitución. La responsabilidad económica de las Corporaciones Locales se limitará a su aportación a la sociedad.

Fase II. Constitución definitiva de la sociedad

Adoptado el acuerdo por el que el Ayuntamiento decide constituir una empresa mixta debe procederse formalmente a su constitución, lo cual puede llevarse a cabo por alguno de los procedimientos siguientes que señala el RS:

- a) **Adquisición**, por el Ayuntamiento, de participaciones o acciones de empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.
- b) **Fundación “ex novo” de la sociedad** con intervención de la Corporación y aportación de capitales privados, bien mediante suscripción pública de acciones, bien mediante concurso de iniciativas
- c) **Convenio** con empresa única ya existente en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.

La celebración de concurso es el método habitual para la selección de socio privado, especialmente en aquellas empresas mixtas que gestionan servicios públicos. Tras la aprobación de la memoria de municipalización deberá tramitarse un expediente de contratación para seleccionar mediante concurso el socio privado de acuerdo con los pasos establecidos más arriba en relación con el concurso para la concesión. Asimismo deberán cumplimentarse los trámites mercantiles necesarios para la definitiva constitución de la sociedad tal y como se detalla a continuación:

- 1º. Elaboración de los Pliegos de Condiciones para la selección del socio privado: en función del servicio se requerirá la redacción tanto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares como los relativos a la explotación del servicio.
- 2º. Publicación del anuncio de contratación: mínimo 15 días naturales.
- 3º. Adjudicación del concurso.
- 4º. Realización de trámites mercantiles:
 - a) Desembolso de capital.
 - b) Redacción de Estatutos definitivos.
 - c) Otorgamiento de escritura pública de constitución.
 - d) Liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
 - e) Solicitud del Código de Identificación Fiscal dentro de los 30 días siguientes a la válida constitución de la Sociedad.
 - f) Inscripción en el Registro Mercantil.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿Cómo se organiza una sociedad mixta?

En cuanto a la organización, el esquema es el propio de la legislación mercantil, que incluye Junta General, Consejo de Administración y Gerencia.

La legislación vigente no indica un proceso de constitución de la Junta General de estas sociedades, por lo que se entiende que los votos que correspondan a la Corporación serán adjudicados al alcalde o persona en quien delegue, como representante legal del Ayuntamiento. En cuanto al Consejo de Administración, el RS establece que los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la empresa serán nombrados por aquélla en un 50% entre sus miembros y técnicos, y el resto será de libre designación. El Gerente será designado por el órgano superior de gobierno de la Empresa. Los acuerdos, salvo excepciones, se adoptarán por mayoría.

¿Es necesario que la Corporación tenga participación mayoritaria en el capital de la sociedad?

Independientemente de la organización general de los órganos de dirección de la sociedad mixta, en los que la participación de los socios se determina en función de su participación en el capital, la legislación local, concretamente el TRRL, abre la posibilidad de que esta participación varíe en función de razones de interés público. Aunque la participación en la sociedad de la Entidad Local sea minoritaria, en base a razones de interés público, puede imponer que ciertos temas requieran unos porcentajes de aprobación que impidan que los socios privados de forma unilateral tomen decisiones.

Tiene además, en último caso, una importante prerrogativa que vaciaría de contenido a la sociedad y haría procedente su disolución: retirar el servicio o actividades que venía desempeñando.

4. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

¿Qué principios rigen la financiación de los servicios públicos locales?

Los principios básicos de financiación de los servicios públicos son los de igualdad y autosuficiencia. Igualdad implica que "la tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias". Autosuficiencia implica que cada servicio financie su coste.

No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles y la jurisprudencia insiste en que el principio de igualdad tarifaria no es de aplicación cuando se trata de servicios concedidos. En segundo lugar, el principio de autosuficiencia, exige no sólo la equivalencia entre costes e ingresos sino también tener en cuenta, entre otros, la posibilidad de hacer frente a nuevas inversiones, la constitución de fondos y reservas o la obtención de beneficios en su caso.

¿Cómo pueden financiarse los servicios públicos locales?

La financiación de los servicios públicos puede realizarse a través de ingresos generales o con ingresos finalistas (tasas y precios públicos). Las tasas y precios públicos son pieza clave para la financiación de los servicios públicos en el ámbito local. De hecho, y en contraste con los impuestos directos e indirectos, las Entidades Locales gozan de plena autonomía en su regulación e imposición. Ambas figuras se apoyan en un mismo supuesto: el Ente Público presta determinados servicios o actividades a cambio de los cuales obtiene un ingreso específico.

Su definición y diferencias han sido ya expuestas en un sección previa, por lo que aquí se aborda directamente su relación con la financiación de los servicios públicos locales. La TRLHL especifica en qué casos el Ayuntamiento no puede establecer tasas o precios públicos para financiar los servicios que presta.

SERVICIOS PÚBLICOS POR LOS QUE LAS ENTIDADES LOCALES NO PUEDEN EXIGIR TASAS NI PRECIOS PÚBLICOS

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- Alumbrado de vías públicas.
- Vigilancia pública en general.
- Protección civil.
- Limpieza de la vía pública.
- Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

Los supuestos en los que las Entidades locales pueden fijar tasas o precios públicos no pueden considerarse como un listado taxativo y cerrado. La enorme diversidad de servicios prestados por las Entidades Locales obliga a determinar en cada caso si estamos ante una tasa o precio público. Cada municipio deberá realizar un análisis de los servicios y actividades que presta, de su naturaleza jurídica, de la existencia o no de empresas privadas que presten o realicen aquellos y de cuantos aspectos nos lleven a determinar si estamos ante una tasa o precio público.

En cuanto a su cuantía, la TRLHL establece en su artículo 24 que "las tasas por prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrán exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida". En cuanto a los precios públicos, el artículo 45 de la misma ley establece que "el importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada".

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

¿Por qué es necesario el seguimiento y evaluación de la gestión de la prestación de servicios?

La prestación de los servicios públicos locales atendiendo a criterios de eficiencia debe constituir el fin prioritario de la gestión pública local. La eficiencia se define como el cumplimiento de los objetivos marcados para cada servicio al mínimo coste posible. Dadas las restricciones presupuestarias que caracterizan a la mayoría de los municipios, el control sobre el presupuesto de las actuales prestaciones revierte no sólo en la mejora de su calidad sino en una ampliación de la oferta de servicios de la corporación.

Ninguna forma de gestión garantiza por sí misma la obtención de resultados eficientes. La toma de decisiones encaminada a la obtención de resultados óptimos requiere, en la actividad pública como en cualquier actividad privada, de la definición de objetivos y del seguimiento y evaluación continua de resultados.

Los problemas que se derivan en la gestión de servicios públicos y los malos resultados o el desconocimiento de los mismos derivan en muchas ocasiones de esta falta de seguimiento y evaluación, que aportan una visión integral del servicio y permitan adoptar decisiones en base a la situación real y contrastada de los servicios.

Además, el marco público introduce una serie de rigideces que hace más relevantes, por sus consecuencias no sólo en el corto sino en el medio y largo plazo, las decisiones. La elección de una forma de gestión no apropiada o el sobredimensionamiento de los medios afectos a un servicio pueden ser difíciles, y cuando menos costosos en términos de coste económico y temporal, de reconducir.

Por último, es preciso insistir en que estas técnicas de seguimiento y evaluación en la prestación de los servicios públicos locales, con poco arraigo en la realidad municipal española, deben desarrollarse con independencia del modelo de gestión de servicio elegido.

¿Cómo puede llevarse a cabo?

El seguimiento debe realizarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, jurídica. El seguimiento del cumplimiento de la legalidad del marco definido es el primer nivel de objetivos. Pero a él hay que añadir el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la gestión del servicio o iniciativa pública desarrollada, de la satisfacción de los usuarios y empleados del servicio, así como de la gestión económica del servicio.

Llevar a cabo un seguimiento requiere, en primer lugar, de una coordinación entre las distintas áreas de la Entidad Local implicadas en la gestión del servicio concreto. La gestión de un servicio público suele requerir funciones que habitualmente, en función del tamaño del municipio y su organización, se reparten entre contratación, intervención y los responsables técnicos y políticos de servicios concretos.

En segundo lugar, el seguimiento tiene que ser capaz de generar información que posibilite llevar a cabo una evaluación de la gestión del servicio: evaluar el cumplimiento de objetivos, identificar debilidades y aspectos positivos y proponer, en su caso, actuaciones. Estas actuaciones podrán sustentarse en el conocimiento del servicio y dirigirse allí donde se ha identificado su necesidad.

¿Cuáles deben ser los objetivos del seguimiento y evaluación?

La coordinación debe tener como primera meta definir el servicio en sí, atendiendo a razones jurídicas, económicas y técnicas. Durante la explotación del servicio, el objetivo de esta coordinación deber ser evaluar el servicio y tomar decisiones desde una perspectiva conjunta, independientemente de la forma de gestión elegida. La definición del servicio óptima permitirá plantear objetivos y, mediante el seguimiento de resultados, ir analizando su cumplimiento.

Para ello, la elaboración de indicadores de resultados es una herramienta útil. En función del servicio los indicadores pueden ser más o menos complejos y la batería que permita atender a todos los criterios más o menos amplia. Lo relevante es no dejar ninguna materia-jurídica, económica y técnica –ni ninguna perspectiva-cumplimiento del servicio, satisfacción y gestión económica– al margen.

Por otro lado, generada la información y evaluando los resultados desde una perspectiva interna dentro de la Entidad Local, otro enfoque importante es la comparación con otras experiencias. La dificultad de definir el término de eficiencia pública hace necesario acudir al concepto de eficiencia relativa. En algunos casos, la normativa sectorial o la transparencia del sector facilita estándares de

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

gestión que permiten evaluar los resultados internos. Sin embargo, en muchas ocasiones esto no es posible y sólo comparando con otras experiencias es factible evaluar los resultados obtenidos.

El objetivo de la comparación no debe ser obtener una posición en un *ranking* sino añadir criterios de evaluación de la gestión de nuestro servicio concreto e identificar buenas prácticas y analizar la posibilidad de incorporarlas a nuestra gestión. Es por tanto, aprender comparando.

Estas técnicas, con escasa implantación de forma rigurosa en nuestro país, son de aplicación habitual en países de nuestro entorno y los resultados de su aplicación están contrastados.

¿Qué novedades incorpora en este sentido la Ley 57/2003?

El texto de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local establece, en su disposición adicional novena, la creación en el Ministerio de Administraciones Públicas de un observatorio urbano para el seguimiento de la evolución de la calidad de vida urbana, introduciendo, por primera vez, tal y como el texto apunta en su exposición de motivos, instrumentos de análisis comparado de resultados en nuestro régimen local.

El texto establece también que el seguimiento se realizará a través de indicadores que se determinarán reglamentariamente y limita el ámbito del observatorio a los municipios de gran población, esto es, a los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, a aquellos que sean capitales de provincia con población superior a los 175.000 habitantes, a aquellos que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas o a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, pero que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Cabe valorar que esta iniciativa supone un impulso a la gestión local dado que su desarrollo puede suponer:

1. La necesidad de concretar el concepto de calidad de vida urbana y la vinculación de la gestión pública óptima a la consecución de este objetivo.
2. La definición y elaboración de indicadores de gestión, práctica no incorporada a la gestión local y necesaria para evaluar resultados y posibilitar la toma de decisiones e introducción de actuaciones dirigidas a su mejora.

3. La incorporación de una metodología de análisis comparado que dote de transparencia a la gestión y permita identificar buenas prácticas. Esto, si bien es fundamental en cualquier ámbito, adquiere aún mayor relevancia en el ámbito público, dada la dificultad de disponer de estándares de gestión que permitan valorar el carácter eficiente u óptimo de los resultados obtenidos.

Sin embargo, deberemos esperar al desarrollo reglamentario y aplicación de la norma para conocer en qué instrumentos y metodologías se concreta este nuevo instrumento y hasta que punto se alcanzan las metas planteadas.

Además, la misma norma abre la posibilidad, a todos los municipios, de establecer mediante ordenanzas (de naturaleza reglamentaria) infracciones y sanciones siguiendo los criterios de la LBR, que podrían imponerse a cualquier ciudadano, que con su actuación estuviera imposibilitando el normal funcionamiento de un servicio público.

VI. MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

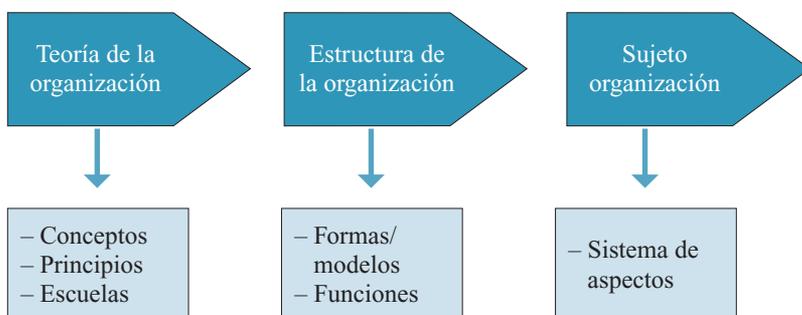
1. EL DISEÑO ORGANIZATIVO: ESTRUCTURAS Y PROCESOS

1.1. La organización y su estructura

¿A qué nos referimos cuando hablamos de organización?

El término *organización* recoge una triple dimensión:

- La Teoría de la Organización, que es el conjunto de conocimientos que desarrollan los distintos modelos organizativos.
- La organización como sujeto: por ejemplo, el Ayuntamiento.
- La organización como función propia de la dirección, encargada de decidir la forma en la que se distribuyen los recursos.



En las siguientes líneas se tratan algunos de los conceptos que es necesario conocer en lo que tiene que ver con la organización de las Entidades Locales.

¿Qué se entiende por estructura organizativa?

La estructura organizativa es la descripción formal de una organización. Establece la distribución de los puestos de trabajo y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías, las relaciones, etc., por lo que tiene una trascendencia fundamental para la consecución eficaz de los objetivos de la organización.

La definición de la estructura de una organización debe atender a la misión y objetivos que pretenda satisfacer, de forma que sea diseñada para la consecución de éstos. Es habitual en algunas Entidades

Locales contar con estructuras tradicionales, adaptadas a los procesos y las normas, en vez de a los objetivos estratégicos, lo que dificulta la optimización de la gestión y resta eficiencia.

1.2. La evolución de los modelos organizativos

1.2.1. El modelo tradicional

¿Qué caracteriza a los modelos organizativos tradicionales?

Una parte importante de las Administraciones Locales conservan modelos organizativos tradicionales caracterizados por la implicación directa de los cargos políticos en la dirección y la gestión de los asuntos administrativos cotidianos, que se suele complementar con un papel muy importante de los habilitados nacionales, que han desempeñado funciones más amplias de las legalmente atribuidas, llenando el vacío real de la función directiva.

Las estructuras tradicionales se caracterizan por la participación activa del nivel político en la dirección de la gestión, no existiendo niveles directivos intermedios entre éste y la estructura administrativa.

En función del tamaño de la organización de la que se trate, el modelo tradicional arrastrado puede ser diferente. En Ayuntamientos pequeños, es habitual que el peso de la gestión recaiga sobre la figura del Alcalde. Sin embargo, según aumenta el tamaño de la organización se puede observar un incremento en la tendencia a descargar parte de la responsabilidad de las distintas áreas municipales en los concejales o en un equipo de confianza o gabinete.

En Ayuntamientos de tamaño medio o grande la estructuración suele responder a alguno de los dos modelos siguientes: el modelo basado en la división de la organización en áreas –al frente de cada una de las cuales se sitúa un concejal– o el modelo de organización en el que en la dimensión política pueden distinguirse dos niveles, el de concejal sectorial y los tenientes de alcalde, cuya responsabilidad se extiende sobre áreas integrales del Ayuntamiento. En ambos modelos es habitual la existencia de un gabinete de apoyo a la presidencia formado, generalmente, por personas de confianza política del Alcalde.

En suma, la tendencia venía imponiendo la configuración de grandes organizaciones, gestionadas como “un todo” en las que la estructura administrativa es dirigida por el nivel político. Esta configuración provoca la proliferación de estructuras con tendencia a la homogeneidad, que en nada se adaptan a los rasgos distintivos de cada área de la entidad y que no dejan hueco para diferenciar el nivel político del nivel encargado de dirigir la gestión.

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

Estos modelos tradicionales han entrado en una crisis progresiva a medida que las Corporaciones Locales han ido afrontando los retos de prestar más y mejores servicios a los ciudadanos.

1.2.2. El modelo gerencial

¿Cuál es el papel del gerente?

La característica más importante de las estructuras gerenciales es la introducción del nivel directivo-profesional, responsable de llevar a cabo la gestión para la ejecución de las políticas establecidas por el nivel político.

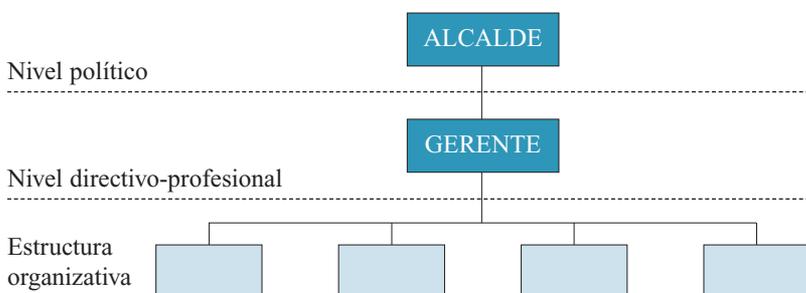
Las principales funciones de los gerentes se centran en enlazar el nivel político y el administrativo, dirigiendo la estructura administrativa de la entidad; planificar y evaluar las acciones necesarias para ejecutar las políticas diseñadas por el gobierno de la corporación y liderar la gestión siguiendo criterios de economía, eficacia y eficiencia; así como promover la mejora continua.

Las experiencias de implantación de estructuras gerenciales en el sector público se ha extendido desde la década de los 90 por Entidades Locales de tamaños diversos, resultando de ello modelos diferentes de los que destacamos dos: el modelo de gerente único y el de gerentes de área.

¿Qué características tiene el modelo de gerente único?

La característica distintiva del modelo de gerente único es la existencia de una única figura gerencial, dependiente del Alcalde, que dirige el conjunto de la organización.

ESQUEMA DE MODELO ORGANIZATIVO DE GERENTE ÚNICO



La conexión que se produce entre los concejales de las áreas y el gerente conduce a una forma peculiar de funcionamiento en la que la dirección de la estructura reside en el gerente. Pueden aparecer otras

figuras gerenciales en empresas municipales, etc. que suelen considerarse supeditadas al gerente del Ayuntamiento.

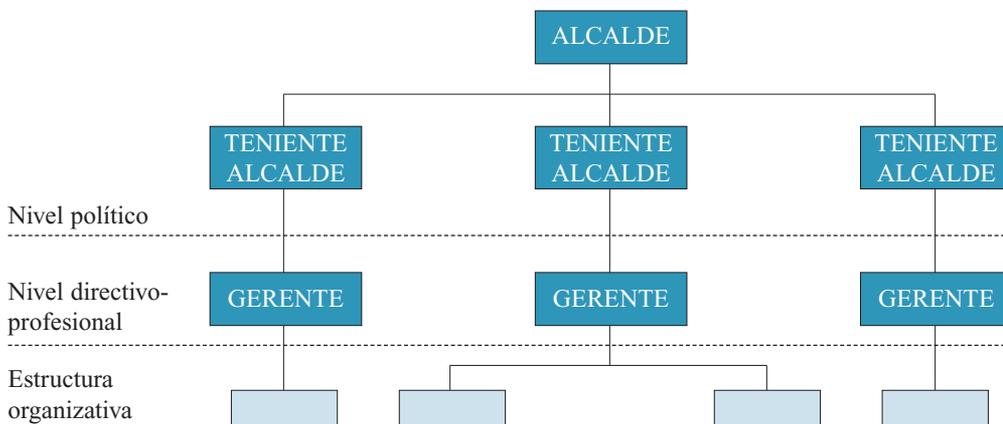
Este modelo de gerente único es adecuado para ser aplicado en organizaciones de tamaño pequeño o mediano.

¿Qué características tiene el modelo de directores de área?

La complejidad y el tamaño de la organización pueden provocar que la figura del gerente único sea insuficiente para garantizar un nivel adecuado de dirección en las diferentes áreas administrativas. En estos casos, es aconsejable la fragmentación por áreas integrales, manteniendo las ventajas de la estructura gerencial mediante la creación de gerentes o directores de área.

Este modelo necesita dotarse de estructuras de funcionamiento que permitan la coordinación entre las áreas, normalmente a través de la creación de mecanismos colectivos de reunión.

ESQUEMA DEL MODELO ORGANIZATIVO DE DIRECTORES DE ÁREA



¿Cuáles son las funciones del gerente?

Sea un gerente único o estemos ante la presencia de varios gerentes, cada uno al frente de un área administrativa, las funciones de esta figura son las siguientes:

1. La planificación y evaluación de los servicios públicos locales, lo que implica:
 - a) El análisis de las necesidades y dimensionamiento de los servicios.
 - b) La elaboración técnica de los presupuestos anuales y los planes de actuación municipal.

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

- c) El diseño y mantenimiento de sistemas de seguimiento y evaluación de los servicios.
2. La dirección y coordinación de la organización administrativa.
 - a) Coordinación técnica de los distintos servicios y organismos locales.
 - b) Coordinación de las políticas de gestión de los recursos humanos, financieros y tecnológicos.
 - c) El impulso de la ejecución de los acuerdos de los órganos de gobierno.
 3. El impulso de los proyectos de mejora organizativa e implantación de sistemas de calidad.
 4. Trasladar las decisiones políticas a la estructura operativa.
 5. Servir de soporte técnico a los órganos de Gobierno, especialmente en lo referente a la programación de recursos financieros.

¿Cómo se selecciona y nombra al gerente?

La actual regulación normativa local no recoge explícitamente la función directiva ni la figura del gerente. Según las distintas experiencias reales de Corporaciones que han introducido este modelo organizativo, la forma más utilizada es la de su nombramiento como personal eventual. En este sentido, es necesario apuntar que la normativa reconoce la posibilidad de que determinados puestos de trabajo de carácter directivo sean desempeñados por este tipo de personal. Esta alternativa ofrece la ventaja de ampliar el terreno en el que se puede buscar el personal adecuado, no circunscribiéndolo al ámbito de los funcionarios de carrera del municipio, pero sin excluirlos, y dota a los responsables políticos de la flexibilidad en las facultades de nombramiento y cese necesarias en puestos de carácter directivo.

No existe proceso de selección prefigurado, por lo que se puede optar por cualquier procedimiento de selección que se considere adecuado, (búsqueda de candidatos sin publicidad, con publicidad en prensa, boletín oficial, etc.). Cualquiera que sea la forma de selección, es decisivo que se busque un perfil profesional, ya que esta circunstancia condiciona el éxito en la implantación y funcionamiento del modelo gerencial.

El puesto deberá estar recogido en relación de puestos de trabajo, como grupo A para garantizar el nivel de licenciatura, junto con la retribución global y las funciones correspondientes al puesto. Por tanto, corresponde al Pleno su aprobación. El nombramiento corresponderá al Presidente de la Corporación.

¿Qué pasa con el gerente al final de la legislatura?

La revocación del puesto de gerente queda ligada, no únicamente al mandato municipal, sino al mandato del Alcalde. El directivo cesaría automáticamente con el cese del Alcalde y éste es uno de los aspectos más problemáticos de esta fórmula. No obstante, acogéndose a la figura del Alcalde en funciones y su derecho a ser asistido, permitiría dilatar el momento de cese del gerente, que actuaría “en funciones” hasta la nueva designación de otra persona o su confirmación por la nueva Corporación.

1.3. El ciudadano en el centro de la organización

¿Qué papel ha tenido el ciudadano en la reforma de la organización de las Entidades Locales?

La satisfacción de las crecientes expectativas de los ciudadanos es uno de los principales objetivos que motivan el funcionamiento de las Administraciones. El hecho de que esta idea se venga teniendo en cuenta en la definición de la misión de numerosas organizaciones locales, tiene consecuencias importantes sobre la forma de estructurar las mismas.

Los esfuerzos de modernización para ofrecer al ciudadano mejores servicios han provocado en numerosas Entidades Locales la creación de novedosas estructuras que revolucionan el concepto tradicional de Ayuntamiento, dando paso a modernos diseños que buscan satisfacer la mayor parte de las demandas del ciudadano en un único punto especializado de atención.

Conseguir esta centralidad en la atención al ciudadano implica adaptar las estructuras organizativas a nuevos servicios en aras de conseguir la necesaria flexibilidad que estos planteamientos exigen.

En cualquier caso, el modelo organizativo a implantar –ya sea gerencial o no, con mayor o menor centralización en el ciudadano– debe ser el resultado de una reflexión estratégica previa. En esta reflexión se deben tener en cuenta todas las variables que afectan al funcionamiento óptimo de una entidad. Para conseguir la información previa necesaria es recomendable realizar un diagnóstico del estado de la organización que permita poner de relieve los aspectos positivos y negativos del modelo, con la finalidad de disponer de un conocimiento exhaustivo para sentar el modelo que más se adecue a los objetivos planteados.

1.4. Las funciones y los puestos en la organización

1.4.1. Funciones, actividades y tareas

¿Cuál es el papel de la misión y los objetivos en la definición de la estructura organizativa?

La misión y los objetivos de la organización son elementos condicionantes de la definición del modelo de estructura organizativa.

Si profundizamos en la distribución de los objetivos organizacionales, podemos distinguir tres niveles en función del grado de concreción al que nos estemos refiriendo: funciones, actividades y tareas.

¿Qué se entiende por funciones?

Las funciones se definen como *un conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de una manera sistemática y reiterada, esto es, que hay una permanencia en el tiempo. Es decir, el conjunto de cosas que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios.*

La ejecución de las funciones en una organización recae en una unidad de la organización, que puede ser una unidad organizativa o un puesto de trabajo. Sirvan como ejemplo el Departamento de Compras (unidad organizativa) o el Interventor (puesto).

Cuando los objetivos cambien, las funciones de cada unidad organizativa deberán ser revisadas.

¿Qué se entiende por actividad?

El concepto de actividad está íntimamente ligado tanto al de función como al de proceso, ya que por actividad se entiende el conjunto de tareas que, enlazadas a través de procesos, es necesario llevar a cabo para el cumplimiento de las funciones de la organización.

¿Qué se entiende por tarea?

Se define tarea como la unidad elemental para la definición de funciones, ya que representa el mayor grado de desagregación en el desempeño de un trabajo. La correcta definición de las tareas llevadas a cabo por un determinado puesto de trabajo adquiere especial relevancia en los trabajos de análisis de cargas de trabajo.

1.4.2. Análisis y diseño de los puestos de trabajo

¿Cómo se configura el conjunto de puestos de trabajo?

La configuración del sistema de función pública vigente -basado en grupos y niveles- ha derivado en la institucionalización de los puestos de trabajo como elementos nucleares para la articulación del modelo. Éste y otros factores han provocado el encorsetamiento de algunas organizaciones debido a la tendencia a realizar definiciones minuciosas y al excesivo formalismo de las descripciones.

Las Entidades Locales son organizaciones de servicios en las que el contacto con el ciudadano es constante. Esta circunstancia está haciendo cambiar la forma en que se organizan, lo que debe tener consecuencias en la definición que se haga de los puestos. Se necesita acompañar los cambios en la estructura de un correcto diseño de los puestos de trabajo que permita disponer a la Entidad de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para orientar su funcionamiento hacia resultados.

¿Qué criterios han de utilizarse para diseñar la estructura de los puestos de trabajo?

El diseño de los puestos de trabajo debe huir de la especialización, favoreciendo la creación de puestos genéricos ("puestos-tipo") y facilitando la movilidad de los ocupantes. Esta forma de gestionar los puestos posibilita la correcta adecuación de los recursos a las necesidades de cada momento y ofrece a los ocupantes de los mismos márgenes más amplios de satisfacción y motivación.

El modelo propuesto alcanza todo su potencial añadiendo a este diseño una correcta *gestión de las competencias*. Por competencias se entiende el *conjunto de saberes, capacidades, habilidades y destrezas para lograr los objetivos de la organización*.

Mediante las competencias, la gestión de recursos humanos alcanza un enfoque estratégico, orientado plenamente hacia los resultados, ya que facilita la adecuación de la conducta laboral del empleado a los objetivos de la organización.

La gestión por competencias implica un compromiso con la calidad y exige actualizar el estilo de dirección. Asimismo, permite mejorar la gestión de los recursos humanos, dotándola de potentes herramientas para optimizar la selección, la formación o la motivación de los empleados.

1.4.3. La distribución eficiente de las cargas de trabajo

¿En qué circunstancias se suelen producir ineficiencias en la distribución de cargas de trabajo?

En numerosas ocasiones, los responsables de algunas organizaciones públicas se encuentran frente a realidades organizativas en las que se dan una serie de variables que maximizan la incertidumbre y dificultan la toma de decisiones. Nos estamos refiriendo a situaciones en las que:

- Parece percibirse que la distribución de las cargas de trabajo no es homogénea entre el personal de la unidad organizativa.
- No existen sistemas de información que permitan obtener datos para relevar esta apreciación.
- Las restricciones financieras no aconsejan aumentar el número de efectivos.

¿En qué consiste el análisis de cargas de trabajo?

Los estudios de análisis de cargas de trabajo son herramientas que permiten aflorar datos sobre la situación real de la unidad de que se trate, y así poder proponer acciones que optimicen la distribución de las cargas sobre la base de la información objetiva extraída durante el trabajo de campo. Para ello, es necesario identificar correctamente las tareas que cada empleado realiza, cuantificando el tiempo necesario para su realización y comprobando la frecuencia con la que se repite dicha tarea. Con esta información, estaremos en disposición de identificar posibles sobrecargas de trabajo, así como localizar, si existen, los márgenes capaces de absorber esas diferencias.

1.5. La gestión de los procesos

1.5.1. Conceptos

¿Qué es un proceso?

Un proceso es la secuencia ordenada de actividades a llevar a cabo para transformar una serie de *inputs* en *ouputs* que satisfagan al *cliente* –externo o interno– y orientada a cubrir alguno de los objetivos de la organización.

La realización de cualquier producto o servicio requerirá la puesta en marcha de uno o varios procesos, por ello es que podemos entender la organización como un conjunto de procesos interrelacionados. Este enfoque hacia los procesos permite llevar a cabo una forma de gestión innovadora basada en la calidad.

Durante el seguimiento de un proceso puede ser necesaria la intervención de más de una persona del mismo o de diferentes departamentos, lo que puede implicar un recorrido por varias de las unidades organizativas de la entidad. Para conseguir coordinar a los diferentes miembros de una organización, será preceptivo optimizar los mecanismos de ordenación a través de la mejora de los procesos.

¿Qué entendemos por procedimiento?

Los procesos de trabajo surgen de la acumulación de actividades, que son ejecutadas a través del enlace de un grupo de tareas. Bajo esta concatenación de operaciones está el concepto de procedimiento (muy utilizado en esta acepción en el ámbito de la gestión empresarial).

Sin embargo, en el ámbito de la Administración Pública la significación de procedimiento se ha utilizado para denotar mayor formalización, ya que se ha ligado al concepto de procedimiento administrativo.

1.5.2. La simplificación de procesos

¿Qué implica la mejora de procesos? Los esfuerzos por la mejora de procesos ofrecen siempre ventajas en el funcionamiento de la organización. Sin embargo, el enfoque puede ser distinto en función del concepto de proceso que exista en la misma.

Cuando una organización decide llevar a cabo la simplificación de uno o varios de sus procesos para reducir el tiempo de tramitación, aumentar la calidad del servicio o reducir costes, está llevando a cabo una acción que, con toda probabilidad, va a reportar beneficios a la entidad y le va a servir para adquirir una experiencia en este trabajo que podrá trasladar después a los siguientes estudios que realice sobre otros procesos. Los avances en este ámbito han ido aumentando la consideración de los procesos hasta el punto de que son, para muchas organizaciones, el criterio que define su estructura: hablamos de gestión por procesos.

Asumida esta posición estratégica de los procesos, la organización deberá valorar cuál es su necesidad de cambio para alcanzar la posición competitiva que permita satisfacer a sus *clientes*. En función de la magnitud del cambio que requieran los procesos, suele distinguirse entre *mejora de procesos* y *reingeniería de procesos*.

¿En qué se concreta la mejora de procesos? La mejora de procesos plantea una revisión continua de los circuitos de trabajo, por lo que no es necesario dedicar excesivos recursos a este fin sino plantearse un sistema de funcionamiento que tenga en cuenta esta constante de mejora.

¿En qué se concreta la reingeniería de procesos? La reingeniería de procesos aboga por la introducción de cambios drásticos en la forma de hacer las cosas. Se trata de reconsiderar y rediseñar los procesos para *conseguir mejoras espectaculares en costes, calidad, servicio y rapidez*.

La reingeniería de procesos debe plantearse desde la claridad en el estadio que pretendemos alcanzar, pero dejando libertad para “inventarse” los caminos que nos permitirán obtenerlo. Es decir se trata de una actividad que fija un objetivo pero permite la creatividad en la forma en que éste se consiga; suele ser útil ligar los cambios a la implantación de nuevos sistemas de información.

1.5.3. Los manuales de procedimiento

¿Qué es un manual de procedimiento?

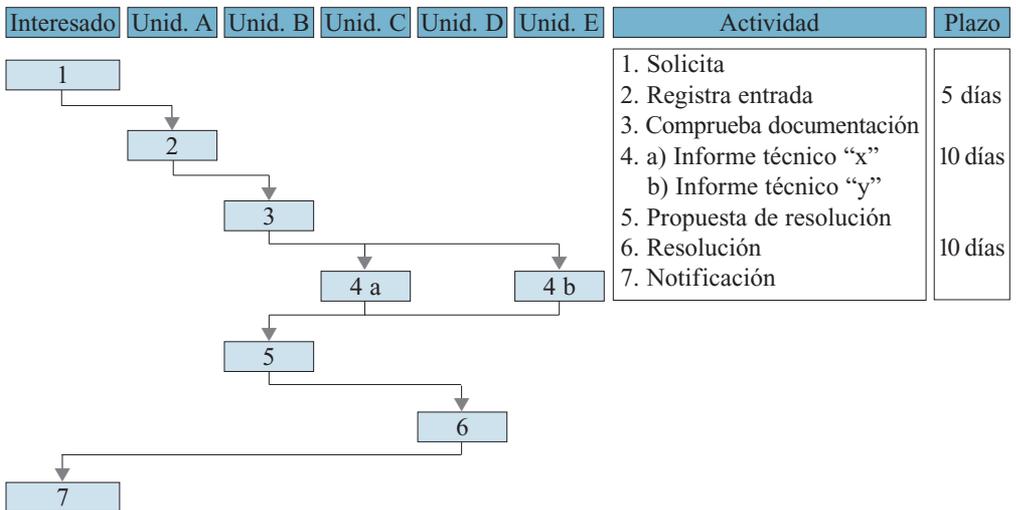
El resultado de los trabajos de análisis y mejora de procesos suele derivar en la descripción formal de los cambios concluidos. Para reflejar la forma en la que deben transcurrir las diferentes actividades de un proceso, se pueden utilizar diversos instrumentos (textos, tablas, diagramas de flujo...) todos ellos pueden formar parte del manual de procedimientos.

El manual de procedimiento es un documento estructurado que contiene la descripción de cuáles deben ser las actividades a llevar a cabo para el seguimiento de uno o varios procesos, haciendo indicación sobre la forma en la que éstas se ordenan, los documentos que se utilizan y los responsables y plazos para cada actividad.

El contenido de un manual de procedimiento puede ser distinto, en función de la materia, del alcance y de los objetivos que se pretendan cubrir con el mismo; sin embargo, existe una estructura básica:

1. Introducción.
2. Explicación del sistema de diagramación utilizado.
3. Redacción del proceso.
4. Diagramas de flujo.
5. Modelos de documentos.

DIAGRAMA DE FLUJO



¿En qué consisten los diagramas de flujo?

Los diagramas de flujo son representaciones gráficas de la secuencia de actividades de un proceso que permiten recoger los pasos que es necesario ejecutar, identificando los responsables en cada punto del procedimiento, los plazos a tener en cuenta y las incidencias que pueden darse en cada parte del proceso.

La diagramación de procesos admite la utilización de diferentes metodologías, en función de los objetivos y utilidades pretendidos con su representación. Las principales diferencias entre unas y otras están en el grado de detalle que ofrecen y la facilidad de lectura y comprensión.

2. LA IMPLANTACIÓN DE CALIDAD EN LAS ENTIDADES LOCALES

2.1. La prestación de servicios y su calidad

¿Qué se exige a los servicios públicos prestados por las Entidades Locales?

Los Ayuntamientos, independientemente de su tamaño, se configuran como organizaciones eminentemente prestadoras de servicios. La heterogeneidad en el tipo de servicios prestados abarca desde servicios de carácter eminentemente social, hasta servicios lúdicos o deportivos, en los que la organización pública concurre además con el sector privado para satisfacer una demanda en aumento.

El ámbito público local está haciendo frente a cada vez mayores transformaciones en su entorno inmediato: intensos crecimientos demográficos que se traducen en un incremento sustancial del número de usuarios de los servicios, las propias restricciones presupuestarias que impiden en ocasiones dar respuesta a la mayor demanda y, las expectativas de los usuarios cada vez más conscientes de sus derechos a exigir prestaciones de calidad.

En este contexto, los Ayuntamientos empiezan a incorporar a sus organizaciones soluciones que las Corporaciones Locales más modernas han incorporado a su funcionamiento desde hace años. Se trata, fundamentalmente, de la implantación de modelos que garanticen la mejora continua de la calidad de los servicios prestados. Se produce una renovación de las estructuras tradicionales de trabajo y de los enfoques, estrictamente administrativos, en la prestación de servicios, en la búsqueda de una perspectiva que integre, principalmente, las expectativas de los ciudadanos y de los propios empleados.

Sin duda, una Corporación Local es una de las organizaciones actuales que más servicios presta, y por tanto, a más “clientes” se enfrenta. La búsqueda de la satisfacción del cliente conduce a “repensar” el servicio desde todas las perspectivas de la prestación:

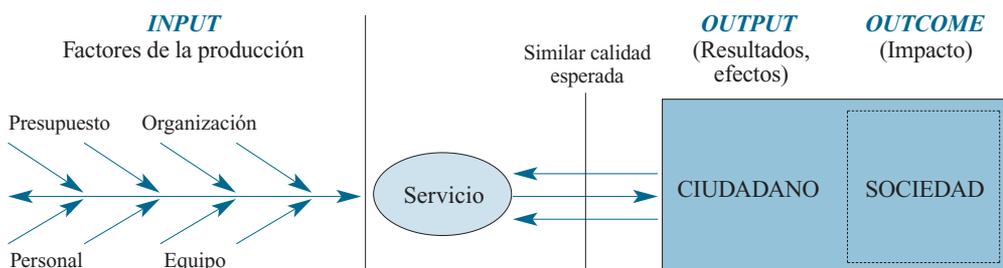
– *Los factores de producción:* ¿qué cuesta?, ¿cómo está organizado el servicio?, ¿cuál es la capacidad y motivación del personal?, ¿son

suficientes los medios de los que dispongo?, ¿están infrutilizados, por el contrario?

- *El impacto en el ciudadano*: La calidad de la prestación se percibe justo cuando el usuario recibe el producto (calidad percibida). Cabe preguntarse si estamos ofreciendo a los ciudadanos lo que esperan.
- *El impacto en la sociedad*: El carácter eminente público que caracteriza a la prestación de servicios municipales revierte siempre en la sociedad en su conjunto, ¿estamos valorando esta repercusión?, ¿cuál es su valor y tendencia?

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Servicios públicos orientados al ciudadano



2.1.1. La calidad

¿Qué diferencia hay entre el concepto de calidad y los modelos de gestión de calidad?

La calidad en la prestación de los servicios consiste en hacer coincidir lo que la organización diseña con lo que el usuario realmente espera y lo que finalmente recibe de la organización.

Una organización puede prestar sus servicios y ofrecer productos con calidad siempre que se cumpla la equivalencia anterior. No obstante, las organizaciones interesadas en mejorar la calidad de sus servicios o productos disponen de modelos de gestión de la calidad, esto es, estructuras o esquemas, cuya implantación garantizan que se están realizando las acciones de forma adecuada revirtiendo positivamente en la satisfacción del ciudadano.

Seguir un modelo conocido de gestión de calidad asegura a los principales agentes relacionados con el servicio (empleados y ciudadanos) que se está avanzando por el “buen camino”. La implantación de un modelo logra “poner orden” en la gestión de la mejora continua, aprovechar los recursos disponibles y progresar hacia objetivos claramente identificados.

2.2. Los modelos de gestión de calidad

¿Qué tipos de modelos de gestión de calidad existen?

Desde una perspectiva general, las organizaciones disponen de tres tipos de modelos para gestionar la calidad de sus servicios:

- a) Modelos que se basan en asegurar previamente la calidad del servicio o producto, es decir, prever exactamente cómo se van a realizar o prestar los servicios y, posteriormente, realizar las comprobaciones oportunas (auditoria).
- b) Modelos que abordan la organización en su conjunto, esto es, un enfoque integral de todos los factores que pueden repercutir en la calidad final.
- c) Modelos que se centran en lo que el usuario piensa y espera. Se trata en este caso de empezar por investigar las expectativas del cliente y, a partir de este conocimiento, adaptar la prestación del servicio con la nueva orientación.

2.2.1. Aseguramiento previo de la calidad: La norma ISO

¿Qué supone implantar una norma ISO en una organización o servicio?

Dentro de los modelos de aseguramiento previo de la calidad, se encuentra la *norma ISO*. Implantar la norma ISO en una organización supone el control de todos los procesos y componentes de un servicio para el que deben de cumplirse unos requisitos de calidad que se han fijado previamente. Esto es, todo ocurre según lo previsto.

Los principales elementos del modelo son: el manual de calidad (en el que se define la política de calidad de la organización: responsabilidades, objetivos, medios, etc.), el manual de procesos (descripción detallada de flujos y tareas) y el registro de documentos (inventario de todos los modelos, solicitudes, informes, etc. relacionados con los procesos).

Este sistema constituye un potente instrumento de mejora si se comunica bien internamente y se mantiene vivo a través de la actualización continua.

¿Qué ventaja aporta obtener la certificación?

El objetivo final de este modelo de calidad es la obtención de la certificación. La certificación es concedida por una empresa externa que realiza una auditoria o comprobación del cumplimiento de las normas, por lo constituye una prueba oficial de que la organización está cumpliendo con los requisitos de calidad que definió inicialmente.

Las claves del éxito en la implantación de una norma ISO son los siguientes:

- a. La difusión del proyecto y el convencimiento de todo el personal de la unidad en la que se aplica el modelo sobre las razones para su implantación.
- b. Evitar el peligro de no actualizar la documentación, ni los cambios en los procesos, una vez obtenida la certificación. Hay que ser consciente de la necesidad de actualizar de forma constante del modelo.
- c. Trasmirir a todo el personal que la certificación constituye un modelo de gestión del conocimiento que previamente estaba disperso entre todo el personal implicado.
- d. Evitar establecer nuevos sistemas de gestión adaptados a la norma: “trabajar sobre lo ya existente”.

¿En qué casos es especialmente adecuado optar por la norma ISO?

La apuesta por la norma ISO puede suponer el primer paso hacia la calidad en una organización. Se trata de un modelo especialmente adecuado en los siguientes casos:

1. La prestación del servicio se lleva a cabo mediante procedimientos normalizados o muy reglados.
2. La claridad y agilidad demostrada en los procesos repercute directamente en la prestación del servicio.
3. La situación de partida permite atisbar cierta normalización previa de los procesos, o bien, se cuenta con un equipo humano reducido con un buen conocimiento general de todas las funciones y tareas que se desarrollan.

2.2.2. Modelos integrales de calidad: el modelo EFQM, Marco Común de Evaluación y Modelo de Ciudadanía

¿Qué característica común presentan los diferentes modelos integrales de calidad?

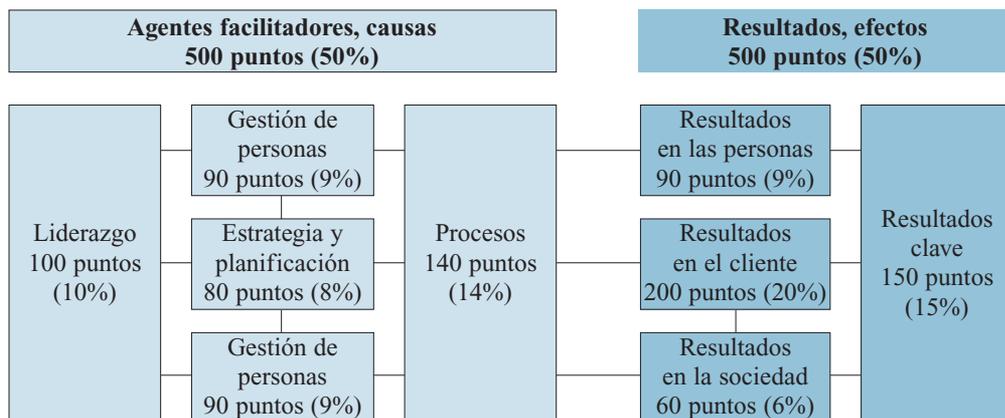
Los modelos integrales de calidad buscan satisfacer las expectativas del cliente a través de la mejora continua del conjunto de actividades de la organización en el corto y medio plazo.

¿En qué consiste el modelo EFQM?

El modelo integral de calidad más extendido es el **EFQM (European Foundation for Quality Management) o Modelo de Excelencia de la Calidad**. En este caso, la gestión de la mejora continua se define a partir de los resultados obtenidos en una autoevaluación. Ésta se realiza a través de un *formulario o cuestionario* que aborda de forma estructurada nueve criterios básicos de la gestión organizacional (liderazgo, gestión de personas, estrategia y planificación, cooperación y recursos, procesos, resultados en las personas,

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

resultados en el cliente, resultados en la sociedad, resultados clave). La puntuación final, fruto del consenso de todos los trabajadores que configuran el equipo de autoevaluadores, permite detectar todas las posibilidades de mejora dentro de la organización.



Aunque no existe una norma fija para la implantación del modelo EFQM, debe tenerse en cuenta una serie de factores que aseguren el éxito del modelo:

- El convencimiento de la organización sobre la bondad del modelo a través de una implicación activa de los responsables a nivel político y técnico.
- La incorporación de cambios y adaptaciones en función del servicio al que se aplique, ya que cada unidad precisa de un ritmo distinto en el proceso.
- Concentración de esfuerzos en la fase de sensibilización del personal respecto al proyecto.

¿Qué ventajas aporta el modelo EFQM?

Las ventajas que aporta la aplicación del modelo EFQM son las siguientes:

- Su globalidad, abarca todas las dimensiones de una organización que afectan a la calidad de los productos o servicios que ofrece.
- Reúne los distintos elementos de la gestión de calidad de forma sistemática que da como resultado un plan de mejora de la calidad a la medida de cada organización.
- Informa con datos y hechos fieles a la realidad.
- Facilita la comunicación interna del equipo.
- Detecta las áreas críticas de la organización.
- Posiciona a la organización frente a otra.
- Se convierte en un elemento motivador del equipo.

¿Cuándo aplicar un modelo EFQM?

Como consecuencia de su globalidad y la integración de todos elementos básicos de la calidad, se recomienda su implantación en organizaciones en las que se han dedicado recursos en extender la cultura de la calidad en toda la organización, existe un convencimiento generalizado a todos los niveles de que la gestión de calidad es el camino de la modernización administrativa y, se ha desarrollado algún proyecto concreto basados en técnicas de calidad.

¿En qué consiste el Marco Común de Evaluación?

Como resultado de la cooperación para el desarrollo de la Administración Pública durante varias presidencias de la Unión Europea, se ha elaborado el CAF (*Common Assessment Framework*), con el objeto de que el sector público asimile y utilice las técnicas de gestión de calidad. El CAF es un modelo de gestión de la calidad cuya misión es proporcionar un marco sencillo y fácil de usar que facilite la realización de autoevaluaciones, incorporando las características principales del Modelo EFQM, adecuándolo a las organizaciones públicas en general.

¿En qué consiste el Modelo Ciudadanía?

Bajo el auspicio del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (Observatorio CSP), organización sin ánimo de lucro fundada en 1998 por directivos de organizaciones públicas españolas con el objeto de promover y difundir los valores de la calidad en el ámbito público, se diseñó el Modelo de Ciudadanía. Este modelo comparte los principios fundamentales de Excelencia del EFQM: gestión por procesos, implicación de las personas, mejora continua, desarrollo de alianzas, y responsabilidad social. La principal aportación de este modelo al abanico de sistemas de gestión de calidad se centra en que supone una adaptación expresa a las características de las instituciones públicas en los siguientes aspectos:

- Ampliación de los conceptos básicos de calidad a los correspondientes a entorno y sociedad y liderazgo político.
- El énfasis depositado en el compromiso con la orientación al cliente mediante el análisis de la satisfacción de todos los agentes implicados.
- La importancia de la comunicación como pilar básico en la construcción de expectativas en el ámbito público.
- La propuesta de un nuevo concepto, el de conectividad como necesidad de fortalecer las relaciones internas, entre los servicios de la organización, y externas, con otras Administraciones.

2.2.3. Modelos centrados en la relación con el cliente. Las Cartas de Servicios y modelo *Servqual*

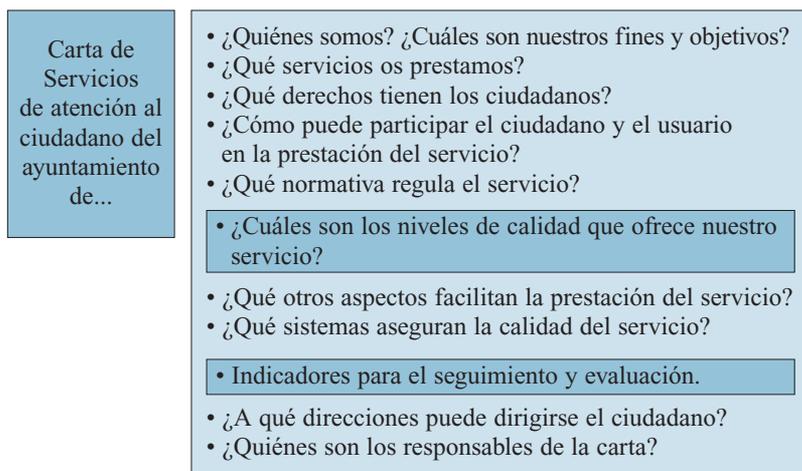
¿Cuál es la característica principal de los modelos de calidad centrados en el cliente?

Los modelos que se están extendiendo con mayor intensidad en el ámbito público local, especialmente entre aquéllos que se inician en el camino de la mejora de la calidad, son los que se basan en la relación de la Administración con el usuario de los servicios. Se trata de iniciar el proceso de mejora preguntándonos por lo que realmente espera el ciudadano. Las Cartas de Servicios y el modelo *Servqual* son los sistemas más utilizados en la Administración Pública local.

¿Qué es la Carta de Servicios?

La Carta de Servicios consiste en un documento público en el que la organización fija objetivos y estándares de calidad que suponen un compromiso de la organización frente a los ciudadanos. Sin embargo, debe evitarse que se convierta en un simple instrumento informativo del servicio, sino que sirva como oportunidad para la puesta en marcha de una auténtica mejora continua de la calidad del servicio. Si el proceso de elaboración de la Carta de Servicios es participativo, es decir, cuenta con la contribución activa de los empleados vinculados al servicio, se convierte en una fórmula idónea para repensar los servicios, rediseñar procesos y definir retos organizativos.

ESTRUCTURA BÁSICA DE UNA CARTA DE SERVICIOS



¿En qué consiste el modelo *Servqual*?

El modelo *Servqual* es un instrumento, basado en el diseño y lanzamiento de una encuesta, cuyos resultados permiten a los gestores conocer la desviación existente entre lo que el usuario espera del servicio y cómo lo valora.

La encuesta responde a un formato básico y estructurado basado en una serie de “declaraciones” para cada uno de los criterios sobre la calidad de los servicios: elementos tangibles (aparición de las instalaciones, del personal y materiales), fiabilidad (habilidad para prestar el servicio de forma fiable y cuidadosa), capacidad de respuesta (disposición y voluntad para ayudar al usuario y proporcionar un servicio rápido), seguridad (conocimientos y atención mostrado por el empleado y habilidad para inspirar confianza) y empatía (atención individualizada).

Los resultados de la encuesta vienen dados por los gaps entre expectativas y valoración, por lo que permiten guiar a los gestores del servicio hacia la confección de planes de acción concretos para la mejora de la calidad del servicio ajustada a las necesidades reales de los usuarios.

¿Cuándo son especialmente adecuados las Cartas de Servicio y el modelo Servqual?

Ambos modelos tienen en común una filosofía de la calidad basada en la responsabilidad y el compromiso ante el ciudadano que se materializa en la integración de sus expectativas y necesidades en la gestión de la mejora continua de una forma activa. Esta característica les confiere importantes ventajas en los servicios en los que el contacto con el usuario es prácticamente permanente y el peso del procedimiento administrativo no es un factor decisivo sobre la percepción de la calidad del servicio.

Asimismo, la sencillez de ambos modelos, en cuanto a objetivos, procesos y agilidad en su implantación los convierte en los instrumentos idóneos para aquellas organizaciones que quieren iniciarse en la gestión de calidad.

2.3. Herramientas para la implantación

¿Qué necesitamos para implantar un modelo de gestión de calidad?

El éxito en la implantación de los modelos de gestión de calidad está ligado al nivel de implicación y concienciación que se haya generado en el seno de la organización. Trabajar en calidad supone cambios, y todo cambio genera resistencias. Ahora bien, las organizaciones disponen de una serie de instrumentos o herramientas básicas que, basadas en la transparencia y claridad en el establecimiento de objetivos, garantizan la difusión interna de la cultura de la calidad, y como consecuencia la participación activa de los trabajadores en el proceso.

A continuación se exponen los instrumentos y herramientas más importantes.

2.3.1. Comunicación y formación

¿Cuál es el papel de la comunicación?

Cualquier acción que se emprenda en el contexto de la mejora de la calidad de los servicios debe ser difundida lo más ampliamente posible en el conjunto de la organización. Desde la puesta en marcha de nuevos servicios como Oficinas de Atención al Ciudadano hasta la elaboración y/o publicación de Cartas de Servicios de áreas concretas. Los beneficios de la comunicación abarcan desde:

- Una mayor difusión de la cultura de la calidad en el seno de la organización.
- El éxito de la mayoría de los proyectos en calidad, dependen de la implicación de toda la organización, no sólo del área o servicio concreto en el que surgen.
- Una oportunidad para incrementar la identificación del empleado con su organización y por tanto, su implicación en la gestión.
- Dar a conocer proyectos y resultados, lo que puede redundar en la motivación del resto de áreas y servicios a iniciar nuevos proyectos de calidad.

¿Por qué un plan de formación?

Las *acciones formativas* deben ser una constante en cualquier proyecto de calidad, tanto en las tareas preparatorias de la puesta en marcha de las acciones como a su conclusión, con el objetivo de mantener la implicación en la mejora continua de toda la organización. No olvidemos que la formación es uno de los factores clave en la motivación del personal de cualquier entidad. Asimismo, la apuesta por planes de calidad en las corporaciones debería ir acompañada de un plan de formación específico para la modernización de la institución que afectará a todos los niveles jerárquicos y a todos los servicios.

2.3.2. Participación activa del empleado: Grupos de mejora

¿Qué son los grupos de mejora?

La participación activa de los empleados de la organización en los procesos de mejora continua de la calidad constituye una pieza clave en el éxito del proyecto por dos razones fundamentales: por un lado, mayor será la probabilidad de que todos se identifiquen con el proceso y adapten las propuestas de mejora, y por otro, mejores serán estas propuestas.

La participación activa se materializa a través de la configuración de grupos de mejora en el seno de la organización. El objetivo de los grupos de mejora es la disposición de todos sus miembros para *buscar juntos* nuevas soluciones en la organización más allá de jerarquías existentes a través del esfuerzo conjunto de mover y cambiar las cosas hacia lo mejor.

La metodología adoptada del grupo de mejora debe garantizar el establecimiento de un proceso vivo a través de talleres que forman parte del “día a día” implicando al empleado como “experto” en cada fase del proceso de calidad y utilizar técnicas consecuentemente orientadas a objetivos y la obtención de resultados concretos. La aplicación de la moderación a los grupos de mejora constituye un sistema idóneo para la comunicación de los trabajos en grupos y la obtención eficiente de resultados en un breve espacio de tiempo.

2.3.3. Análisis del proceso. Diagramas de Flujo

¿Qué papel tiene el análisis de los procesos en los cambios organizativos?

Los principales cambios de la organización surgen a partir de los cambios en la forma de hacer las cosas: los tipos de tareas, su secuencia, la responsabilidad de las mismas, documentación requerida y modelos necesarios, etc. No obstante, no es posible sugerir modificaciones viables sin conocer al detalle la realidad de los procesos. Para ello, su “visualización” a través de Diagramas de Flujo facilita al equipo de calidad, así como a los propios trabajadores implicados en el procedimiento, la toma de conciencia sobre cómo se están prestando efectivamente los servicios y las ventajas y desventajas que se derivan de la forma actual de ejecución. A partir de esta percepción, la generación de nuevas propuestas y modificaciones se agiliza.

2.3.4. Las nuevas tecnologías

¿Qué ayuda proporcionan las nuevas tecnologías?

El camino recorrido por algunas instituciones en la gestión de calidad y el interés manifiesto por dar a conocer al ciudadano información completa que incluya el estado de tramitación de sus expedientes de forma permanente y automática, ha supuesto el desarrollo de aplicativos informáticos a la medida de estas necesidades municipales. Actualmente, el mercado ofrece productos específicos de atención al ciudadano, sistemas de información para el seguimiento de expedientes, etc.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico experimentado en los últimos años ofrece herramientas a las Administraciones Públicas que permiten saltos cualitativos en los sistemas y procesos de comunicación interna (Intranet, portal del empleado, etc.), así como sustanciales avances en la administración *on-line*: solicitudes de licencias, tramitación de quejas y sugerencias, etc.

Debe subrayarse, además, el valor de la incorporación de las nuevas tecnologías en la organización como factor clave en la necesaria modernización administrativa; hay que ser conscientes de que el éxito

en la informatización de la gestión exige la dedicación de notables esfuerzos en el ámbito de la mejora organizativa, especialmente el rediseño procedimental y la incorporación de los resultados a los sistemas de información disponibles.

2.3.5. Herramientas de gestión

¿Qué posibilidades ofrecen instrumentos como los indicadores de gestión y el Cuadro de Mando Integral?

La evolución hacia una cultura organizacional basada en la gestión y dirección de los servicios exige que los principales responsables a todos los niveles dispongan de información sintética y relevante para la toma de decisiones.

La disponibilidad de baterías de *indicadores de gestión* de los servicios que aporten información sobre el cumplimiento de objetivos previamente establecidos en cada servicio (oferta del servicio, nivel de usuarios sobre población objetivo, satisfacción ciudadana, etc.) constituye el primer paso.

Conforme la organización empieza a trabajar con indicadores de gestión de sus distintos servicios, se impone cada vez más la necesidad de presentar esta información desde una perspectiva más global, que integre tanto los objetivos a corto como a largo plazo, y que relacione la dimensión económica, la perspectiva de cliente y los empleados y la visión de los procesos internos. La herramienta que facilita esta visión completa del servicio es el *Cuadro de Mando Integral (CMI)*.

La gestión participativa del CMI –diseño, revisión y seguimiento– ofrece ventajas adicionales a la organización que opta por un instrumento de estas características, ya que se convierte en un potente sistema de comunicación, motivación y formación.

¿Existe un modelo óptimo para la implantación de un sistema de calidad?

No existe un modelo único sobre como debe iniciarse una organización en la gestión de la calidad de una forma estructurada, ni un modelo óptimo al que deban adaptarse todas las Administraciones Públicas. Cada organización deberá analizar cuál es su situación organizativa de partida y seleccionar la fórmula más adecuada a sus necesidades concretas y su estrategia de mejora continua. En este capítulo se han indicado en qué casos un modelo resulta más conveniente que otro, aunque los factores claves de la puesta en marcha de un proyecto de calidad residen en un plan, continuo y transparente, de comunicación y formación, que dirigido a toda la organización, transformen los objetivos de mejora continua en una visión compartida por todos, y por otro lado, en el compromiso activo de los responsables políticos y técnicos con la gestión de la calidad.

3. EL SERVICIO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO (SAC): UN EJE DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

¿Cómo surgen los SAC?

El impulso de los SAC se viene planteado desde hace algunos años para un gran número de Entidades Locales como uno de los cambios que les está permitiendo promover la modernización de la gestión y ofrecer a los vecinos y vecinas importantes mejoras en el funcionamiento de los servicios administrativos a partir de planteamientos integrales con calado en toda la organización.

La situación de partida suele caracterizarse por la desorientación de los ciudadanos que se “enfrentan” a una Administración cuyo funcionamiento no resulta transparente, donde la información se encuentra dispersa y los canales de acceso obligan a desplazarse hasta los servicios. Además, la atención al público suele prestarse siguiendo criterios de especialización, de forma que cada departamento atiende las demandas de información de su ámbito de competencia, considerándose ésta en no pocas ocasiones como una *tarea residual no productiva* a la que molesta dedicarle tiempo y recursos. Los planes de formación no contemplan acciones encaminadas a mejorar las funciones de atención y los criterios de selección del personal frontera no suelen tener en cuenta las aptitudes que ello requiere.

Los planteamientos han cambiado. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los servicios que reciben y ello está obligando a las Administraciones a rediseñar sus estructuras y cambiar el modelo de atención tradicional por otros que permitan mejorar la percepción de los ciudadanos mediante la creación de servicios de atención al público especializados.

3.1. El SAC como motor de la organización hacia el cambio

¿Qué objetivos tiene un plan de modernización administrativa?

Los cambios que se han venido produciendo en el entorno de las Administraciones Públicas españolas han obligado a un importante número de Entidades Públicas a emprender planes de modernización administrativa que están permitiendo reorganizar las estructuras y las formas de funcionamiento, desde modelos tradicionales centrados en el procedimiento a otros basados en la satisfacción del ciudadano.

Entre los objetivos de este tipo de planes suelen encontrarse acercar la administración al ciudadano, agilizar los trámites o introducir medidas que permitan aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La implantación de Servicios Integrales de Atención al Ciudadano es una de las principales estrategias para la consecución de dichos objetivos. A continuación comentamos las principales características de la nueva filosofía del servicio, los elementos a tener en cuenta para su diseño e implantación y las conexiones de éste con los distintos modelos de gestión de la calidad.

La forma tradicional de organizar las Entidades Locales se ha caracterizado por la especialización en la división del trabajo, tanto en el reparto funcional entre los diferentes departamentos como en la especialización de las tareas asignadas a cada puesto. La evolución de los modelos organizativos ha llevado a numerosas entidades a adoptar estructuras organizativas centradas en el ciudadano, lo que repercute en aspectos como el diseño de los puestos de trabajo o la adaptación de los procesos.

¿Qué significa servicio integral de atención al ciudadano?

Crear un servicio integral de atención al ciudadano significa dotar a la institución de una nueva unidad organizativa especializada capaz de dar respuesta a la mayor parte de las demandas de los ciudadanos. Las principales características de este tipo de servicios son:

- *Unidad organizativa independiente.* No está asociada a ningún departamento o unidad a la que preste servicios, sino que es una unidad diferenciada del resto que tiene relación con todas las áreas municipales.
- *Servicio horizontal a la organización.* Se relaciona con todas las áreas municipales, centraliza información de todas ellas y puede participar en cualquiera de los procesos de relación con el ciudadano.
- *Servicio especializado.* El personal del servicio –por habilidades y conocimientos– está especialmente preparado para la atención al público.

El desarrollo de un servicio integral de atención al ciudadano exige poner en marcha mecanismos de centralización de la información que garanticen la captación y actualización de los contenidos que la institución ofrecerá a los ciudadanos a través de los diferentes canales del servicio: presencial, telefónico, Internet, etc. Así como desarrollar las estructuras organizativas y tecnológicas de forma que se permita la realización de trámites y gestiones por estos u otros medios. El Servicio de Atención al Ciudadano permite a la organización introducir elementos modernizadores de la gestión:

- El SAC es un servicio dinámico, dotado de la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a las necesidades diferenciadas de cada momento.
- La filosofía del SAC se basa en la polivalencia de los puestos que lo forman. Debe existir capacidad para la rotación del personal.
- Es un servicio comprometido con la gestión de la calidad como elemento clave que permite la mejora continua y la implicación de los empleados.

¿Qué requerimientos exige la puesta en marcha del SAC?

La puesta en marcha de un SAC requiere una importante labor previa de preparación que deberá tener en cuenta los elementos que comentamos en los siguientes epígrafes; sin embargo, existen una serie de condicionantes previos que pueden facilitar su implantación y que pasamos a mencionar:

- *Apoyo político.* La filosofía del SAC supone una ruptura con el modelo organizativo tradicional con consecuencias sobre la forma de gestión y sobre la cultura de la organización. Cualquier proceso de cambio obliga a vencer las resistencias que se van a plantear, las cuales podrán ser abordadas con mayores garantías de éxito si los responsables políticos muestran un apoyo decidido por el proyecto.
- *Decisión sobre la puesta en marcha.* El amplio número de elementos que es necesario poner a punto entre los preparativos para la puesta en marcha del servicio tiende a extender los plazos, a dilatar la decisión sobre la efectiva puesta en marcha del servicio y puede generar desánimo. Para evitar esto, resulta conveniente mostrar decisión en la determinación de los objetivos sobre la puesta en marcha.
- *Liderazgo.* La complejidad del proyecto, las necesidades de coordinación, etc. van a requerir que el proyecto sea liderado por personas que muestren un estilo directivo que permita gestionar este tipo de variables.
- *Implicación del resto de áreas.* El servicio de atención participa en muchos de los procesos del resto de áreas y necesita de la información y la participación de éstas. El grado de implicación de la organización con el nuevo servicio influirá de una manera determinante en su nivel de éxito.
- *Asesoramiento.* Empresas consultoras especializadas u otras instituciones públicas pueden ofrecer el *know-how* y la experiencia necesarias para garantizar el éxito de las acciones preparatorias.

3.2. Los elementos clave de un SAC

¿Qué tareas previas deben realizarse para la puesta en marcha del SAC?

Es aconsejable realizar, de manera previa a la puesta en marcha, un esfuerzo de planificación en el que se identifique cuál es la situación de partida de la institución así como los objetivos que se plantea conseguir con la implantación del SAC. En este trabajo deberán cuantificarse los recursos que habrá que movilizar y los plazos que se manejarán.

Una de las cuestiones que es necesario aclarar antes de la implantación tiene que ver con conocer la población objetivo a la que se pretende ofrecer el servicio, ya que ello nos permitirá adaptar los recursos disponibles a las necesidades demandadas por los usuarios. Identificar el perfil del ciudadano usuario del SAC (edad, poder adquisitivo...) nos servirá para determinar la adecuación del canal; así como para focalizar los mayores esfuerzos en unas u otras acciones según el resultado de ese análisis sociológico.

La adopción de un modelo organizativo en el que el ciudadano sirve de eje para organizar estructuras y procesos implica adecuar previamente el funcionamiento; sin embargo, las competencias iniciales del servicio tenderán a ser mayores según se vaya acumulando experiencia. Por ello es oportuno realizar una implantación gradual de forma que la adopción masiva de competencias no supere la capacidad de respuesta del servicio.

El servicio de atención al ciudadano permite mejorar la imagen de la institución mediante la adopción de nuevas formas de funcionamiento que facilitan y agilizan las relaciones del ciudadano con la administración; sin embargo, el deseo de ampliar el número de gestiones a realizar por el servicio o no establecer mecanismos de actualización de la información adecuados puede hacer disminuir el nivel de calidad del servicio y devaluar la imagen percibida por el ciudadano.

¿Dónde deben centrarse los esfuerzos para garantizar el éxito?

Los cuatro elementos básicos que consideramos es necesario desarrollar para la implantación del Servicio de Atención al Ciudadano son los relativos al modelo organizativo, los sistemas de información, los procesos y el personal.

3.2.1. Adecuación de la organización: estructuras y funciones

¿Qué alcance debe tener el SAC?

La puesta en marcha del servicio de atención al ciudadano implica adoptar un nuevo concepto de organización, basado en la importancia que la atención al público tiene para la institución y –a partir de ahí– crear un servicio especializado preparado para atender todas las demandas de los vecinos. La decisión de la puesta en marcha tiene consecuencias tanto sobre la estructura orgánica como sobre la funcional de la organización ya que obliga a crear unidades organizativas diferenciadas y a redistribuir algunas funciones como la de atención al público.

El alcance del SAC puede variar en función de las competencias que asuma y de la profundidad que se le otorgue en cada una de ellas.

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

Pueden distinguirse tres niveles de atención básicos en función de las variables comentadas. La adopción de unas u otras variará según el modelo que decida implantar cada institución, lo que tendrá consecuencias, como veremos más adelante, en los puestos a definir.

1. *Direccionamiento del público.* El cometido fundamental de este nivel de atención es dirigir al público en las instalaciones en función de la demanda que plantee. Evita el tránsito masivo de público por el edificio y permite conducir la consulta hacia el área que le dará respuesta. No aparece en todos los modelos.

2. *Información de primera línea.* Trata de dar respuesta a las demandas de información más comunes sobre el conjunto de la institución. Las consultas suelen atenderse de una manera rápida, bien por teléfono o presencialmente (suele hacerse en un mostrador). Requiere contar con un sistema de información que centralice la información corporativa.

3. *Línea de gestión.* Realiza trámites, ya sean del SAC o de cada área de la organización. Acoge demandas de información que por su complejidad no pueden ser atendidas por los informadores de la primera línea.

MODELOS DE SERVICIO Y NIVELES DE ATENCIÓN

Área y servicios	Línea de gestión	Línea de gestión
Información de primera línea	Información de primera línea	Información de primera línea
Ciudadano	Ciudadano	Direccionamiento del público
Modelo 1. El SAC ofrece el servicio de información.	Modelo 2. El SAC asume información y gestión.	Modelo 3. El SAC dirige al público, informa y gestiona.

¿Qué puestos componen el SAC?

La redistribución de la función de atención al público y la creación de un nuevo servicio hace que sea necesario definir nuevos puestos de trabajo. El número de puestos a definir y su contenido variarán en función de las competencias que se le asignen al servicio y de otras variables como el número de niveles de atención que se decida instaurar. Los puestos-tipo que generalmente suelen aparecer son los siguientes:

- *Responsable del SAC/Coordinador del SAC.* Su cometido principal suele ser la dirección, coordinación y supervisión del servicio.
- *Auxiliar del SAC/Tramitador de segunda línea.* Tramita los procedimientos competencia del SAC y atiende demandas de información que exceden por su contenido el alcance de la primera línea de informadores.
- *Informador de primera línea/Operador de centralita.* Atiende las demandas de información del servicio.
- *Operario de atención ciudadana/Conserje.* Dirige al público y atiende demandas sencillas.

3.2.2. Adecuación de los sistemas de información

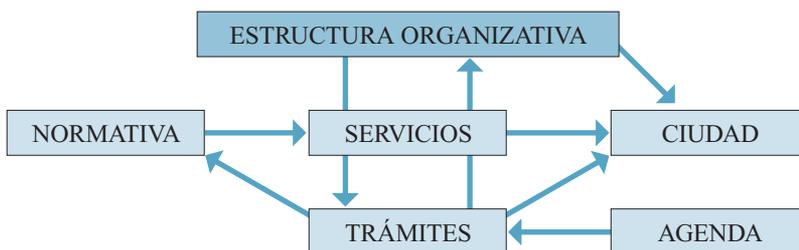
¿Qué es un sistema de información?

Entendemos por sistema de información *el conjunto de recursos humanos, tecnológicos y económicos interrelacionados y organizados para satisfacer necesidades de información de una organización.*

La implantación de un SAC requerirá satisfacer nuevas necesidades de información, fundamentalmente porque habrá que redefinir los sistemas para disponer de la información necesaria en nuevos espacios: habrá que centralizar la información corporativa para posibilitar su utilización a través de cualquiera de los canales del servicio.

El proceso de centralización de información debe hacerse de una forma estructurada y planificada debido a la diversidad e importante volumen de información que alberga cualquier Entidad Local. Para ello, convendrá distinguir los distintos tipos de información que recogeremos y generar estructuras homogéneas interrelacionadas que faciliten su manejo. Los principales tipos de información al ciudadano que podemos distinguir en cualquier servicio de información municipal –con las relaciones que deben existir entre ellos– se recogen en el esquema siguiente.

ESQUEMA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE INFORMACIÓN



MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

¿Qué es el manual del informador?

El resultado de la centralización de información se plasmará en un documento conocido como manual del informador (también puede recibir el nombre de manual de atención al ciudadano) que servirá para dar contenido al aplicativo informático de gestión de la información de que disponga el servicio. Dicho documento pretende ser una guía de uso tanto para los informadores del servicio (presencial, 010, etc.) como para el propio ciudadano, a través de los canales que se habiliten para ello (Internet, etc.) por lo que el lenguaje utilizado debe ser coloquial.

La estructuración del manual se basa en fichas, que se organizan por materias, de manera que se facilite el acceso del ciudadano a los contenidos, teniendo en cuenta que éste no tiene porque conocer la estructura organizativa de la institución.

3.2.3 Adecuación de los procesos

¿Qué conexión tiene el SAC con los procesos?

La puesta en funcionamiento de un servicio transversal al resto de áreas de la organización va a requerir crear procesos propios y -lo que puede ser más importante por el volumen de trabajo que genera- adaptar los procesos de otros departamentos al nuevo modelo organizativo. Cuanto mayor sea la participación y el alcance que se le pretenda conceder al SAC en la gestión de los trámites municipales, mayor será el esfuerzo de normalización y preparación que tendrá que producirse sobre los procesos de la institución.

¿Cómo se clasifican los trámites del SAC?

En función de la participación del SAC en cada trámite municipal podemos diferenciar tres tipos de trámites:

- *Informativos.* Aquéllos en los que la participación del SAC se reduce a ofrecer información básica sobre el contenido de un trámite.
- *Parciales.* El SAC asume parte de la tramitación del proceso, normalmente el inicio del procedimiento.
- *Finalistas.* Todas las gestiones se realizan en el SAC.

Antes de que el SAC asuma la gestión de cualquier trámite debe realizarse una labor de simplificación de los procesos y normalización de los documentos asociados, de forma que el personal del servicio pueda disponer de los instrumentos necesarios para tramitarlo con la homogeneidad y rigor necesarios [ver capítulo de organización: la simplificación de procesos].

Asimismo, habrá que crear otros procesos que permitan mantener actualizada la información, estableciendo los canales y las

responsabilidades para hacer llegar los datos actualizados hasta el sistema en el que se gestionen.

3.2.4. Selección y formación al personal

¿Qué personal selecciono para el SAC?

El personal del servicio de atención al ciudadano será el encargado de atender la mayor parte de las consultas sobre información y trámites de la Entidad, por lo que la imagen de la institución depende en gran medida de ellos. Para optimizar el desempeño de los empleados del servicio habrá que realizar una gestión que permita mantener los niveles adecuados de conocimientos, habilidades y motivación.

El proceso de selección del personal del SAC deberá estar correctamente diseñado debido a que el éxito del servicio dependerá en buena medida de las personas que lo formen. Hay que considerar las restricciones de partida y tomar algunas decisiones importantes sobre el modelo que se pretende seguir (promoción interna o nueva contratación), cada una de ellas aporta una serie de ventajas:

- *Personal ajeno a la organización.* Permite seleccionar a los empleados del SAC atendiendo a las aptitudes necesarias para el desempeño del puesto (personas comunicativas, asertivas...).
- *Personal de la propia organización.* Asegura un mayor conocimiento de la institución y permite la promoción interna.

¿Qué formación necesitarán?

El proceso de formación del personal del servicio debe centrarse en conseguir que los miembros del SAC alcancen los niveles de conocimientos y habilidades que se definan para cada puesto, procurando a la vez motivar a los empleados e implicarles con el servicio.

Las acciones formativas al personal de atención se centrarán en los siguientes temas: la organización municipal, los servicios públicos municipales, la estructura organizativa, procedimiento administrativo, gestión de la calidad, atención al público, gestión del conflicto, trabajo en equipo, etc.

3.3. Calidad y SAC

¿Cuál es el modelo de gestión de la calidad más adecuado?

El SAC se configura como un servicio moderno, sustentado en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y caracterizado por utilizar modernas herramientas de gestión, que pretende dar respuesta a las crecientes exigencias de los usuarios. En esta línea, la gestión de la calidad se presenta como una forma de entender el servicio, incluyendo la mejora continua en el modelo de gestión.

MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

El modelo a seguir y las herramientas a implantar variarán en función del momento en que se encuentre la organización, de las experiencias previas seguidas en el propio servicio o del grado de implicación de las personas que componen el servicio. Prácticamente todos los modelos y herramientas de la calidad son de aplicación al SAC en mayor o menor medida; algunos de los más extendidos son las cartas de servicio, la certificación siguiendo la norma ISO o la implantación de grupos de mejora para diversos aspectos.

La gestión de la calidad es un instrumento al alcance de los responsables del servicio de atención al ciudadano que va a permitir, no sólo avanzar en la mejora del servicio, sino también implicar al personal en su gestión, lo que incidirá positivamente en la motivación de los empleados y afianzará su grado de compromiso con la importante labor que desempeñan en la organización.

VII. URBANISMO: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA

1. URBANISMO: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA

¿Qué es el urbanismo ?

Fernando Terán, reconocido arquitecto urbanista especializado en Historia del Urbanismo y catedrático de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Madrid, definía el urbanismo como el conjunto de conocimientos para actuar sobre la realidad urbana. Tiene por tanto un componente de análisis de la ciudad y otro de intervención, siendo esta última la que afecta a la gestión diaria de las Administraciones Públicas. Desde la perspectiva de la gestión, el urbanismo incluye la normativa y las técnicas necesarias para intervenir en la ciudad actual y la futura de acuerdo con unos objetivos políticos definidos por la comunidad.

¿Cuáles son las competencias y el marco legal en materia de urbanismo?

Los elementos básicos del urbanismo se encuadran dentro de un ordenamiento jurídico que comprende la legislación estatal (en el marco competencial definido en el artículo 149 de la CE), legislación autonómica (en virtud de su competencia definida en el artículo 148.1.3, que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y con el alcance reconocido en la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 que declaraba inconstitucional la mayor parte del Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992), y la normativa municipal, por ser el Ayuntamiento el principal actuante en materia de urbanismo (en virtud de las atribuciones otorgadas mediante la LBR. de 1985 y la Ley de Haciendas Locales del año 1988).

2. COMPETENCIAS DEL ESTADO

El Estado es actualmente competente en la regulación de las condiciones básicas de la propiedad del suelo, tanto en lo que se refiere a derechos como a deberes, y tiene las competencias sectoriales de incidencia urbanística (infraestructuras básicas –carreteras, ferrocarriles–, agua –dominio público hidráulico–).

Legislación

- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
- Preceptos no derogados ni declarados inconstitucionales del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992).
- Real Decreto 1093/1997 sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

3. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas tienen, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y con la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, la competencia exclusiva aunque concurrente sobre materia urbanística, ordenación del territorio y vivienda. Sus leyes regulan por tanto el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, así como el estatuto de la propiedad del suelo de acuerdo con las condiciones básicas establecidas en la legislación estatal.

Legislación

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEYES AUTONÓMICAS
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 7/2002 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía. – Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio.
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. – Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. – Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial.
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. – Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. – Ley 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas. – Ley 2/2004, de 29 de octubre, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Vivienda.
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos.
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/1998, de 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Modificada por la Ley 1/2003, 17 de enero.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEYES AUTONÓMICAS
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo. - Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio.
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo. - Ley 23/1983, de 21 de noviembre de Política Territorial.
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. - Ley 10/1995 de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio de Galicia. Modificada por la Disposición Final Primera de la L9/02 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. - Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y el Litoral.
ISLAS BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística. - Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico. - Ley 6/1999 , de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias. - Ley 9/1999, de 6 de octubre, de Medidas Cautelares y de Emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. - Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. - Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. (Títulos II, III y IV).
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. - Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio.
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4/1990, de 31 de mayo, sobre Ordenación del Territorio. - Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística. - Ley 4/1995, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable. - Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. - Ley 16/2005, 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

4. ADMINISTRACIÓN LOCAL: COMPETENCIAS Y ACTUACIONES

4.1. Competencias

Las corporaciones municipales son las competentes para definir los objetivos políticos que están detrás de cualquier política urbanística; son asimismo las encargadas de redactar y encargar el planeamiento general si bien su aprobación definitiva corresponde a las Comunidades Autónomas. Son también competentes para aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo (planes parciales, proyectos de urbanización...), para asumir su ejecución en los casos de gestión pública o controlarla en los privados y para velar por el respeto a la legalidad en la edificación y los cambios de uso del suelo (disciplina urbanística) así como para el otorgamiento de licencias e imposición de sanciones.

4.2. Legislación

El instrumento normativo básico de las Corporaciones Locales para dar cumplimiento a las competencias recogidas en el artículo 25.2.d) de la LBRL es el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) o normas subsidiarias, el cual se complementa con el conjunto de ordenanzas que el municipio dicte para el cumplimiento de sus fines.

¿Cuáles son los objetivos de la planificación urbanística y sus instrumentos?

Los objetivos básicos de la planificación urbanística son:

- Ordenar la totalidad de un término municipal.
- Regular los usos del suelo y la edificación tanto en las zonas ya urbanizadas como en las no urbanizadas.
- Prever los instrumentos para que los futuros crecimientos o dinámicas sociales, económicas y ambientales puedan ser acogidos por la ciudad.
- Frente a los otros tipos y escalas de planificación (territorial, ambiental), la ordenación urbanística se orienta, fundamentalmente, a los espacios urbanos: a los edificados y a los que se prevé edificar.

El PGOU es el instrumento técnico básico de planificación urbanística en el que se establece la estructura territorial del municipio y que contiene la estrategia de actuaciones que, a lo largo del tiempo, dan como resultado un modelo de organización y crecimiento de los espacios urbanos y una estructuración de los usos del suelo del conjunto del municipio. Por su parte, las normas subsidiarias constituyen la normativa general sobre ordenación urbanística concreta de los municipios que carecen de Plan General y pueden, a su vez, tener carácter supramunicipal o provincial.

El PGOU constituye un instrumento técnico de planificación urbanística; es también un documento jurídico de carácter normativo que determina el modelo de ordenación mediante la regulación del ejercicio del derecho de propiedad del suelo, de acuerdo con los límites marcados por la función social de la propiedad privada definidos en la CE. La regulación urbanística implica también un conjunto de deberes para los propietarios en función de la clasificación urbanística de los predios.

4.3. Planes de Ordenación

¿Cuál es el contenido de los PGOU?

Los PGOU deben contener, entre otras, las siguientes determinaciones:

- **Estructura general del territorio:**
 - Sistemas de comunicaciones (suelos destinados a redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso).
 - Espacios libres, parques y zonas verdes no residuales.
 - Equipamientos públicos para usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, cementerios.
 - Infraestructuras básicas.
 - Instalaciones o dotaciones privadas.
- **Clasificación y calificación del suelo:**
 - Delimitación de suelo rural o suelo urbanizado.
 - Determinación de intensidades de uso.
- **Medidas para la preservación del patrimonio**
 - Delimitación de perímetros específicos y normativa para la preservación de elementos, tramas o edificaciones de valor histórico artístico.

- **Delimitación de áreas de reparto, fijación de los aprovechamientos tipo, delimitación de unidades de ejecución**

Las áreas de reparto constituyen los ámbitos físicos sobre los que se establece el aprovechamiento tipo (cociente entre los metros cuadrados del área de reparto y la superficie total, excluidos los terrenos destinados a dotaciones generales y locales existentes) y, en consecuencia, la referencia espacial del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios.

Es necesario, pues, conocer el aprovechamiento de cada uno de los usos para los que el suelo está calificado en el área de reparto, para lo que habrá que establecer una ponderación de los mismos, así como la superficie total de ésta y la de los suelos ocupados por dotaciones públicas y sistemas generales.

La idea que subyace a esta técnica que, en definitiva, realiza una distribución de beneficios y cargas derivados del proceso de urbanización, es la de idear un mecanismo que no discrimine a los propietarios que aportan suelo a la hora de apropiarse de los beneficios derivados de la acción urbanística (técnicas de equidistribución).

Estos beneficios apropiables son los que generan la obligación de cesión al Ayuntamiento del 15% como máximo, de forma que se cumpla el mandato constitucional de reversión a la comunidad de los beneficios de la urbanización y edificación.

¿Cuáles son los tipos de suelo?

La clasificación de suelo establece la función y el uso al que debe destinarse cada sector del término municipal ordenado por el Plan General. Para conseguir el cumplimiento de esta función, el planeamiento puede establecer dos tipos de disposiciones: disposiciones positivas de gestión, y disposiciones limitativas del ejercicio del derecho de la propiedad, estas últimas articuladas por lo general como un régimen de usos.

La Ley 8/2007 establece la siguiente clasificación del suelo:

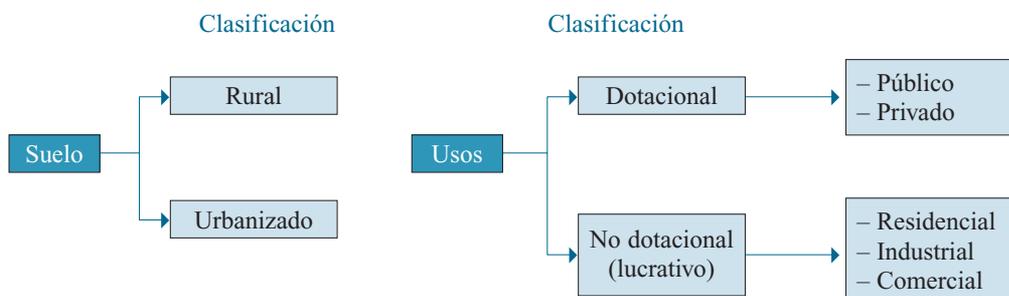
- **Suelo rural** es aquel preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización. También se considera suelo rural aquel para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización. Los usos o la utilización del suelo rural son los siguientes:

- Los terrenos del suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.
 - Excepcionalmente, podrán legitimarse usos específicos de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rural.
 - Quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, salvo las efectuadas en terrenos que hayan sido incluidos en una actuación de urbanización.
 - En los terrenos incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización únicamente podrán efectuarse usos y obras de carácter provisional autorizados y las pertinentes obras de urbanización y de construcción o edificación cuando convengan.
 - No obstante, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos protegidos, quedará sometida a la preservación de dichos valores.
- **Suelo urbanizado:** todo suelo integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Es decir, con independencia de que las parcelas estén o no edificadas, cuando éstas cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

El aprovechamiento real de cualquier sector del territorio municipal está condicionado también por la clasificación del suelo establecida en el planeamiento y que asigna a cada uso condicionantes específicos y en su caso, densidades y tipologías edificatorias.

Las calificaciones se clasifican en los siguientes tres grupos:

- a) Usos dotacionales públicos, cuya realización no se computa para la determinación del aprovechamiento lucrativo real y, por tanto, no influye en la determinación del aprovechamiento tipo.
- b) Usos dotacionales privados (lucrativos).
- c) Usos lucrativos no dotacionales (residencial, industrial y terciario).



¿Qué consecuencias pueden derivarse de las alteraciones de la calificación del suelo?

La calificación se mantiene mientras no se realice una alteración del contenido de los planes (cuya vigencia es indefinida, si bien deben revisarse periódicamente) mediante su revisión o modificación de alguno de sus elementos constitutivos, cuya tramitación es equivalente a la que se sigue para la elaboración de los planes.

Esta modificación puede dar lugar a la obligación, por parte del Ayuntamiento, de indemnizar a los propietarios del suelo en el caso de que se produzca una reducción de los aprovechamientos urbanísticos, según los supuestos indemnizatorios recogidos en la legislación.

¿Cuáles son los instrumentos de desarrollo de los planes generales de ordenación urbana?

Los instrumentos de planeamiento de desarrollo están condicionados por el principio de jerarquía, que implica que todos ellos responden al planeamiento general (PGOU, normas subsidiarias) al cual no pueden corregir.

Los **planes especiales** constituyen planes de desarrollo para el cumplimiento de las siguientes finalidades:

- La definición ampliación o protección de las infraestructuras equipamientos y servicios así como la complementación de sus condiciones de ordenación.
- La conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico.
- La conservación, protección y rehabilitación del medio urbano y rural.
- La protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.

Los **planes parciales** desarrollan los contenidos del planeamiento general mediante la ordenación detallada de un área homogénea y de tamaño reducido que se pretende urbanizar y edificar. Su objetivo

es concretar y localizar usos e intensidades de los mismos (subzonificar), concretar trazados de infraestructuras, localizar equipamientos y espacios libres y periodificar la ejecución del planeamiento. Su redacción puede ser realizada por el Ayuntamiento o por los agentes privados responsables del desarrollo del suelo (planes parciales de iniciativa privada).

Los **proyectos de actuación urbanística** son instrumentos de planeamiento que tienen por objeto transformar ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado. Deben dividir el ámbito en sectores para su desarrollo mediante planes parciales, estableciendo y cuantificando para cada uno el programa a implantar.

Los **estudios de detalle** se formulan con la finalidad de establecer las alineaciones y rasantes; ordenar los volúmenes según las especificaciones de las normas de planeamiento y completar la red de comunicaciones para el acceso a los edificios cuya ordenación se realiza en el propio estudio.

Los **proyectos de urbanización** son los instrumentos para el desarrollo de las determinaciones en cuanto a obras de urbanización tales como los viales, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería, etc. Su vigencia, al igual que en el caso de los PGOU, es indefinida.

5. LA GESTIÓN URBANÍSTICA

¿Cuáles son las modalidades de ejecución?

Existen tres modalidades básicas para hacer efectivas las facultades urbanísticas derivadas del derecho de propiedad sin perjuicio de otras modalidades establecidas por la legislación de cada Comunidad Autónoma con aplicación en su propio ámbito territorial:

1. Compensación.
2. Cooperación.
3. Expropiación.

1. Compensación

Se basa en la acción directa de los propietarios constituidos en juntas de compensación en el proceso urbanizador mediante la aportación de suelo y asunción proporcional de beneficios y cargas de urbanización (cuotas de urbanización).

De la determinación del aprovechamiento lucrativo susceptible de apropiación hay que detraer como cesión gratuita a la Administración un máximo del 15% con el fin de hacer efectiva la participación de la comunidad, en sentido amplio, en las plusvalías de la acción urbanística.

Son los propietarios los que asumen la responsabilidad de la ejecución así como el coste de urbanización y edificación en equiproporción a los terrenos aportados al proceso, actuando la Administración como un miembro más dentro de la junta de compensación (incluida la asunción de las cargas).

2. Cooperación

En el caso de que los propietarios no puedan asumir la ejecución es la propia Administración actuante la que asume las obligaciones de urbanización y edificación que corresponderían a los propietarios para, en un momento posterior, recuperar los costes asumidos.

3. Expropiación

La delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

¿Cómo se financian las acciones contenidas en los PGOU y en las normas subsidiarias?

Dentro del contenido documental de un PGOU se encuentra la evaluación de los recursos económicos y técnicos del municipio para garantizar las determinaciones del plan en los ritmos y plazos previstos. En concreto debe contemplar:

1. La evaluación económica del coste de la ejecución y urbanización de los sistemas generales, definidores de la estructura general y orgánica del territorio y de los servicios locales de los suelos urbanizables y que supone la necesidad de realizar importantes inversiones.
2. La evaluación económica de las actuaciones de reforma y rehabilitación del suelo urbano.
3. La justificación de la viabilidad y posibilidad de realización de las actuaciones previstas, indicando el carácter público o privado de las inversiones previstas y los organismos a los que les son atribuidas.

La Ley 8/2007 de suelo contempla, respecto al estudio económico financiero del PGOU, que la obtención de suelos para sistemas generales se debe hacer por expropiación, lo que obliga a recurrir a las normas de valoración contenidas en la propia Ley. Por otra parte, la normativa urbanística, en la que se incluyen los PGOU, puede establecer que la cesión del 15% de suelo a la Administración actuante se realice libre de las cargas de urbanización.

La misma Ley establece en su artículo 16 que recaerá sobre los promotores la obligación de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión a los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere.

¿Cómo se establecen las necesidades de financiación derivadas de la ejecución de los PGOU?

El paso previo para elaborar un documento de planeamiento de la estructura del municipio es estimar el volumen de fondos que el propio Ayuntamiento tendrá disponible para financiar el desarrollo del plan general de ordenación urbana durante los próximos ocho ejercicios. Este estudio proporciona la base necesaria sobre la que valorar la viabilidad de la ejecución de las acciones del plan que se han asignado a la Entidad Local.

URBANISMO: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA

La previsión de los fondos que el Ayuntamiento puede aportar a la ejecución del plan parte, fundamentalmente, de la disponibilidad del ahorro que se genere en los próximos años puesto que determinará el volumen de endeudamiento que podrá asumir.

Por otra parte, el propio plan general generará un volumen de ingresos durante su desarrollo que irán a engrosar las arcas municipales: impuestos municipales, cesiones de aprovechamientos, licencias de obras, etc, influyendo en la capacidad inversora.

Así se distinguen dos tipos de ingresos procedentes del Ayuntamiento en la financiación de las inversiones del plan de ordenación urbana:

1. Ingresos exógenos al plan: son los derivados de la actividad ordinaria del Ayuntamiento. Se estiman partiendo de la evolución reciente de los derechos y obligaciones presupuestarios de la Entidad y estableciendo diferentes hipótesis sobre la evolución económica del propio Ayuntamiento.
2. Ingresos endógenos al plan: son aquéllos que nacen del desarrollo del plan, y que aumentan el presupuesto del Ayuntamiento.

6. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE A ESCALA LOCAL: LA AGENDA LOCAL 21

¿Qué significa desarrollo sostenible?
¿Qué es una Agenda Local 21?

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río en 1992 elevó a la categoría de principio de Estado el concepto de *desarrollo sostenible* y la necesidad de tomar en consideración en todas las esferas de decisión política, económica y social las profundas interrelaciones existentes entre desarrollo y medio ambiente. La *Agenda 21*, uno de los acuerdos firmado en la citada reunión, se concibe como uno de los instrumentos para concretar el desarrollo sostenible en el territorio. Su objetivo es integrar plenamente la dimensión ambiental dentro de la toma de decisiones y las políticas económicas y sociales. Para ello, nada mejor que implicar a las comunidades locales de cada país en la redacción y aplicación de programas hacia la sostenibilidad ya que son las más cercanas al ciudadano y a los problemas del territorio.

El VI Programa de actuación de la UE en materia de medio ambiente ha reconocido posteriormente que todas las partes interesadas, incluidas las autoridades locales, deben emprender proyectos concertados a fin de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y compartir las responsabilidades correspondientes. Este marco institucional se completa con la *Carta de Aalborg de los pueblos y ciudades europeas por la sostenibilidad* por la cual, las localidades adheridas se comprometen a participar en iniciativas locales de *Agenda 21* e iniciar programas para lograr un desarrollo sostenible.

Pero ¿qué significado tiene 10 años después de Río 92 desarrollo sostenible? Resulta imprescindible aclararlo ya que la escasa definición y ambigüedad del concepto unida a una falta de rigor en su utilización ha tenido como consecuencia una cierta banalización de lo sostenible, adjetivo que acompaña actualmente a todo tipo de instrumentos de planificación. De acuerdo con los documentos de consenso, la sostenibilidad ambiental significa, en primer lugar, preservar el capital natural; requiere por tanto que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el

ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. Asimismo, la sostenibilidad ambiental se alcanza cuando el volumen de contaminantes no sobrepasa la capacidad del aire, agua y suelo para absorberlos y procesarlos. Implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna de forma permanente. Bajo esta perspectiva, la consecución de la sostenibilidad ambiental de cualquier territorio debe suponer siempre una mejora de la calidad de vida de los habitantes pues los problemas ambientales inciden de forma directa sobre las condiciones de vida de la población.

Frente a esta perspectiva sectorial, el concepto de desarrollo sostenible se concibe cada día más como un paradigma global que implica sumar sostenibilidad ecológica, económica y social. De acuerdo con ello, una sociedad sostenible sería aquella que alcanzase un alto grado de participación de sus ciudadanos en la toma de decisiones a todas las escalas, aquella que facilitará la movilidad y la cohesión social, respetase y favoreciese las identidades culturales, y consolidarse el desarrollo institucional. Por su parte, una economía sostenible debería garantizar un crecimiento permanente, que asegurase una redistribución de las rentas, incrementase la eficiencia y extendiese el crecimiento a escala global.

La *Agenda* se concibe entonces como una herramienta local para asegurar la sostenibilidad del territorio así como de los procesos que sobre el mismo se desarrollan. Para alcanzar este ambicioso fin la *Agenda* debe proceder a una definición de objetivos y a la puesta en marcha de los análisis y las evaluaciones correspondientes, centradas en el espacio inmediato en que la persona reside, trabaja, se desplaza y se relaciona, que es en el marco concreto en el que hay que situar las actuaciones correctoras a definir. Y ello sin olvidar que muchos problemas ambientales presentan una perspectiva multidimensional, multidisciplinar y macroespacial (a escala del conjunto del planeta, en algunos casos) que obliga a que muchos de los planteamientos o de las actuaciones al respecto, hayan de pensarse desde esta consideración global.

¿Cuál es la metodológica de la Agenda 21?

El carácter transversal y global de los objetivos de las Agendas implica que su elaboración e implantación supere los tradicionales esquemas y metodologías de la planificación urbanística, estratégica o territorial y deba convertirse en un conjunto de esfuerzos dentro de cada municipio que permita alcanzar un consenso entre todos los sectores de la comunidad local para la puesta en marcha y desarrollo a largo plazo de un plan hacia la sostenibilidad. La articulación de este esfuerzo no es ni puede ser homogénea en la medida que debe adaptarse a las

particularidades de cada uno de los territorios, pero responde en la mayor parte de los casos a tres fases y a un proceso de participación pública que debe prolongarse a lo largo de toda la Agenda.

¿Qué es el proceso de participación pública?

La incorporación de la población al proceso de puesta en marcha de una Agenda debe servir en primer lugar como un instrumento de dinamización social que permita incrementar el compromiso y la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre los escenarios de futuro a alcanzar y acerca de los instrumentos necesarios para conseguirlos. Se trata de motivar y crear interés por debatir los problemas medioambientales, económicos, sociales y urbanísticos a los que los ciudadanos se enfrentan en su vida cotidiana y cuyas conclusiones deberían ser tenidas en cuenta por las instituciones públicas a la hora de diseñar sus políticas.

La Agenda debe dotarse por tanto con instrumentos específicos y novedosos para ampliar la base social que tradicionalmente se integra en los procesos de planificación. Ello permitirá contar con una la sensibilidad social necesaria para un buen entendimiento del conjunto de medidas adoptadas, así como para asegurar el logro de su implantación. De hecho, el éxito de la aplicación de las estrategias definidas está directamente relacionado con el grado de implicación y aceptación de la sociedad así como con la actitud de la población sobre la que recaerán las medidas puede llegar a condicionar el resultado de la iniciativa.

El proceso de participación pública deberá ser capaz de consensuar, primero las bases del diagnóstico y, posteriormente, la definición de los objetivos, las estrategias y las acciones, al tiempo que debe crear las estructuras y mecanismos para que la implicación social rebase la mera elaboración coyuntural de documentos y se conviertan en foros con vocación de permanencia.

¿Qué es el diagnóstico para la sostenibilidad?

El fin de esta fase es identificar los principales problemas y fortalezas ambientales, sociales y económicas del municipio, valorar su importancia, determinar los motivos de la situación, los agentes implicados y prever su posible evolución. Abordar el estudio de una realidad tan compleja exige incorporar datos fidedignos, actualizados y basados en análisis científicos. Para ello, junto con los estudios existentes se podrán realizar encuestas específicas que permitan superar la falta de información estadística ajustada a los ámbitos locales. Asimismo, se deberá contar con los datos procedentes de las discusiones establecidas en los procesos ciudadana así como el trabajo de campo.

Se considera fundamental incorporar al diagnóstico, además de la dimensión espacial, la temporal ya que, si bien debe reflejar la situación

en un momento determinado, ésta se deriva del desarrollo de un proceso histórico que ha de ser estudiado con el fin de conocer las causas de los conflictos actuales y aproximar su comportamiento futuro.

¿Cómo se elabora el plan de acción local para la sostenibilidad?

Partiendo de las conclusiones del diagnóstico, el plan fijará la estrategia global del municipio hacia la sostenibilidad. Para ello, deberá comenzar por determinar un escenario global futuro de municipio sostenible así como las líneas estratégicas necesarias para alcanzarlo. Resulta imprescindible que escenario y estrategias sean el resultado final de una discusión que acabe en un consenso entre los agentes implicados ya que condicionarán el futuro modelo de desarrollo ambiental, social y económico.

Una vez definidas las grandes líneas de futuro del municipio, se deberán concretar diversos programas de actuación, a corto, medio y largo plazo, que permitan alcanzar los objetivos fijados. Cada uno de los programas contendrá un catálogo de acciones concretas que incidan en la solución de los diversos problemas identificados y en la adopción de las medidas que mejoren la tendencia municipal hacia la sostenibilidad. El plan se concretará por tanto en estrategias globales y genéricas pero también en actuaciones perceptibles por los ciudadanos que resuelvan conflictos municipales relevantes y que afecten directamente a su calidad de vida.

¿Cómo debe hacerse el seguimiento de la Agenda?

La planificación del desarrollo sostenible de un municipio se concibe como un proceso continuo que puede iniciarse con una Agenda 21 pero que más adelante se apoya de forma fundamental en el seguimiento de todas las interacciones entre el medio ambiente, las actividades humanas y el entorno sociocultural. La información juega un papel fundamental en esta dinámica y por ello uno de los ejes fundamentales en las Agendas es definir instrumentos para que existan los suficientes datos para la toma de decisiones y sea accesible al público general, de tal forma que las mejoras derivadas de la agenda sean constatables por la población.

La construcción de una batería de indicadores ambientales, económicos y sociales se convierte en la mejor herramienta de valoración y comunicación de la situación medioambiental y de la calidad de vida municipal, ya que hacen posible representar de forma simplificada y sintética una realidad compleja. Asimismo, el seguimiento de la evolución de los indicadores permitirá evaluar con objetividad la efectividad de las medidas adoptadas en la reducción de los problemas y la minimización de los riesgos medioambientales, por una parte, y la valoración de los servicios destinados al incremento y optimización de políticas de bienestar local, por otro.

VIII. CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

1. EL CONTROL EXTERNO

¿Qué es el control externo?

El control es aquella función que se dirige a comprobar la adecuación de una actividad, producto o documento a una norma o estándar fijados previamente, así como analizar las causas y consecuencias de las desviaciones que se hayan producido. El control externo es, en definitiva, aquel en el que el órgano de control no forma parte de la estructura orgánica del sujeto controlado y actúa con independencia de éste.

Como señalan los artículos 115 de la LBRL y 223 del TRLHL, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y empresas públicas están sujetos a la fiscalización o control externo de sus cuentas y de su gestión económica por parte del Tribunal de Cuentas y demás órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

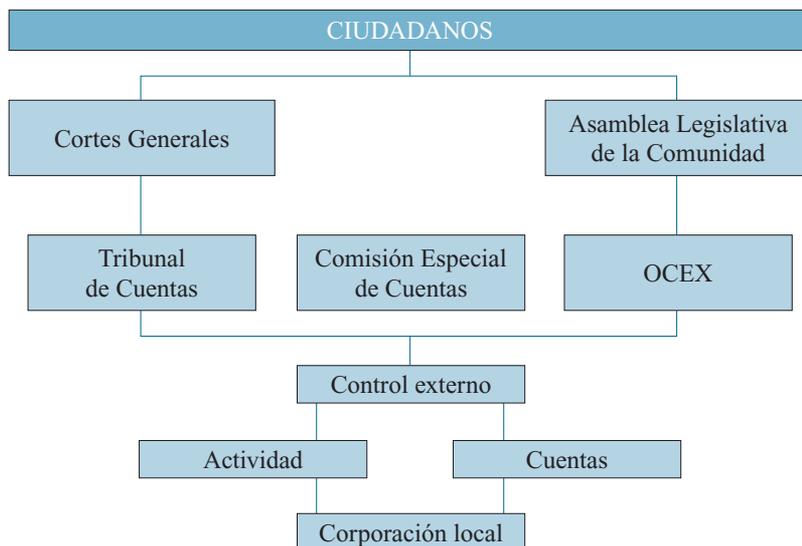
¿Qué órganos llevan a cabo el control externo de las cuentas de las Entidades Locales?

Los órganos de control externo de las corporaciones locales españolas son los siguientes:

1. Las Comisiones Especiales de Cuentas de las Entidades Locales.
2. El Tribunal de Cuentas.
3. Los Órganos Autónomos de Control Externo (OCEX).

LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Órgano de control externo	Cuándo actúa	Destinatario del informe	Carácter del informe
Comisión Especial de Cuentas	Antes de la aprobación de la Cuenta General	El Pleno de la Corporación	Político
Tribunal de Cuentas	Después de la aprobación de la Cuenta General	Cortes Generales o Asambleas legislativas de las CC.AA.	Técnico
Órganos Autónomos de Control Externo (OCEX)	Después de la aprobación de la Cuenta General	La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma	Técnico



¿Qué competencias tiene la Comisión Especial de Cuentas?

La Comisión Especial de Cuentas es aquel órgano externo integrado por representantes de los distintos grupos políticos que integran la corporación local, cuya función es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las Entidades Locales.

El artículo 116 de la RBRL dispone, en relación con su actividad fiscalizadora, lo siguiente: “Las cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, la cual estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes antes de someterse a la aprobación del Pleno, a fin de que puedan formularse contra las mismas reclamaciones, reparos u observaciones. Todo ello sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas.”

La tendencia actual y de futuro debe orientarse hacia un reforzamiento del papel de este órgano como instrumento de control externo, para lo cual será necesario dotarla de los medios conducentes y apropiados para un funcionamiento eficiente y eficaz.

Pero la Comisión Especial de Cuentas no sólo puede actuar como órgano de control externo. El artículo 127 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, señala que podrá actuar como comisión informativa

CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

permanente para los asuntos relativos a Economía y Hacienda de la entidad, bien a través del reglamento orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la corporación.

¿Cuál es el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas?

Tal y como señala el artículo 136 de la Constitución española de 1978, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. A estos efectos, integran el sector público:

1. La Administración del Estado.
2. Las Comunidades Autónomas.
3. Las corporaciones locales.
4. Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
5. Los organismos autónomos.
6. Las sociedades estatales y demás empresas públicas.

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de las mismas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Se relaciona con las Cortes a través de una Comisión Mixta Congreso-Senado. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que puedan existir en las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos de Autonomía. Su régimen jurídico se encuentra regulado en las siguientes normas:

1. Artículo 136 de la Constitución.
2. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
3. Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, corresponden a éste, como funciones propias, las siguientes:

1. La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.
2. El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Corresponde, por tanto, al Tribunal una función fiscalizadora y otra jurisdiccional, que ejercerá con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Además de estas dos funciones, el Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio, lo que supone el reconocimiento de una clara autonomía.

¿Cuáles son los órganos del Tribunal de Cuentas?

El Tribunal de Cuentas se compone de los siguientes órganos:

1. El Presidente.
2. El Pleno.
3. La Junta de Gobierno Local.
4. La Sección de Fiscalización.
5. La Sección de Enjuiciamiento.
6. Los Consejeros de Cuentas.
7. La Fiscalía.
8. La Secretaría General.

¿Qué funciones ejercen los órganos del Tribunal de Cuentas?

Los principales órganos del Tribunal de Cuentas, como órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de las cuentas públicas, tienen atribuido el ejercicio de las siguientes funciones:

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Representar al Tribunal.
- Convocar y presidir el Pleno y la Junta de Gobierno Local y decidir con voto de calidad en caso de empate.
- Ejercer la jefatura superior del personal al servicio del mismo, así como todo lo relativo a su nombramiento, contratación, gobierno y administración.
- Disponer gastos, contratar obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento.
- Las demás que le atribuya la Ley.

FUNCIONES DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Ejercer la función fiscalizadora.
- Plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas.
- Conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por otros órganos del Tribunal.
- Las demás funciones que le atribuye la Ley de funcionamiento, entre las que cabe citar:
 - Establecer las directrices técnicas de los procedimientos de fiscalización.
 - Conocer cuestiones de responsabilidad contable.
 - Etc.

FUNCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Establecer el régimen de trabajo del personal al servicio del Tribunal de Cuentas.
- Ejercer la potestad disciplinaria en los casos de faltas muy graves respecto del personal al servicio del Tribunal.
- Distribuir los asuntos entre las secciones.
- Las demás facultades que le atribuye la Ley de funcionamiento, entre las que cabe citar:
 - Preparar las sesiones del Pleno.
 - Elaborar el proyecto de relaciones de puestos de trabajo.
 - Etc.

Por su parte, el Pleno, integrado por doce Consejeros de Cuentas, entre los que está el Presidente, y por Fiscal, tiene atribuidas las atribuciones indicadas en el esquema correspondiente.

La Junta de Gobierno Local está constituida por el Presidente del Tribunal y por aquellos Consejeros de Cuentas que sean Presidentes de alguna de las Secciones.

La Sección de Fiscalización se estructura en diversos departamentos sectoriales y territoriales, correspondiendo a estos últimos ejercer la fiscalización de la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. Se compone de un Presidente y de los consejeros que dirijan aquellos departamentos. Ejerce la función fiscalizadora y, concretamente, le corresponde examinar los procedimientos fiscalizadores tramitados en los distintos departamentos territoriales y sectoriales, y proponer al Pleno las memorias o informes, mociones, notas o medidas que corresponda elevar a las Cortes Generales.

La Sección de Enjuiciamiento está integrada por un Presidente y por aquellos Consejeros a quienes corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Se estructura en varias salas que se componen del Presidente (el de la Sección) y dos consejeros. Aunque básicamente le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional, también tiene atribuidas otras competencias como el reparto de asuntos entre las Salas y Consejeros o la elaboración de la memoria de las actuaciones jurisdiccionales.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, funcionalmente dependiente del Fiscal General del Estado, está integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales.

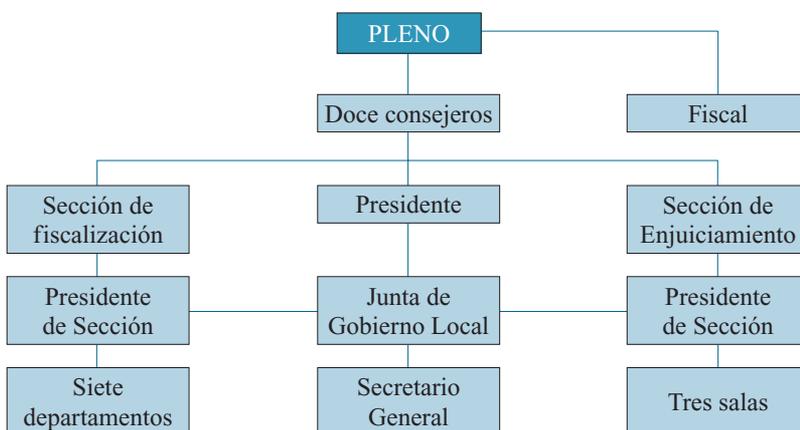
FUNCIONES DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Incluir su dictamen escrito en las cuentas generales y en las memorias, mociones o notas del Tribunal para deducir las eventuales responsabilidades contables.
- Ser oído en los procedimientos de fiscalización y solicitar la práctica de diligencias.
- Ejercer la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y en los procedimientos de reintegro por alcance.

Finalmente, está la Secretaría General, a quien corresponden las funciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, Pleno y la Junta de Gobierno Local. Este órgano se organiza en las unidades administrativas que sean necesarias para atender la tramitación de expedientes de toda índole y la gestión de asuntos generales, gubernativos y de personal, asuntos económicos y presupuestarios, inspección y funcionamiento de los servicios propios del mismo, compras y adquisiciones, informatización y procesamiento de datos, registro general, archivo y biblioteca.

En el siguiente organigrama se recoge la estructura y composición del Tribunal de Cuentas.

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS



CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

¿En qué consiste la función de fiscalización?

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, regulada en los artículos 9 a 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consultivo. La Sección de fiscalización del Tribunal de Cuentas verifica la contabilidad de las entidades del sector público y examina y comprueba las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal. Asimismo, le corresponde la realización de las fiscalizaciones necesarias para evaluar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de economía, eficacia y eficiencia en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

¿Cómo se ejerce la función de fiscalización?

El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, se lleva a cabo mediante los siguientes procedimientos:

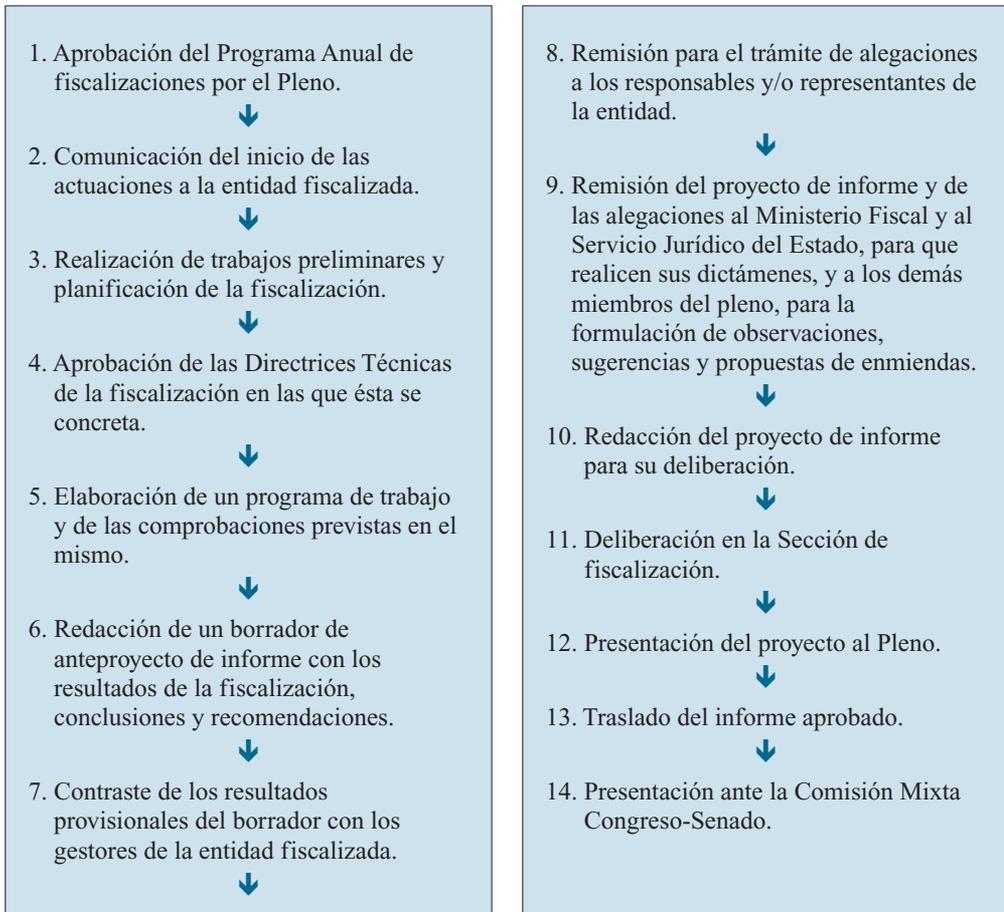
- a) El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- b) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que daban rendir los preceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.
- c) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.
- d) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- e) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- f) Y cualesquiera otros que resulten adecuados al cumplimiento de su función.

¿Qué tipos de fiscalización o control lleva a cabo el Tribunal de Cuentas?

Las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de fecha 23 de enero de 1997, detallan como tipos de fiscalización o control a realizar por el Tribunal, los siguientes:

1. De legalidad o cumplimiento: verifica el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la entidad fiscalizada.
2. Financiero: comprueba la adecuación de los estados contables (cuentas anuales y estados financieros) a los principios y criterios contables generalmente aceptados.
3. De regularidad: persigue los objetivos propios de los dos controles anteriores.

FASES DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR



- 4. De sistemas o procedimientos: verifica la existencia y el funcionamiento efectivo del control interno establecido por la propia entidad fiscalizada.
- 5. Operativo o de gestión: evalúa la actividad económico-financiera de la entidad para comprobar si se adecua a los principios de economía, eficacia y eficiencia.
- 6. Integral: engloba todos los anteriores.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento de fiscalización?

Las mencionadas Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas desarrollan los preceptos de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que se refieren al procedimiento fiscalizador. De las mismas cabe deducir una seria de fases del procedimiento de elaboración de los informes anual o especiales (véase cuadro anterior).

CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

¿Qué tipo de actuaciones o informes emite el Tribunal de Cuentas?

El resultado de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal se recoge en distintos tipos de documentos, concretamente, informes o memorias (ordinarias o extraordinarias), mociones y notas, los cuales se elevarán a las Cortes Generales o, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuando la actividad fiscalizadora se refiera a estas últimas. Asimismo, el Tribunal de Cuentas emite un informe o memoria anual que remite tanto a las Cortes Generales como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

¿Cuáles son los Órganos Autonómicos de Control Externo?

Hasta la fecha no todas las Comunidades Autónomas han creado órganos de control externo de su sector público autonómico y local. Los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX) existentes en la actualidad son los siguientes:

1. La Cámara de Cuentas de Andalucía.
2. La Sindicatura de Comptes de las Illes Balears.
3. La Audiencia de Cuentas de Canarias.
4. La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.
5. La Sindicatura de Comptes de Catalunya.
6. El Consello de Contas de Galicia.
7. La Cámara de Comptos de Navarra.
8. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
9. La Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.
10. La Cámara de Cuentas de Madrid.
11. La Cámara de Cuentas de Aragón.
12. Consejo de Cuentas de Castilla-León.
13. Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

¿Cómo se estructuran los OCEX?

De acuerdo con sus propias leyes de creación, la organización de los OCEX se apoya en los siguientes órganos:

OCEX	ÓRGANOS
Cámara de Cuentas de Andalucía	Consejero mayor pleno: consejero mayor más seis consejeros. Junta de Gobierno Local: consejero mayor más tres consejeros. Secretaría General.
Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares	Síndico mayor consejo: síndico mayor más dos síndicos. Secretaría General.
Audiencia de Cuentas de Canarias	Presidente. Pleno: Presidente más cuatro auditores. Secretaría General.
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha	Síndico de cuentas. Auditores: un máximo de cuatro. Secretario general.
Sindicatura de Cuentas de Cataluña	Síndico mayor. Pleno: síndico mayor más seis síndicos. Junta de Gobierno Local: síndico mayor y dos síndicos.
Consejo de Cuentas de Galicia	Consejero mayor. Pleno: consejero mayor más cuatro consejeros. Junta de Gobierno Local: consejero mayor y presidente de sección. Secretaría General.
Cámara de Cuentas de Navarra	Presidencia. Auditores. Secretaría General.
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Presidencia. Vicepresidencia. Pleno: siete miembros. Secretaría General.
Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana	Síndico mayor. Consejo: síndico mayor más dos síndicos. Secretaría General.
Cámara de Cuentas de Madrid	Presidencia. Vicepresidencia. Consejo: siete consejeros. Secretaría General.
Cámara de Cuentas de Aragón	Auditor general. Auditores. Secretaría General.
Consejo de Cuentas de Castilla y León	Presidente. Pleno: Presidente más cuatro consejeros. Secretaría General.
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	Síndico mayor. Consejo; síndico mayor más dos síndicos. Secretaría General.

¿Qué funciones ejercen los OCEX? Aunque las diferentes leyes de creación de los OCEX no son homogéneas, se puede decir que los OCEX ejercen algunas o todas de las siguientes funciones:

1. Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma.
2. Fiscalizar, en particular, las subvenciones, créditos y avales concedidos, las modificaciones presupuestarias y los contratos administrativos celebrados.
3. Asesorar al Parlamento autonómico en las materias de su competencia.
4. Emitir dictámenes en materia de contabilidad pública y gestión económico-financiera.

CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

5. Desarrollar las funciones de fiscalización delegadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas.
6. Actuar como delegados instructores de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable por parte del Tribunal de Cuentas.

Las leyes reguladoras de cada uno de los OCEX, establecen una serie de disposiciones que afectan directamente a las corporaciones locales y, entre ellas, las siguientes:

- Se reconoce a la corporación local un derecho de propuesta de las actuaciones fiscalizadoras del OCEX.
- Al OCEX le corresponde el examen y comprobación de las cuentas de la corporación local, para lo cual, ésta tiene la obligación de presentarlas. Asimismo, forma y une la Cuenta General de las corporaciones locales.
- Por otra parte, tiene la facultad de realizar actuaciones fiscalizadoras sobre la actividad de la corporación local (en algunas leyes se indica que sobre las actividades derivadas de competencias transferidas o delegadas), sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas.

En el cuadro de la página siguiente se recogen diferentes datos acerca de los diversos Órganos de Control Externo.

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

OCEX	Ley Reguladora	Derecho de petición actuaciones	Examen de las cuentas	Informes sobre su actividad económico-financiera	Dictámenes sobre contabilidad pública
Cámara de Cuentas de Andalucía	Ley 1/88	X	X	X	
Sindicatura de Comptes de las Illes Balears	Ley 4/2004	X (excepcional)	X	X	
Audiencia de Cuentas de Canarias	Ley 4/89	X	X	X	X
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha	Ley 5/1993	X	X	X	
Sindicatura de Comptes de Cataluña	Ley 6/1984		X	X	X
Consello de Comptas de Galicia	Ley 6/1985		X	X	X
Cámara de Comptos de Navarra	Ley foral 19/1984	X	X	X	
Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	Ley 1/1988		X	X	
Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana	Ley 6/85	X	X	X	
Cámara de Cuentas de Madrid	Ley 11/1999	X Respecto de sí mismas	X	X	
Cámara de Cuentas de Aragón	Ley 10/2001	X	X	X	X
Consejo de Cuentas de Castilla-León	Ley 2/2002		X	X	X
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	Ley 3/2003	X	X	X	X

2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS GESTORES PÚBLICOS

¿Qué tipo de responsabilidad es exigible a los gestores públicos?

De acuerdo con el artículo 78 de la LBRL y el artículo 22 del ROF, los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por procedimiento ordinario aplicable.

Tras la reforma llevada a cabo por la ley 4/1999, de 13 de enero en la ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la única responsabilidad civil directa que es posible exigir a los empleados públicos y autoridades es la derivada de hechos constitutivos de delito.

¿Qué es la responsabilidad contable?

Además de la responsabilidad penal y la civil derivada de la primera, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas en el artículo 49 se delimita el concepto de un nuevo tipo de responsabilidad, la contable de la que es competente éste órgano.

Le corresponde a la jurisdicción contable conocer de las pretensiones de responsabilidad que desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencias graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones y omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades preceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.

¿Qué requisitos son precisos para la exigencia de responsabilidad contable?

Para la exigencia de responsabilidad contable son precisos los siguientes requisitos:

- A. En primer lugar, debe existir un menoscabo de los caudales o efectos públicos que se deduzca de las cuentas que se deben rendir. No de cualesquiera otras cuentas, sino sólo de aquéllas respecto de las cuales la ley establece la obligación de su rendición.
- B. Las acciones y omisiones que las originan deben ser contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad. Aunque no se enumeran las disposiciones en el precepto legal citado, en el caso de las Corporaciones Locales estarían incluidas las siguientes disposiciones:
- La Constitución.
 - La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
 - La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
 - El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.
 - El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma correspondiente.
 - El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
 - Las Leyes Presupuestarias de cada año en lo que se refiere a las Entidades Locales.
- C. Se trata de una responsabilidad subjetiva y no objetiva, es decir, no contempla únicamente el resultado dañoso, sino que se requiere una cierta intencionalidad en el autor. El requisito mencionado se cumple en el caso de una gestión ineficiente, en la que normalmente existirá una negligencia grave.

Los tres requisitos mencionados no son necesarios para la existencia de responsabilidad; es posible que exista responsabilidad, aunque no concurren los tres requisitos mencionados, pero no será responsabilidad contable y su exigencia no se hará, por tanto, ante los órganos de la jurisdicción contable.

¿Qué personas pueden incurrir en responsabilidad contable? En cuanto a qué personas pueden incurrir en este tipo de responsabilidad y, en consecuencia, ser responsables directos o subsidiarios en un procedimiento jurisdiccional por reintegro o en el juicio de cuentas, cualquier persona que recaude, intervenga, administre, custodie, maneje o utilice bienes, caudales o efectos públicos puede incurrir en responsabilidad contable.

¿Qué diferencia existe entre responsabilidad contable directa y subsidiaria? La responsabilidad contable puede ser directa o subsidiaria. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar, o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. Son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el

CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

cumplimiento de las obligaciones atribuidas de modo expreso por las leyes o reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. La exigencia de las responsabilidades directas sólo procede cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.

¿Quién está legitimado para la exigencia de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas?

La legitimación activa para la exigencia de responsabilidad contable ante el Tribunal de cuentas corresponderá, en todo caso, a la Administración o Entidad Pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas, sin necesidad de declarar previamente lesivos los actos que impugne, asimismo también estará legitimado activamente el Ministerio Fiscal.

¿Cuál es el plazo para exigir la responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas?

Las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años, contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que los originen. Esto no obstante, las responsabilidades contables detectadas en el examen de las cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme, prescribirán por el transcurso de tres años, contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia quedó firme. Si los hechos que dieran origen a la responsabilidad contable fuesen constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos.

¿Qué es la responsabilidad patrimonial?

Las Entidades Locales deben responder directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa. Las normas que en esta materia se deben tener en cuenta son las siguientes:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

¿Cuál es el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial?

La responsabilidad patrimonial del personal al servicio de la Entidad Local es cubierta por la propia administración. Los particulares pueden exigir directamente a las Corporaciones las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. Posteriormente, la administración exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieren incurrido por dolo, culpa o negligencia grave.

La exigencia de responsabilidad por la Corporación en vía de regreso a los funcionarios o gestores públicos requiere que el causante directo del daño haya actuado mediando dolo, culpa o negligencia graves. Los criterios para graduar la exigencia de responsabilidad al personal tendrán en cuenta: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal y su relación con la producción del resultado dañoso. Nada impide una repercusión parcial de la cantidad pagada por la administración si se considera que sólo parte del daño es imputable personalmente a la actividad negligente del funcionario público.

La modificación del artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha imposibilitado las demandas civiles contra la administración estableciéndose como competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

¿Cuándo incurre un funcionario en responsabilidad penal y civil?

La responsabilidad penal de los funcionarios sobreviene cuando éstos, en el desempeño de sus funciones realizan verdaderos actos delictivos. Los delitos en que puede incurrir un funcionario son principalmente de tres tipos:

- a. Delitos comunes: no van acompañados de más circunstancias y sitúan al funcionario fuera de la función pública y de su carácter.
- b. Delitos comunes prevaliéndose de su carácter funcional: suponen una agravante de los anteriores.
- c. Delitos especiales: son los denominados delitos profesionales que originan la responsabilidad penal de los funcionarios en sentido estricto.

Algunos de los delitos especiales, en los que pueden incurrir los funcionarios son los siguientes: prevaricación, abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos, desobediencia y denegación de auxilio, infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraude y exacciones ilegales.

CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD

La responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración Local, al igual que la del personal al servicio de las restantes Administraciones Públicas, se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación penal. En todo caso, la exigencia de esta responsabilidad no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad civil derivada del delito se exigirá al personal de la Corporación de acuerdo con lo dispuesto en el código penal. Éste es el único supuesto donde es posible la exigencia de responsabilidad civil a un empleado público. En el resto de casos no pueden interponerse demandas civiles contra un funcionario público. La única vía es la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Corporación Local, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posterior acción de regreso que la administración ejercite contra el empleado público.

¿Dónde se encuentra regulado el Régimen disciplinario de los funcionarios públicos?

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos está regulado en la actualidad en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Este Reglamento resulta aplicable a los funcionarios de la Administración Local, si bien habrá que tener en cuenta la normativa sobre función pública existente en la respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional habrá que tener en cuenta además el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

¿Qué faltas recoge la normativa?

En líneas generales, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones se clasifican en faltas muy graves, graves y leves.

Son faltas *muy graves*, entre otras:

- El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública.
- El abandono del servicio.
- La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por Ley o clasificados como tales.
- El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades.
- Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año.

Entre las *faltas graves* cabe destacar las siguientes:

- La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.
- El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.
- El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.
- La tercera falta injustificada de asistencia en un periodo de tres meses, cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción por falta leve.

Por último, las *faltas leves* que pueden cometer los funcionarios son:

- El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.
- La falta de asistencia injustificada un día.
- La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.
- El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.
- El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.

Las sanciones disciplinarias que pueden imponerse por la comisión de las faltas antes enumeradas son:

- Separación del servicio.
- Suspensión de funciones.
- Traslado con cambio de residencia.
- Apercibimiento.

ANEXO

**REAL DECRETO 2568/1986, DE 28 NOVIEMBRE,
POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE
ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN
JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES**

(BOE N°305, de 14 de enero de 1987)

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales	390
TÍTULO I. Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales	393
– CAPÍTULO I. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de miembro de la Corporación. Derechos y deberes	393
– CAPÍTULO II. Grupos políticos	396
– CAPÍTULO III. Registro de intereses	397
– CAPÍTULO IV. Tratamientos honoríficos	398
TÍTULO II. Organización necesaria de los entes locales territoriales	399
– CAPÍTULO I. Del Municipio	399
– CAPÍTULO II. De la Provincia	408
– CAPÍTULO III. De los Cabildos y Consejos Insulares	417
TÍTULO III. Funcionamiento de los órganos necesarios de los entes locales territoriales	419
– CAPÍTULO I. Funcionamiento del Pleno	419
– CAPÍTULO II. Funcionamiento de las Asambleas vecinales en el régimen de Concejo abierto	429
– CAPÍTULO III. Funcionamiento de la Junta de Gobierno Local	429
– CAPÍTULO IV. Régimen general de las delegaciones entre los órganos necesarios	431
TÍTULO IV. De la organización complementaria de los entes locales territoriales	432
– CAPÍTULO I. Órganos complementarios: Composición y atribuciones	432
– CAPÍTULO II. Funcionamiento de los órganos complementarios	436
TÍTULO V. Organización y funcionamiento de otras entidades locales	438
– CAPÍTULO I. De las Mancomunidades	438
– CAPÍTULO II. De las Comunidades de Villa y Tierra	438
– CAPÍTULO III. De las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio	438

TÍTULO VI. Procedimiento y régimen jurídico	440
– CAPÍTULO I. Procedimiento administrativo	440
– CAPÍTULO II. De la publicidad y constancia de los actos y acuerdos	448
– CAPÍTULO III. Régimen jurídico	450
– CAPÍTULO IV. Responsabilidad de las entidades locales	454
TÍTULO VII. Estatuto del vecino	456
– CAPÍTULO I. Derechos y deberes de los vecinos	456
– CAPÍTULO II. Información y participación ciudadana	456
DISPOSICIONES ADICIONALES	459
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	460
DISPOSICIÓN DEROGATORIA	460
DISPOSICIÓN FINAL	460

La disposición final primera de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Gobierno de la Nación deberá actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma, entre otros, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 con las modificaciones de que haya sido objeto en disposiciones posteriores.

El Gobierno ha procedido, de conformidad con esta disposición, a adecuar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el Reglamento citado para lo cual ha sido precisa una cierta labor actualizadora para desarrollar las novedades de la Ley 7/1985, en cuanto a los Estatutos de los miembros de las Corporaciones locales y de los vecinos, así como la participación ciudadana. Del mismo modo, se ha adecuado al pluralismo político el funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales y se regula el régimen de delegación de atribuciones del presidente y Pleno de las Corporaciones locales en otros órganos de las mismas.

En cuanto al procedimiento y régimen jurídico se produce una remisión general a la Ley estatal Reguladora del Procedimiento Administrativo Común, contemplando las peculiaridades propias del Régimen Local.

En su virtud, a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de noviembre de 1986, dispongo:

Artículo único

Se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales actualizado y acomodado a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo texto se inserta a continuación.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Administración Local Española está constituida por:

1. Las entidades locales territoriales:
 - a) El Municipio.
 - b) La Provincia.
 - c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.
2. Otros entes que gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:
 - a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.
 - b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.
 - c) Las Áreas Metropolitanas.
 - d) Las Mancomunidades de Municipios.

Artículo 2

1. El gobierno y administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

En los Municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto, el gobierno y administración se ejercerá por una Asamblea integrada por todos los electores existentes en el Municipio y por el Alcalde elegido directamente por ellos.

2. El gobierno y administración de la Provincia como entidad local corresponde a la Diputación u otra Corporación de carácter representativo.
3. Los Cabildos y Consejos Insulares son los órganos de gobierno y administración de cada Isla.
4. Los órganos de gobierno y administración de las demás entidades locales serán los regulados en las leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan y, en el caso de las Mancomunidades, los establecidos en sus Estatutos.

Artículo 3

1. Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos, en representación de los Municipios, las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, en representación de las Provincias, y los Cabildos y Consejos, en representación de las Islas, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes y derechos, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.
2. La misma capacidad jurídica tendrán los órganos correspondientes en representación

de las respectivas entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

3. Los Municipios, las Provincias, las Islas y las otras entidades locales territoriales estarán exentos de tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los términos de las leyes.

Artículo 4

1. El Municipio, la Provincia y la Isla gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, en los términos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponden en todo caso:
 - a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
 - b) Las potestades tributaria y financiera.
 - c) La potestad de programación o planificación.
 - d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
 - e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
 - f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
 - g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
 - h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes, las prelacións y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas.
2. Las leyes de las Comunidades Autónomas que instituyan o reconozcan a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, Áreas Metropolitanas y otras Agrupaciones de Municipios distintas de la Provincia, determinarán el ámbito de su autonomía y concretarán las potestades públicas que les sean de aplicación.

Artículo 5

1. Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los Tribunales ejercen el control de legalidad de las disposiciones y actos de las entidades locales.

TÍTULO I

Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales

CAPÍTULO I

Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de miembro de la Corporación. Derechos y deberes

Artículo 6

1. La determinación del número de miembros de las Corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad son los regulados en la legislación electoral.
2. Los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que hayan tomado posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se hallen establecidos en la ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél.

Artículo 7

El Concejal, Diputado o miembro de cualquier entidad local que resultare proclamado electo, deberá presentar la credencial ante la Secretaría General.

Artículo 8

Quien ostente la condición de miembro de una Corporación quedará, no obstante, suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes cuando una resolución judicial firme condenatoria lo comporte.

Artículo 9

El Concejal, Diputado o miembro de cualquier entidad local perderá su condición de tal por las siguientes causas:

1. Por decisión judicial firme, que anule la elección o proclamación.
2. Por fallecimiento o incapacidad, declarada ésta por decisión judicial firme.
3. Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.
4. Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación.
5. Por incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral.
6. Por pérdida de la nacionalidad española.

Artículo 10

1. Los Concejales y Diputados deberán observar en todo momento las normas sobre incompatibilidad y deberán poner en conocimiento de la Corporación cualquier hecho que pudiera constituir causa de la misma.

2. Producida una causa de incompatibilidad y declarada la misma por el Pleno corporativo, el afectado por tal declaración deberá optar, en el plazo de los diez días siguientes a aquel en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición de Concejal o Diputado o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.
3. Transcurrido el plazo señalado en el número anterior sin haberse ejercitado la opción se entenderá que el afectado ha renunciado a su puesto de Concejal o Diputado, debiendo declararse por el Pleno corporativo la vacante correspondiente y poner el hecho en conocimiento de la Administración electoral a los efectos previstos en los artículos 182 y 208 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Artículo 11

Son derechos y deberes de los miembros de las Corporaciones locales los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los regulados en su desarrollo y aplicación por las disposiciones estatales allí mencionadas, en el 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, y por las leyes de la Comunidad Autónoma correspondiente sobre Régimen Local. En defecto de estas últimas se aplicarán las normas de los artículos siguientes.

Artículo 12

1. Los miembros de las Corporaciones locales tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación.
2. Las ausencias de los miembros de las entidades locales fuera del término municipal que excedan de ocho días deberán ser puestas en conocimiento de los respectivos Presidentes, haciéndolo por escrito, bien personalmente o a través del portavoz del grupo político, concretándose, en todo caso, la duración previsible de las mismas.

Artículo 13

1. Los miembros de las Corporaciones locales tendrán derecho a percibir, con cargo al Presupuesto de la entidad local, las retribuciones e indemnizaciones que correspondan, en los términos que se determinan en los párrafos siguientes.
2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 75.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tendrán derecho a percibir retribuciones y a ser dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social los miembros de las Corporaciones locales que desarrollen sus responsabilidades corporativas en régimen de dedicación exclusiva.

En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes.

3. El reconocimiento de la dedicación exclusiva a un miembro de la Corporación exigirá la dedicación preferente del mismo a las tareas propias de su cargo, sin perjuicio de otras ocupaciones marginales que, en cualquier caso, no podrán causar detrimento a su dedicación a la Corporación. En el caso de que tales ocupaciones sean remuneradas, se requerirá una declaración formal de compatibilidad por parte del Pleno de la entidad local.
4. El Pleno corporativo, a propuesta del Presidente, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el Presupuesto, la relación de cargos de la

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Corporación que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad. El nombramiento de un miembro de la Corporación para uno de estos cargos sólo supondrá la aplicación del régimen de dedicación exclusiva si es aceptado expresamente por aquél, en cuyo caso esta circunstancia será comunicada al Pleno en la siguiente sesión ordinaria.

5. Todos los miembros de la Corporación, incluidos los que desempeñen cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido aprueba el Pleno corporativo.
6. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma. No obstante, todos podrán percibir esta clase de indemnizaciones cuando se trate de órganos rectores de Organismos dependientes de la Corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de Empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas para selección de personal.

Artículo 14

1. Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Junta de Gobierno Local cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.
2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Junta de Gobierno Local no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.
3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Artículo 15

No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.
- b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Artículo 16

1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:

- a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno Local.
 - b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
 - c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.
 - d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.
2. En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.
 3. Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

Artículo 17

Todos los Concejales de la Corporación dispondrán en la Casa Consistorial de un buzón para la correspondencia oficial interior y la de procedencia externa.

Igualmente, los Diputados provinciales dispondrán en el Palacio Provincial de un buzón para la correspondencia de procedencia externa.

Artículo 18

Las sanciones que de acuerdo con el artículo 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, pueden imponer los Presidentes de las Corporaciones Locales a los miembros de las mismas por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, se regirán por lo dispuesto en el artículo 73 del 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.

Artículo 19

Si la causa de la sanción pudiera ser, a juicio de la Corporación, constitutiva de delito, el Presidente pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente, absteniéndose de continuar el procedimiento sancionador hasta el pronunciamiento del órgano judicial.

Artículo 20

Los miembros de las Corporaciones locales no podrán invocar o hacer uso de su condición para el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial o profesional.

Artículo 21

Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas.

Artículo 22

1. Los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.
2. De los acuerdos de los órganos colegiados de las Corporaciones locales serán responsables aquellos de sus miembros que los hubieren votado favorablemente.
3. La responsabilidad de los miembros de las Corporaciones locales se exigirá ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitará por el procedimiento ordinario aplicable.

CAPÍTULO II

Grupos políticos

Artículo 23

1. Los miembros de las Corporaciones locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos.
2. Nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo.

Artículo 24

1. Los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes, que se presentará en la Secretaría General de la Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación.
2. En el mismo escrito de constitución se hará constar la designación de Portavoz del grupo, pudiendo designarse también suplentes.

Artículo 25

De la constitución de los grupos políticos y de sus integrantes y portavoces, el Presidente dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre tras cumplirse el plazo previsto en el número 1 del artículo anterior.

Artículo 26

1. Los miembros de la Corporación que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación deberán incorporarse a los grupos, conforme a las reglas acordadas por la Corporación.

Artículo 27

En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos,

y el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.

Artículo 28

1. Los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.
2. El Presidente o el miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerán el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos.
3. No se permitirá este tipo de reuniones coincidiendo con sesiones del Pleno o de la Junta de Gobierno Local.

Artículo 29

Corresponde a los grupos políticos designar, mediante escrito de su Portavoz dirigido al Presidente y en los términos previstos en cada caso en el presente Reglamento, a aquellos de sus componentes que hayan de representarlos en todos los órganos colegiados integrados por miembros de la Corporación pertenecientes a los diversos grupos.

CAPÍTULO III

Registro de intereses

Artículo 30

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se constituirá en la Secretaría de la Corporación el Registro de Intereses de los miembros de la misma.

La custodia y dirección del Registro corresponde al Secretario.

2. Todos los miembros de la Corporación tienen el deber de formular, ante el Registro, declaración de las circunstancias a que se refiere la Ley:
 - a) Antes de tomar posesión de su cargo.
 - b) Cuando se produzcan variaciones a lo largo del mandato. En este caso, el término para comunicar las variaciones será de un mes a contar desde el día en que se hayan producido.

Artículo 31

1. La declaración de intereses podrá instrumentarse en cualquier clase de documento que haga fe de la fecha y la identidad del declarante y de su contenido, en el que, en todo caso, habrán de constar los siguientes extremos:
 - a) Identificación de los bienes muebles e inmuebles integrantes del patrimonio personal, con designación, en su caso, de su inscripción registral, y fecha de adquisición de cada uno.
 - b) Relación de actividades y ocupaciones profesionales, mercantiles o industriales, trabajos por cuenta ajena y otras fuentes de ingresos privados, con especificación de su ámbito y carácter y de los empleos o cargos que se ostenten en entidades privadas, así como el nombre o razón social de las mismas.

- c) Otros intereses o actividades privadas que, aun no siendo susceptibles de proporcionar ingresos, afecten o estén en relación con el ámbito de competencias de la Corporación.
2. En el supuesto de que la declaración se formule en formato normalizado aprobado por el Pleno corporativo, será firmada por el interesado y por el Secretario en su calidad de fedatario público municipal.

Artículo 32

Para el acceso a los datos contenidos en el Registro de Intereses será preciso acreditar la condición legal de interesado legítimo directo, con arreglo a la legislación autonómica estatal aplicable.

CAPÍTULO IV

Tratamientos honoríficos

Artículo 33

Los Alcaldes de Madrid y Barcelona tendrán tratamiento de Excelencia; los de las demás capitales de provincia, tratamiento de Ilustrísima, y los de los municipios restantes, tratamiento de Señoría. Se respetan, no obstante, los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales.

Artículo 34

1. El Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona tendrá el tratamiento de Excelencia y los de las demás Diputaciones Provinciales el de Ilustrísima.
2. Los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares ostentarán el mismo tratamiento, deberes y derechos reconocidos a los Presidentes de Diputación.
3. En todo caso serán respetados los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por las disposiciones legales.

TÍTULO II

Organización necesaria de los entes locales territoriales

CAPÍTULO I

Del Municipio

Artículo 35

1. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración del Municipio, con carácter de Corporación de Derecho público.
2. Son órganos necesarios del Ayuntamiento:
 - a) El Alcalde.
 - b) Los Tenientes de Alcalde.
 - c) El Pleno.
 - d) La Junta de Gobierno Local en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y, en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

Sección 1ª. Constitución, vigencia y finalización del mandato corporativo

Artículo 36

1. El tercer día anterior al señalado por la legislación electoral para la sesión constitutiva de los Ayuntamientos, los Concejales cesantes, tanto del Pleno como, en su caso, de la Junta de Gobierno Local, se reunirán en sesión convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada.
2. Los Secretarios e Interventores tomarán las medidas precisas para que el día de la constitución de las nuevas Corporaciones locales se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la Caja Municipal o entidades bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos autónomos.

Artículo 37

1. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso electoral contra la proclamación de los Concejales electos, en cuyo supuesto se constituye el cuadragésimo día posterior a las elecciones.
2. A tal fin se constituye una Mesa de Edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación.
3. La Mesa comprueba las credenciales presentadas o acreditaciones de la personalidad de los electos, con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona.
4. Realizada la operación anterior la Mesa declarará constituida la Corporación si concurre la mayoría absoluta de los Concejales electos. En caso contrario se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la Corporación, cualquiera que fuese el número de Concejales presentes. Si por cualquier circunstancia no pudiese constituirse la Corporación, procede la constitución de una Comisión Gestora en los términos previstos por la legislación electoral general.

Artículo 38

Dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva, el Alcalde convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación que sean precisas, a fin de resolver sobre los siguientes puntos:

- a) Periodicidad de sesiones del Pleno.
- b) Creación y composición de las Comisiones informativas permanentes.
- c) Nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados, que sean de la competencia del Pleno.
- d) Conocimiento de las resoluciones del Alcalde en materia de nombramientos de Tenientes de Alcalde, miembros de la Junta de Gobierno Local, si debe existir, y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que la Alcaldía estime oportuno conferir.

Artículo 39

1. El mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección.
2. Una vez finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiere una mayoría cualificada.

Sección 2ª. Del Alcalde

Artículo 40

1. La elección y destitución del Alcalde se rige por lo dispuesto en la legislación electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas relativas al régimen de sesiones plenarias del Ayuntamiento.
2. Quien resulte proclamado Alcalde tomará posesión ante el Pleno de la Corporación, de acuerdo con la forma general establecida para la toma de posesión de los cargos públicos.
3. Si no se hallare presente en la sesión de constitución, será requerido para tomar posesión en el plazo de cuarenta y ocho horas, igualmente ante el Pleno corporativo, con la advertencia de que, caso de no hacerlo sin causa justificada, se estará a lo dispuesto en la legislación electoral para los casos de vacante en la Alcaldía.
4. El Alcalde podrá renunciar a su cargo sin perder por ello su condición de Concejál. La renuncia deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación, que deberá adoptar acuerdo de conocimiento dentro de los diez días siguientes.

En tal caso, la vacante se cubrirá en la forma establecida en la legislación electoral.

5. Vacante la Alcaldía por renuncia de su titular, fallecimiento o sentencia firme, la sesión extraordinaria para la elección de un nuevo Alcalde se celebrará, con los requisitos establecidos en la legislación electoral, dentro de los diez días siguientes a la aceptación de la renuncia por el Pleno, al momento del fallecimiento o a la notificación de la sentencia, según los casos.

6. En el supuesto de que prospere una moción de censura contra el Alcalde, éste cesará en su cargo en el momento de la adopción del acuerdo. Quien resulte proclamado como Alcalde deberá tomar posesión del cargo en la forma establecida en los apartados 2 y 3 de este artículo.

Artículo 41

El Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

1. Representar al Ayuntamiento y presidir todos los actos públicos que se celebren en el término municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de Protocolo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipales y, en el marco del Reglamento orgánico, la organización de los servicios administrativos de la Corporación.
3. Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los miembros de la Junta de Gobierno Local, si ésta existiese.
4. Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y de cualesquiera otros órganos municipales, así como decidir los empates con voto de calidad.
5. Hacer cumplir las Ordenanzas y Reglamentos municipales.
6. Dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios cuya ejecución o realización hubiese sido acordada, recabando los asesoramientos técnicos necesarios.
7. Exigir a todos los obligados el exacto y diligente cumplimiento de los servicios o cargas de carácter público, tales como estadísticas, padrones, censos, bagajes, alojamientos y prestaciones personales y de transportes.
8. Dirigir la Policía urbana, rural, sanitaria, de subsistencia, de seguridad y circulación y de costumbres, publicando al efecto Bandos, Ordenes o circulares de instrucciones.
9. La concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquier otra índole, y de licencias de obras en general, salvo que las ordenanzas o las leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.
10. Presidir subastas y concursos para venta, arrendamientos, obras, servicios y suministros, y adjudicar definitivamente, con arreglo a las leyes, los que sean de su competencia y provisionalmente aquellos en que haya de decidir la Corporación.
 - 11.1. La contratación y concesión de obras, servicios y suministros, cuya cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, así como de todos aquellos otros que, excediendo de la citada cuantía, tengan una duración no superior a un año o no exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual.
 2. La preparación y adjudicación de tales contratos se sujetará a lo previsto en el procedimiento legalmente establecido en cada caso.
12. Suscribir escrituras, documentos y pólizas.
13. Dictar Bandos.
14. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación y como Jefe directo del mismo ejercer todas las atribuciones en materia de personal que no sean

de la competencia del Pleno ni de la Administración del Estado y, en particular, las siguientes:

- a) Efectuar las convocatorias derivadas de la oferta anual de empleo público, de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación, y nombrar funcionarios de carrera de la Corporación, a propuesta del Tribunal, a los que superen las correspondientes pruebas.
 - b) Resolver las convocatorias y concursos para la provisión de los puestos de trabajo de libre designación.
 - c) Contratar y despedir al personal laboral de la Corporación y asignar al mismo a los distintos puestos de carácter laboral previstos en las correspondientes relaciones aprobadas por la Corporación, de acuerdo con la legislación laboral.
 - d) Nombrar y cesar al personal interino y eventual en los términos previstos en la legislación vigente.
 - e) Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios y apercibir y suspender preventivamente a toda clase de personal.
 - f) Premiar y sancionar a todo el personal de la Corporación, salvo que la sanción consista en la separación del servicio o el despido del personal laboral. Para los funcionarios de habilitación nacional se estará a lo dispuesto en los artículos 99.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 151 del 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.
 - g) La declaración de situaciones administrativas, así como la jubilación de todo el personal.
 - h) La asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones, conforme a las normas estatales reguladoras de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales.
15. Ejercer la jefatura directa de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas.
 16. Formar los proyectos de Presupuestos con la antelación necesaria para que puedan ser aprobados por el Ayuntamiento dentro del plazo señalado.
 17. Disponer gastos dentro de los límites de su competencia y los expresamente previstos en las bases de ejecución del Presupuesto, ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales y autorizar los documentos que impliquen formalización de ingresos en Depositaria.
 18. Desarrollar la gestión económica municipal conforme al Presupuesto aprobado y rendir cuentas a la Corporación de las operaciones efectuadas en cada ejercicio económico.
 19. Organizar los servicios de Recaudación y Tesorería, sin perjuicio de la facultad del Pleno para aprobar las formas de gestión de estos servicios.
 20. Conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios.
 21. Aprobar las facturas que correspondan al desarrollo normal del Presupuesto y que hubieran sido recibidas por los Servicios de Intervención.
 22. Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.
 23. Sancionar las faltas de obediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

24. Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o infortunio públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno.
25. Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
26. La convocatoria de las consultas populares municipales, en los términos del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
27. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Artículo 42

El Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2 a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 43

1. El Alcalde puede delegar sus atribuciones, salvo las mencionadas en los artículos 21.3 y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en los términos previstos en este artículo y en los siguientes.
2. El Alcalde puede efectuar delegaciones en favor de la Junta de Gobierno Local, como órgano colegiado. En tal caso, los acuerdos adoptados por ésta en relación con las materias delegadas, tendrán el mismo valor que las resoluciones que dicte el Alcalde en ejercicio de las atribuciones que no haya delegado, sin perjuicio de su adopción conforme a las reglas de funcionamiento de la Comisión.
3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local, y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquella Comisión.

Las delegaciones genéricas se referirán a una o varias áreas o materias determinadas, y podrán abarcar tanto la facultad de dirigir los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

4. Asimismo, el Alcalde podrá efectuar delegaciones especiales en cualquier Concejales para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas. En este caso, el Concejales que ostente una delegación genérica tendrá la facultad de supervisar la actuación de los Concejales con delegaciones especiales para cometidos específicos incluidos en su área.
5. Las delegaciones especiales podrán ser de tres tipos:
 - a) Relativas a un proyecto o asunto determinado. En este caso la eficacia de la delegación, que podrá contener todas las facultades delegables del Alcalde, incluida la de emitir actos que afecten a terceros, se limitará al tiempo de gestión o ejecución del proyecto.

- b) Relativas a un determinado servicio. En este caso la delegación comprenderá la dirección interna y la gestión de los servicios correspondientes, pero no podrá incluir la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.
- c) Relativas a un distrito o barrio. Podrán incluir todas las facultades delegables del Alcalde en relación con ciertas materias, pero circunscritas al ámbito territorial de la delegación. En caso de coexistir este tipo de delegaciones con delegaciones genéricas por áreas, los Decretos de delegación establecerán los mecanismos de coordinación entre unas y otras, de tal manera que quede garantizada la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Artículo 44

1. Todas las delegaciones a que se refiere el artículo anterior serán realizadas mediante Decreto del Alcalde que contendrá el ámbito de los asuntos a que se refiere la delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas, en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en este Reglamento.
2. La delegación de atribuciones del Alcalde surtirá efecto desde el día siguiente al de la fecha del Decreto, salvo que en ella se disponga otra cosa, sin perjuicio de su preceptiva publicación en el "Boletín Oficial" de la Provincia y en el municipal, si existiere.
3. Las normas de los apartados anteriores serán aplicables a cualquier modificación posterior de las delegaciones.
4. De todas las delegaciones y de sus modificaciones se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que éste celebre con posterioridad a las mismas.

Artículo 45

Las delegaciones que puede otorgar el Alcalde a tenor de lo dispuesto en el artículo 43.3, párrafo segundo, deberán adaptarse a las grandes áreas en que el Reglamento orgánico, en el caso de que hubiera sido aprobado por la Corporación, distribuya los servicios administrativos del Ayuntamiento.

Sección 3ª. De los Tenientes de Alcalde

Artículo 46

1. Los Tenientes de Alcalde serán libremente nombrados y cesados por el Alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.

Los nombramientos y los ceses se harán mediante resolución del Alcalde de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose, además, personalmente a los designados, y se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el Alcalde, si en ella no se dispusiera otra cosa.

2. En los municipios con Junta de Gobierno Local el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del número de miembros de aquélla. En aquellos otros en que no exista tal Comisión, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la Corporación. A los efectos del cómputo no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de Concejales.

3. La condición de Teniente de Alcalde se pierde, además de por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.
4. En los Ayuntamientos que no tengan Junta de Gobierno Local podrán ser objeto de una sola resolución del Alcalde, el nombramiento como Teniente de Alcalde y la delegación de atribuciones a que se refiere el artículo 43 de este Reglamento.

Artículo 47

1. Corresponde a los Tenientes de Alcalde, en cuanto tales, sustituir en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, al Alcalde, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Alcalde en los supuestos de vacante en la Alcaldía hasta que tome posesión el nuevo Alcalde.
2. En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones del Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente de Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación, que reunirá los requisitos de los números 1 y 2 del artículo 44.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas, sin haber conferido la delegación, o cuando por causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le sustituirá, en la totalidad de sus funciones, el Teniente de Alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.

Igualmente, cuando durante la celebración de una sesión hubiere de abstenerse de intervenir, en relación con algún punto concreto de la misma, el Presidente, conforme a lo prevenido en el artículo 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, le sustituirá automáticamente en la presidencia de la misma el Teniente de Alcalde a quien corresponda.

Artículo 48

En los supuestos de sustitución del Alcalde, por razones de ausencia o enfermedad, el Teniente de Alcalde que asuma sus funciones no podrá revocar las delegaciones que hubiera otorgado el primero en virtud de lo dispuesto en el artículo 43.

Sección 4ª. Del Pleno

Artículo 49

El Pleno está integrado por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde.

Artículo 50

Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones:

1. Elegir y destituir al Alcalde de su cargo conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral.
2. Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno municipales.
3. Aprobar el Reglamento Orgánico, las Ordenanzas y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia municipal.

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

4. Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal, creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades, y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
5. Aprobar la plantilla de personal y la relación de los puestos de trabajo de la entidad, con arreglo a las normas estatales previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y determinar el número y características del personal eventual, así como aprobar la oferta anual de empleo público.
6. La fijación de la cuantía global de las retribuciones complementarias, dentro de los límites máximos y mínimos y demás prescripciones establecidas en las normas estatales de desarrollo del artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
7. Aprobar las bases de las pruebas para la selección de personal, con sujeción a las normas reglamentarias que dicte el Estado en aplicación de la autorización conferida por el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
8. Aprobar las bases que hayan de regir en los concursos de provisión de puestos de trabajo, con sujeción a las normas básicas que dicte el Estado, según lo previsto en los artículos 90.2 y 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y resolver motivadamente los concursos a que se refiere el artículo 102.2 de la misma Ley.
9. La autorización o denegación de compatibilidad del personal al servicio de la entidad local para un segundo puesto o actividad en el sector público, así como la resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad del citado personal para el ejercicio de actividades de la entidad local, a que se refieren los artículos 9 y 14 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
10. Separar del servicio a los funcionarios de la entidad, ratificar el despido del personal laboral e imponer sanciones por faltas graves o muy graves a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que no supongan la destitución del cargo ni la separación definitiva del servicio.
11. La determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos en los asuntos de su competencia y la aprobación de las cuentas.
12. Acordar las operaciones de crédito o garantía y conceder quitas y esperas, así como el reconocimiento extrajudicial de créditos.
13. La alteración de la calificación jurídica de los bienes del Municipio, previo expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.
14. La adquisición de bienes y la transacción sobre los mismos, así como su enajenación o cualquier otro acto de disposición incluyendo la cesión gratuita a otras Administraciones o Instituciones Públicas y a Instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.
15. La concesión, arrendamiento o cesión de uso de bienes por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto.
16. La regulación del aprovechamiento de los bienes comunales y la cesión por cualquier título del aprovechamiento de estos bienes.

17. El ejercicio de acciones administrativas y judiciales y la defensa en los procedimientos incoados contra el Ayuntamiento.
18. El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones Públicas.
19. La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas.
20. La aprobación de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística.
21. La aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
22. La contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exija créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual de la entidad y la aprobación de pliegos de condiciones generales a que deban sujetarse los contratos de la Corporación.
23. La aprobación de los proyectos de obras cuando la contratación de su ejecución sea de su competencia, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
24. Conceder medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos y conferir títulos de hijos predilectos o adoptivos o de miembros honorarios de la Corporación.
25. Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y las demás que expresamente le confieran las leyes.

Artículo 51

1. El Pleno del Ayuntamiento puede delegar cualquiera de sus atribuciones, en todo o en parte, en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, con excepción de las enumeradas en el artículo 23.2 b), segundo inciso, de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. El acuerdo plenario por el que se produzca la delegación, que se adoptará por mayoría simple, surtirá efectos desde el día siguiente al de su adopción, sin perjuicio de su publicación en el "Boletín Oficial" de la Provincia. Estas reglas también serán de aplicación a las modificaciones posteriores de dicho acuerdo.
3. El acuerdo de delegación contendrá el ámbito de los asuntos a que la misma se refiera y las facultades concretas que se delegan, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en este Reglamento.
4. Las delegaciones del Pleno en materia de gestión financiera podrán asimismo conferirse a través de las bases de ejecución del Presupuesto.

Sección 5ª. De la Junta de Gobierno Local

Artículo 52

1. La Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde, que la preside, y Concejales nombrados libremente por él como miembros de la misma.

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

2. El número de Concejales a los que el Alcalde puede nombrar miembros de la Junta de Gobierno Local, no podrá ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación. A los efectos del cómputo no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de Concejales.
3. El Alcalde puede cesar libremente, en todo momento, a cualesquiera miembros de la Junta de Gobierno Local.
4. Los nombramientos y ceses serán adoptados con las formalidades prescritas en el número primero del artículo 46 de este Reglamento.
5. Podrán ser objeto de una sola resolución del Alcalde, el nombramiento como miembro de la Junta de Gobierno Local y la delegación de atribuciones a que se refiere el artículo 43 de este Reglamento.

Artículo 53

1. Es atribución propia e indelegable de la Junta de Gobierno Local la asistencia permanente al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones. A tal fin, la Junta de Gobierno Local será informada de todas las decisiones del Alcalde. Esta información tendrá carácter previo a la adopción de la decisión siempre que la importancia del asunto así lo requiera.
2. Asimismo, la Junta de Gobierno Local ejercerá las atribuciones que le deleguen, en virtud de lo dispuesto en los artículos 43 y 51, el Alcalde o el Pleno, así como aquellas atribuciones que expresamente le asignen las leyes.
3. El régimen de las delegaciones del Alcalde y del Pleno, en la Junta de Gobierno Local, se regirá por lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 51 de este Reglamento.

Sección 6ª. Del Concejo Abierto

Artículo 54

1. En los Municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto, las atribuciones de la Asamblea y del Alcalde se regirán por los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local y por las normas de las Secciones Segunda y Cuarta de este Capítulo.
2. El Alcalde podrá designar Tenientes de Alcalde, hasta un máximo de tres, entre los electores del Municipio, que se regirán por lo dispuesto en la Sección Tercera de este Capítulo.

CAPÍTULO II

De la Provincia

Sección 1ª. Constitución, vigencia y finalización del mandato corporativo

Artículo 55

1. La Diputación es el órgano de gobierno y administración de la Provincia, como entidad local, con carácter de Corporación de Derecho público.

2. Son órganos necesarios de la Diputación:

- a) El Presidente.
- b) Los Vicepresidentes.
- c) El Pleno.
- d) La Junta de Gobierno Local.

Artículo 56

1. El tercer día anterior al señalado por la legislación electoral para la sesión constitutiva de la Diputación, los miembros de la misma que deban cesar, tanto del Pleno como de la Junta de Gobierno Local, se reunirán en sesión convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada.
2. Los Secretarios e Interventores tomarán las medidas precisas para que el día de la constitución de la nueva Corporación se efectúe un arqueo y estén preparados y actualizados todos los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la Caja Provincial o en entidades bancarias, así como la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos Autónomos.

Artículo 57

1. La sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales se celebrará en el quinto día posterior a la proclamación de los Diputados electos, a las doce horas, en la sede de dichas Corporaciones, previa entrega de las credenciales respectivas al Secretario de la Corporación.
2. Si en la hora y fecha señaladas para celebrar la sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales concurriese a la misma un número inferior a la mayoría absoluta de Diputados electos, éstos se entenderán convocados automáticamente para celebrar la sesión constitutiva, dos días después, la que habrá de celebrarse en el mismo local y a la misma hora. En dicha sesión la Corporación se constituirá, cualquiera que fuere el número de Diputados que concurrieren.
3. La sesión constitutiva, a la hora señalada a este objeto, se presidirá por una Mesa de Edad, integrada por los Diputados de mayor y menor edad presentes en el acto, y actuando de Secretario el que lo sea de la Corporación.

La Mesa comprobará las credenciales presentadas o acreditaciones de personalidad de los electos, con base a las certificaciones que hubiere remitido la Junta Electoral de Zona, y declarará constituida la Corporación. Acto seguido se procederá a elegir al Presidente de entre sus miembros, con arreglo a lo dispuesto en la legislación electoral.

Artículo 58

Dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva, el Presidente convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación que sean precisas, a fin de resolver sobre los siguientes puntos:

- a) Régimen de las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- b) Creación y composición de las Comisiones informativas permanentes.
- c) Nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados, que sean de la competencia del Pleno.

- d) Conocimiento de las resoluciones de la Presidencia en materia de nombramiento de Vicepresidentes y miembros de la Junta de Gobierno Local, y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que el Presidente estime oportuno conferir.

Artículo 59

1. El mandato de los miembros de la Diputación es de cuatro años, contados a partir de la fecha de elección.
2. Una vez finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.

Sección 2ª. Del Presidente de la Diputación Provincial

Artículo 60

1. La elección y destitución del Presidente de la Diputación se rige por lo dispuesto en la legislación electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas relativas al régimen de sesiones plenarias de la Diputación.
2. Quien resulte proclamado Presidente tomará posesión ante el Pleno de la Corporación, de acuerdo con la forma general establecida para la toma de posesión de los cargos públicos.
3. Si no se hallare presente en la sesión de constitución, será requerido para tomar posesión en el plazo de cuarenta y ocho horas, igualmente ante el Pleno corporativo, con la advertencia de que, caso de no hacerlo sin causa justificada, se estará a lo dispuesto en la legislación electoral para los casos de vacante en la Presidencia.
4. El Presidente podrá renunciar a su cargo sin perder por ello su condición de Diputado. La renuncia deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Diputación, que deberá adoptar acuerdo de conocimiento dentro de los diez días siguientes.

En tal caso, la vacante se cubrirá en la forma establecida en la legislación electoral.

5. Vacante la Presidencia por renuncia de su titular, fallecimiento o sentencia firme, la sesión extraordinaria para la elección de nuevo Presidente se celebrará, con los requisitos establecidos en la legislación electoral, dentro de los diez días siguientes a la aceptación de la renuncia por el Pleno, al momento del fallecimiento o a la notificación de la sentencia, según los casos.
6. En el supuesto de que prospere una moción de censura contra el Presidente, éste cesará en su cargo en el momento de la adopción del acuerdo. Quien resulte proclamado como Presidente deberá tomar posesión del cargo en la forma establecida en los apartados 2 y 3 de este artículo.

Artículo 61

El Presidente de la Diputación Provincial preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

1. Representar a la Diputación y presidir todos los actos públicos de carácter provincial, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento de Protocolo.

2. Dirigir el gobierno y administración provincial y, en el marco del Reglamento orgánico, la organización de los servicios administrativos de la Corporación.
3. Nombrar y cesar a los Vicepresidentes y a los miembros de la Junta de Gobierno Local.
4. Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y de cualesquiera otros órganos provinciales, así como decidir los empates con voto de calidad.
5. Publicar en el “Boletín Oficial” de la Provincia la convocatoria para las sesiones extraordinarias, dos días hábiles antes, por lo menos, de aquel en que deban celebrarse, sin perjuicio de la citación personal a cada Diputado y lo especialmente previsto para las de carácter urgente.
6. Hacer cumplir las ordenanzas y reglamentos provinciales.
7. Dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios cuya ejecución o realización hubiere sido acordada, recabando los asesoramientos técnicos necesarios.
8. Cuidar de que se presten los servicios y se cumplan las cargas que impongan las leyes a la Administración Provincial.
9. Presidir subastas y concursos para ventas, arrendamientos, obras, servicios y suministros y adjudicar definitivamente, con arreglo a las leyes los que sean de su competencia y provisionalmente aquellos en que haya de decidir la Corporación.
10. 1. La contratación y concesión de obras, servicios y suministros cuya cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto, ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, así como de todos aquellos otros que, excediendo de la citada cuantía, tengan una duración no superior a un año o no exijan créditos superiores al consignado en el presupuesto anual.
2. La preparación y adjudicación de tales contratos se sujetará a lo previsto en el procedimiento legalmente establecido en cada caso.
11. Suscribir escrituras, documentos y pólizas.
12. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación y como Jefe directo del mismo, ejercer todas las atribuciones en materia de personal que no sean de la competencia del Pleno ni de la Administración del Estado y, en particular, las siguientes:
 - a) Efectuar las convocatorias derivadas de la oferta anual de empleo público, de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación, y nombrar funcionarios de carrera de la Corporación, a propuesta del Tribunal, a los que superen las correspondientes pruebas.
 - b) Resolver las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo de libre designación.
 - c) Contratar y despedir al personal laboral de la Corporación y asignar al mismo a los distintos puestos de carácter laboral previstos en las correspondientes relaciones aprobadas por la Corporación, de acuerdo con la legislación laboral.
 - d) Nombrar y cesar al personal interino y eventual en los términos previstos en la legislación vigente.
 - e) Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios y apercibir y suspender preventivamente a toda clase de personal.
 - f) Premiar y sancionar a todo el personal de la Corporación, salvo que la sanción consista en la separación del servicio o el despido del personal laboral. Para los funcionarios de habilitación nacional se estará a lo dispuesto en los artículos 99.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril y 151 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

- 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.
- g) La declaración de situaciones administrativas, así como la jubilación de todo el personal.
 - h) La asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones, conforme a las normas estatales reguladoras de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales.
13. Formar los proyectos de presupuestos con la antelación necesaria para que puedan ser aprobados por la Diputación dentro del plazo señalado.
 14. Disponer gastos dentro de los límites de su competencia, y los expresamente previstos en las bases de ejecución del presupuesto; ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos provinciales y autorizar los documentos que impliquen formalización de ingresos en Depositaria.
 15. Desarrollar la gestión económica provincial conforme al Presupuesto aprobado y rendir cuentas a la Corporación de las operaciones efectuadas en cada ejercicio económico.
 16. Organizar los Servicios de Recaudación y Tesorería, sin perjuicio de la facultad del Pleno para aprobar las formas de gestión de estos Servicios.
 17. Conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios.
 18. Aprobar las facturas que correspondan al desarrollo normal del Presupuesto y que hubieran sido recibidas por los Servicios de Intervención.
 19. Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.
 20. Sancionar las faltas de obediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas provinciales, así como sancionar las infracciones tributarias, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
 21. Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación.
 22. Aprobar los expedientes de ingreso de personas en establecimientos provinciales.
 23. Administrar, conservar y mejorar el patrimonio provincial y sostener y desarrollar los servicios provinciales.
 24. Asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada por ésta a la Diputación.
 25. El ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o la de las Comunidades Autónomas asignen a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos, así como las demás que expresamente le atribuyan las leyes.

Artículo 62

El Presidente dará cuenta sucinta a la Corporación en cada sesión ordinaria del Pleno de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Diputados conozcan el desarrollo de la Administración Provincial a los efectos del control y fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno a que se refiere el artículo 33.2 e), de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 63

1. El Presidente podrá delegar sus atribuciones, salvo las mencionadas en el artículo 34.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en los términos previstos en este artículo y en los siguientes.
2. El Presidente puede efectuar delegaciones en favor de la Junta de Gobierno Local, como órgano colegiado. En tal caso, los acuerdos adoptados por ésta en relación con las materias delegadas tendrán el mismo valor que las resoluciones que dicte el Presidente en ejercicio de las atribuciones que no haya delegado, sin perjuicio de su adopción conforme a las reglas de funcionamiento de la Comisión.
3. El Presidente puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para cometidos específicos pueda realizar en favor de cualesquiera Diputados, aunque no pertenecieran a aquella Comisión.

Las delegaciones genéricas se referirán a una o varias áreas o materias determinadas, y podrán abarcar tanto la facultad de dirigir los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

4. Asimismo el Presidente podrá efectuar delegaciones especiales en cualquier Diputado para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas. En este caso, el Diputado que ostente una delegación genérica, tendrá la facultad de supervisar la actuación de los Diputados con delegaciones especiales para cometidos específicos incluidos en su área.
5. Las delegaciones especiales podrán ser de dos tipos:
 - a) Relativas a un proyecto o asunto determinado. En este caso la eficacia de la delegación, que podrán contener todas las facultades delegables del Presidente, incluida la de emitir actos que afecten a terceros, se limitará al tiempo de gestión o ejecución del proyecto.
 - b) Relativas a un determinado servicio. En este caso la delegación comprenderá la dirección interna y la gestión de los servicios correspondientes pero no podrá incluir la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.

Artículo 64

1. Todas las delegaciones a que se refiere el artículo anterior serán realizadas mediante decreto del Presidente que contendrá el ámbito de los asuntos a que se refiere la delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas del ejercicio de las mismas, en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en este Reglamento.
2. La delegación de atribuciones del Presidente surtirá efecto desde el día siguiente al de la fecha del decreto, salvo que en ella se disponga otra cosa, sin perjuicio de su preceptiva publicación en el "Boletín Oficial" de la Provincia.
3. Las normas de los apartados anteriores serán aplicables a cualquier modificación posterior de las delegaciones.
4. De todas las delegaciones y de sus modificaciones se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que éste celebre con posterioridad a las mismas.

Artículo 65

Las delegaciones que puede otorgar el Presidente a tenor de lo dispuesto en el artículo 63.3, párrafo 2º, de este Reglamento, deberán adaptarse a las grandes áreas en que el Reglamento orgánico, en el caso de que hubiera sido aprobado por la Corporación, distribuya los servicios administrativos de la Diputación.

Sección 3ª. De los Vicepresidentes

Artículo 66

1. Los Vicepresidentes serán libremente nombrados y cesados por el Presidente, de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local.

Los nombramientos y los ceses se harán mediante resolución del Presidente, de la que dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre, notificándose, además, personalmente a los designados y se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente al de la firma de la resolución por el Presidente, si en ella no se dispone otra cosa.

2. La condición de Vicepresidente se pierde, además de por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

Artículo 67

1. Corresponde a los Vicepresidentes, en cuanto tales, sustituir en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, al Presidente, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Presidente en los supuestos de vacante en la Presidencia hasta que tome posesión el nuevo Presidente.
2. Cuando durante la celebración de una sesión hubiere de abstenerse de intervenir el Presidente en relación a algún punto concreto de la misma, conforme a lo previsto en el artículo 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, le sustituirá automáticamente en la Presidencia de la misma el Vicepresidente a quien corresponda.

Artículo 68

En los supuestos de sustitución del Presidente por razones de ausencia o enfermedad, el Vicepresidente que asuma sus funciones no podrá revocar las delegaciones que hubiera otorgado el primero en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 de este Reglamento.

Sección 4ª. Del Pleno

Artículo 69

El Pleno de la Diputación está integrado por todos los Diputados, y es presidido por su Presidente.

Artículo 70

Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones:

- 1º Elegir y destituir al Presidente de su cargo conforme a las reglas establecidas en la legislación electoral.
- 2º Controlar y fiscalizar los órganos de gobierno provinciales.
- 3º La organización de la Diputación.
- 4º La aprobación del Reglamento orgánico y de las ordenanzas y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia provincial.
- 5º Aprobar la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo de la Corporación, con arreglo a las normas estatales previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y determinar el número y características del personal eventual, así como aprobar la oferta anual de empleo público.
- 6º La fijación de la cuantía global de las retribuciones complementarias, dentro de los límites máximos y mínimos y demás prescripciones establecidas en las normas estatales de desarrollo del artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- 7º Aprobar las bases de las pruebas para la selección de personal, con sujeción a las normas reglamentarias que dicte el Estado en aplicación de la autorización conferida por el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- 8º Aprobar las bases que hayan de regir en los concursos de provisión de puestos de trabajo, con sujeción a las normas básicas que dicte el Estado, según lo previsto en el artículo 90.2 y en el 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y resolver motivadamente los concursos a que se refiere el artículo 102.2 de la misma Ley.
- 9º La autorización o denegación de compatibilidad del personal al servicio de la entidad local para un segundo puesto o actividad en el sector público, así como la resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad del citado personal para el ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de la entidad local, a que se refieren los artículos 9 y 14 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
10. Separar del servicio a los funcionarios de la Corporación, ratificar el despido del personal laboral e imponer sanciones por faltas graves o muy graves a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que no supongan la destitución del cargo ni la separación definitiva del servicio.
11. La determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los presupuestos, la disposición de gastos en los asuntos de su competencia y la aprobación de las cuentas.
12. Acordar las operaciones de crédito o garantía y conceder quitas y esperas, así como el reconocimiento extrajudicial de créditos.
13. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de la Provincia, previo expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.
14. La adquisición de bienes y la transacción sobre los mismos, así como su enajenación o cualquier otro acto de disposición incluyendo la cesión gratuita a otras Administraciones o instituciones públicas y a Instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

15. La concesión, arrendamiento o cesión de uso de bienes por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto.
16. El ejercicio de acciones administrativas y judiciales y la defensa en los procedimientos incoados contra la Diputación.
17. El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones Públicas.
18. La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas.
19. La transferencia de funciones y actividades a otras Administraciones Públicas o la aceptación de las transferidas.
20. La aprobación del Plan anual provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y de los demás planes que corresponda establecer a la Diputación Provincial de acuerdo con la legislación vigente.
21. La aprobación de planes generales de carreteras y el establecimiento de servicios de comunicaciones provinciales y de suministro de energía eléctrica.
22. La aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de provincialización.
23. La creación, modificación y disolución de organismos y establecimientos provinciales.
24. La contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de 1 año o exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual de la Corporación y la aprobación de los pliegos de condiciones generales a que deban sujetarse los contratos de la Corporación.
25. La aprobación de los proyectos de obras cuando la contratación de su ejecución sea de su competencia conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
26. Informar los expedientes de creación o supresión de municipios de la Provincia, cuando corresponda; los de alteración de términos municipales, cuando afecten a la delimitación provincial, así como los de constitución de Mancomunidades en relación al proyecto de Estatutos y los de creación de Comarcas y Áreas Metropolitanas.
27. La aprobación de la adopción y modificación de la bandera, enseña, escudo o blasón de la Provincia.
28. La concesión de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos y conferir títulos de hijos predilectos o adoptivos o de miembros honorarios de la Corporación.
29. Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y las demás que expresamente le confieran las leyes.

Artículo 71

1. El Pleno de la Diputación Provincial puede delegar en todo, o en parte, cualesquiera de sus atribuciones en el Presidente y en la Junta de Gobierno Local, con la excepción de las enumeradas en los artículos 35 b), segundo inciso, de la Ley 7/1985, de 2 de abril y 28.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

2. Respecto de los requisitos del acuerdo plenario por el que se produzca la delegación, será de aplicación lo dispuesto, respecto del Ayuntamiento, en el artículo 51, números 2 y 3.
3. Las delegaciones del Pleno en materia de gestión financiera podrán, asimismo, conferirse a través de las bases de ejecución del Presupuesto.

Sección 5ª. De la Junta de Gobierno Local

Artículo 72

1. La Junta de Gobierno Local se integra por el Presidente, que la preside y los Diputados nombrados libremente por él como miembros de la misma.
2. El número de Diputados a los que el Presidente puede nombrar miembros de la Junta de Gobierno Local, no podrá ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación. A los efectos del cómputo no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de Diputados.
3. El Presidente puede cesar libremente, en todo momento, a cualesquiera miembros de la Junta de Gobierno Local.
4. Los nombramientos y ceses serán adoptados con las formalidades prescritas en el número 1 del artículo 66 de este Reglamento.
5. Podrán ser objeto de una sola resolución del Presidente el nombramiento como miembro de la Junta de Gobierno Local y la delegación de atribuciones a que se refiere el artículo 63 de este Reglamento.

Artículo 73

1. Es atribución propia e indelegable de la Junta de Gobierno Local la asistencia permanente al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones. A tal fin, la Junta de Gobierno Local será informada de todas las decisiones del Presidente. Esta información tendrá carácter previo a la adopción de la decisión, siempre que la importancia así lo requiera.
2. Asimismo la Junta de Gobierno Local ejercerá las atribuciones que le deleguen, en virtud de lo dispuesto en los artículos 63 y 71, el Presidente o el Pleno, y también aquellas atribuciones que expresamente le asignen las leyes.
3. El régimen de las delegaciones del Presidente y del Pleno en la Junta de Gobierno Local, se regirá por lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 71 de este Reglamento.

CAPÍTULO III

De los Cabildos y Consejos Insulares

Artículo 74

La constitución de los Cabildos Insulares del Archipiélago Canario y la proclamación de su Presidente se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Artículo 75

1. Las Mancomunidades Provinciales Interinsulares del Archipiélago Canario, órganos de representación y expresión de los intereses provinciales integrados por los

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Presidentes de los Cabildos Insulares de las provincias correspondientes, son presididas por el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la Provincia.

2. La sesión de constitución de la Mancomunidad Provincial Interinsular se celebrará el octavo día siguiente al de la constitución de los Cabildos, a las doce horas, en la sede del Cabildo de la Isla donde se halle la capital.
3. El Presidente de la Mancomunidad ostenta las atribuciones propias de los Presidentes de los órganos colegiados de toda entidad local y, entre ellas, las de convocar y presidir sus sesiones y dirigir sus deliberaciones.

Artículo 76

1. Los Consejos Insulares del Archipiélago Balear se integran y constituyen con arreglo a lo dispuesto al respecto por el Estatuto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas referentes a la sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales.
2. La organización básica de los Consejos Insulares se ajustará a las normas del Capítulo anterior referente a las Diputaciones Provinciales.

TÍTULO III

Funcionamiento de los órganos necesarios de los entes locales territoriales

CAPÍTULO I

Funcionamiento del Pleno

Sección 1ª. De los requisitos de celebración de las sesiones

Artículo 77

Las sesiones del Pleno pueden ser de tres tipos:

- a) Ordinarias.
- b) Extraordinarias.
- c) Extraordinarias de carácter urgente.

Artículo 78

1. Son sesiones ordinarias aquellas cuya periodicidad está preestablecida. Dicha periodicidad será fijada por acuerdo del propio Pleno adoptado en sesión extraordinaria, que habrá de convocar el Alcalde o Presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación y no podrá exceder del límite trimestral a que se refiere el artículo 46.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Alcalde o Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación. Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben. La relación de asuntos incluidos en el escrito no enerva la facultad del Alcalde o Presidente para determinar los puntos del orden del día, si bien la exclusión de éste de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada.
3. La convocatoria de la sesión extraordinaria a instancia de miembros de la Corporación deberá efectuarse dentro de los cuatro días siguientes a la petición y no podrá demorarse su celebración por más de dos meses desde que el escrito tuviera entrada en el Registro General.
4. Contra la denegación expresa o presunta de la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, podrán interponerse por los interesados los correspondientes recursos, sin perjuicio de que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva pueda hacer uso de las facultades a que se refiere el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 79

Son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el Alcalde o Presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril.

En este caso debe incluirse como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia. Si ésta no resulta apreciada por el Pleno, se levantará acto seguido la sesión.

Artículo 80

1. Corresponde al Alcalde o Presidente convocar todas las sesiones del Pleno. La convocatoria de las sesiones extraordinarias habrá de ser motivada.
2. A la convocatoria de las sesiones se acompañará el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar con el suficiente detalle, y los borradores de actas de sesiones anteriores que deban ser aprobados en la sesión.
3. La convocatoria, orden del día y borradores de actas deberán ser notificados a los Concejales o Diputados en su domicilio.
4. Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes.

Artículo 81

1. La convocatoria para una sesión, ordinaria o extraordinaria, dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deberá constar:
 - a) La relación de expedientes concluidos que la Secretaría prepare y ponga a disposición de la Alcaldía o Presidencia.
 - b) La fijación del orden del día por el Alcalde o Presidente.
 - c) Las copias de las notificaciones cursadas a los miembros de la Corporación.
 - d) Copia del anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento o Diputación y, en su caso, prensa local.
 - e) Minuta del acta.
 - f) Copias de los oficios de remisión de los acuerdos adoptados a las Administraciones del Estado y Comunidad Autónoma.
 - g) Publicación de los acuerdos en el tablón de edictos.
2. Siendo preceptiva la notificación a los miembros de las Corporaciones locales de las correspondientes órdenes del día, en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.

Artículo 82

1. El orden del día de las sesiones será fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Asimismo, podrá recabar la asistencia de los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de los Tenientes de Alcalde, y consultar si lo estima oportuno a los portavoces de los grupos existentes en la Corporación.
2. En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión informativa que corresponda.
3. El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

4. En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas.

Artículo 83

Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 84

Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma.

Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto.

Artículo 85

1. El Pleno celebrará sus sesiones en la Casa Consistorial, Palacio Provincial o sede de la Corporación de que se trate, salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde o Presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros de la Corporación, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en acta esta circunstancia.
2. En lugar preferente del salón de sesiones estará colocada la efigie de SM el Rey.

Artículo 86

1. Las convocatorias de las sesiones, los órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo y dictámenes de las Comisiones informativas se redactarán en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad, conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos adoptados al respecto por la correspondiente Corporación.
2. En los debates podrán utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

Artículo 87

Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si éste terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, el Presidente podrá levantar la sesión. En este caso los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión.

Durante el transcurso de la sesión, el Presidente podrá acordar interrupciones a su prudente arbitrio, para permitir las deliberaciones de los grupos por separado sobre la cuestión debatida, o para descanso en los debates.

Artículo 88

1. Serán públicas las sesiones del Pleno. No obstante, podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución Española, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.
2. Para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión.
3. El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal.

Artículo 89

Los miembros de la Corporación tomarán asiento en el Salón de Sesiones unidos a su grupo. El orden de colocación de los grupos se determinará por el Presidente, oídos los Portavoces, teniendo preferencia el grupo formado por los miembros de la lista que hubiera obtenido mayor número de votos. En cualquier caso, la colocación de los miembros corporativos tenderá a facilitar la emisión y recuento de los votos.

Artículo 90

1. Para la válida constitución del Pleno se requiere la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión. En todo caso se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan.
2. Si en primera convocatoria no existiera el quórum necesario según lo dispuesto en el número anterior, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después. Si tampoco entonces se alcanzase el quórum necesario, la Presidencia dejará sin efecto la convocatoria posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria.

Sección 2ª. De los debates

Artículo 91

1. Las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan.

En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y sólo cabrá subsanar los meros errores materiales o de hecho.

Al reseñar, en cada acta, la lectura y aprobación de la anterior se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas.

2. Todos los asuntos se debatirán y votarán por el orden en que estuviesen relacionados en el orden del día.

3. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Alcalde o Presidente puede alterar el orden de los temas, o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.
4. En las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas.

Si así fuere, el Portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si el resultado de la votación fuera positivo se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 93 y siguientes de este Reglamento.

Lo dispuesto en este apartado no será de aplicación, en ningún caso, a las mociones de censura, cuya tramitación, debate y votación se regirán por lo establecido en el artículo 108 de este Reglamento.

Artículo 92

1. Cualquier Concejál podrá pedir, durante el debate, la retirada de algún expediente incluido en el orden del día, a efecto de que se incorporen al mismo documentos o informes, y también que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión para la siguiente sesión. En ambos casos, la petición será votada, tras terminar el debate y antes de proceder a la votación sobre el fondo del asunto. Si la mayoría simple votase a favor de la petición no habrá lugar a votar la propuesta de acuerdo.
2. En el supuesto de que se trate de asuntos no incluidos en el orden del día que requieran informe preceptivo de la Secretaría o de la Intervención, si no pudieran emitirlo en el acto, deberán solicitar del Presidente que se aplace su estudio quedando sobre la mesa hasta la próxima sesión.

Cuando dicha petición no fuera atendida, el Secretario lo hará constar expresamente en el acta.

Artículo 93

La consideración de cada punto incluido en el orden del día comenzará con la lectura, íntegra o en extracto, por el Secretario, del dictamen formulado por la Comisión informativa correspondiente o, si se trata de un asunto urgente, no dictaminado por la misma, de la proposición que se somete al Pleno. A solicitud de cualquier grupo deberá darse lectura íntegra a aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la Comisión que se considere conveniente para mejor comprensión.

Si nadie solicitare la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación.

Artículo 94

1. Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde o Presidente conforme a las siguientes reglas:
 - a) Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización del Alcalde o Presidente.
 - b) El debate se iniciará con una exposición y justificación de la propuesta, a cargo de algún miembro de la Comisión informativa que la hubiera dictaminado o, en los

- demás casos, de alguno de los miembros de la Corporación que suscriban la proposición o moción, en nombre propio o del colectivo u órgano municipal proponente de la misma.
- c) A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno. El Alcalde o Presidente velará para que todas las intervenciones tengan una duración igual.
 - d) Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde o Presidente que se conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
 - e) Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido éste, el Alcalde o Presidente puede dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta.
 - f) No se admitirán otras interrupciones que las del Presidente para llamar al orden o a la cuestión debatida.
2. Los miembros de la Corporación podrán en cualquier momento del debate pedir la palabra para plantear una cuestión de orden, invocando al efecto la norma cuya aplicación reclama. El Presidente resolverá lo que proceda, sin que por este motivo se entable debate alguno.
3. Los funcionarios responsables de la Secretaría y de la Intervención podrán intervenir cuando fueren requeridos por el Presidente por razones de asesoramiento técnico o aclaración de conceptos. Cuando dichos funcionarios entiendan que en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre la que pueda dudarse sobre la legalidad o repercusiones presupuestarias del punto debatido podrán solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

Artículo 95

1. El Alcalde o Presidente podrá llamar al orden a cualquier miembro de la Corporación que:
 - a) Profiera palabras o vierta conceptos ofensivos al decoro de la Corporación o de sus miembros, de las Instituciones Públicas o de cualquier otra persona o entidad.
 - b) Produzca interrupciones o, de cualquier otra forma, altere el orden de las sesiones.
 - c) Pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.
2. Tras tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia en la segunda de las consecuencias de una tercera llamada, el Presidente podrá ordenarle que abandone el local en que se esté celebrando la reunión, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión.

Artículo 96

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 7/1985, algún miembro de la Corporación deba abstenerse de participar en la deliberación y votación, deberá abandonar el Salón mientras se discute y vote el asunto, salvo cuando se trate de debatir su actuación como corporativo, en que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

Artículo 97

A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utilizará la siguiente terminología:

1. Dictamen, es la propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.

2. Proposición, es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día.
3. Moción, es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente.
4. Voto particular, es la propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro que forma parte de la Comisión informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.
5. Enmienda, es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto.
6. Ruego, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación.

Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente.

7. Pregunta, es cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

Las preguntas formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata.

Las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación, serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

Sección 3ª. De las votaciones

Artículo 98

1. Finalizado el debate de un asunto, se procederá a su votación.
2. Antes de comenzar la votación el Alcalde o Presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto.
3. Una vez iniciada la votación no puede interrumpirse por ningún motivo. Durante el desarrollo de la votación el Presidente no concederá el uso de la palabra y ningún miembro corporativo podrá entrar en el Salón o abandonarlo.

4. Terminada la votación ordinaria, el Alcalde o Presidente declarará lo acordado.
5. Inmediatamente de concluir la votación nominal, el Secretario computará los sufragios emitidos y anunciará en voz alta su resultado, en vista del cual el Alcalde o Presidente proclamará el acuerdo adoptado.

Artículo 99

1. El Pleno de las Corporaciones Locales adopta sus acuerdos, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes. Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos.
2. Se entenderá por mayoría absoluta cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación.
3. Se entenderá que existe la mayoría requerida en el artículo 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cuando los votos afirmativos igualen o superen a los dos tercios del número de hecho de miembros que integran la Corporación y, en todo caso, mayoría absoluta de su número legal.

Sólo en el supuesto del artículo 29.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la mayoría de dos tercios se refiere al número legal de miembros de la Corporación.

4. En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 182 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, no quedasen más posibles candidatos o suplentes a nombrar, los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación subsistente, de conformidad con lo dispuesto en el citado precepto electoral.
5. El voto de los Concejales es personal e indelegable.

Artículo 100

1. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de la Corporación abstenerse de votar.

A efectos de la votación correspondiente se considerará que se abstienen los miembros de la Corporación que se hubieren ausentado del Salón de Sesiones una vez iniciada la deliberación de un asunto y no estuviesen presentes en el momento de la votación. En el supuesto de que se hubiesen reintegrado al Salón de Sesiones antes de la votación podrán, desde luego, tomar parte en la misma.

2. En el caso de votaciones con resultado de empate se efectuará una nueva votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente.

Artículo 101

Las votaciones pueden ser ordinarias, nominales y secretas.

Son ordinarias las que se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención.

Son nominales aquellas votaciones que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta "sí", "no" o "me abstengo".

Son secretas las que se realizan por papeleta que cada miembro de la Corporación vaya depositando en una urna o bolsa.

Artículo 102

1. El sistema normal de votación será la votación ordinaria.
2. La votación nominal requerirá la solicitud de un grupo municipal aprobada por el Pleno por una mayoría simple en votación ordinaria.
3. La votación secreta sólo podrá utilizarse para elección o destitución de personas.

Artículo 103

Proclamado el acuerdo, los grupos que no hubieren intervenido en el debate o que tras éste hubieren cambiado el sentido de su voto, podrán solicitar del Presidente un turno de explicación de voto.

Sección 4ª. Del control y fiscalización por el pleno de la actuación de los demás órganos de gobierno

Artículo 104

1. El control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás órganos de gobierno se ejercerá a través de los siguientes medios:
 - a) Requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación.
 - b) Debate sobre la actuación de la Junta de Gobierno Local.
 - c) Moción de censura al Alcalde o Presidente.
2. El Reglamento orgánico municipal podrá establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno.

Artículo 105

1. Todo miembro de la Corporación que por delegación del Alcalde o Presidente ostente la responsabilidad de un área de gestión, estará obligado a comparecer ante el Pleno, cuando éste así lo acuerde, al objeto de responder a las preguntas que se le formulen sobre su actuación.
2. Acordada por el Pleno la comparecencia mencionada en el apartado anterior, el Alcalde o Presidente incluirá el asunto en el orden del día de la próxima sesión ordinaria o extraordinaria a celebrar por la Corporación, notificando al interesado el acuerdo adoptado y la fecha en que se celebrará la sesión en que deberá comparecer. Entre esta notificación y la celebración de la sesión deberán transcurrir, al menos, tres días.
3. En el desarrollo de las comparecencias se seguirá el orden de las intervenciones establecidas en el artículo 94 de este Reglamento, interviniendo el informante para dar respuesta a las preguntas que le formulen los diversos grupos políticos de la Corporación. En ningún caso, de esta comparecencia podrá derivar la adopción de acuerdos sin cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 83 de este Reglamento.

Artículo 106

1. El Pleno, a propuesta del Alcalde o Presidente o mediante solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros corporativos, podrá acordar la

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

celebración de sesión extraordinaria cuyo objeto sea someter a debate la gestión de la Junta de Gobierno Local.

2. El desarrollo de la sesión a que hace referencia el apartado anterior se sujetará a lo establecido con carácter general, interviniendo en primer lugar el autor de la propuesta para explicar el significado de la misma. Contestará un miembro de la Junta de Gobierno Local designado por ésta y, después de sendos turnos de réplica, podrán intervenir los demás grupos políticos de la Corporación para formular preguntas a la Junta de Gobierno Local, que serán contestadas por un miembro de la misma.
3. Como consecuencia del debate podrá presentarse una moción con objeto de que el Pleno manifieste su posición sobre la gestión de la Junta de Gobierno Local. Si el Pleno admite debatir la moción, ésta se incluirá en el orden del día en la siguiente sesión plenaria, ordinaria o extraordinaria.

Artículo 107

1. La sesión extraordinaria para deliberar y votar la moción de censura al Alcalde o Presidente, se convocará expresamente con este único asunto en el orden del día.
2. La moción se formalizará por escrito presentado en el Registro General de la entidad.
3. Entre la presentación de la moción de censura y la celebración de la sesión extraordinaria deberán transcurrir, al menos, siete días. La denegación de la convocatoria, que deberá ser motivada, sólo podrá basarse en no reunir la moción los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
4. Dentro de los dos días siguientes a la convocatoria de la sesión extraordinaria, podrán presentarse en el Registro General de la entidad otras mociones de censura alternativas, que deberán reunir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Artículo 108

1. Las mociones de censura al Alcalde o Presidente se ajustarán a lo dispuesto en la legislación general electoral.
2. El debate y demás aspectos de procedimiento se regularán por los Reglamentos orgánicos de las entidades locales.

Sección 5ª. De las actas

Artículo 109

1. De cada sesión el Secretario extenderá acta en la que habrá de constar:
 - a) Lugar de la reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra.
 - b) Día, mes y año.
 - c) Hora en que comienza.
 - d) Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.
 - e) Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria.
 - f) Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra.
 - g) Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas.

- h) Votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada miembro emita su voto. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados.
 - i) Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.
 - j) Hora en que el Presidente levante la sesión.
2. De no celebrarse sesión por falta de asistentes, u otro motivo, el Secretario suplirá el acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que consigne la causa y nombres de los concurrentes y de los que hubieren excusado su asistencia.

Artículo 110

1. Será aplicable a la redacción de las actas lo dispuesto en el artículo 86.1, en cuanto a la utilización de las lenguas.
2. El acta, una vez aprobada por el Pleno, se transcribirá en el Libro de Actas, autorizándola con las firmas del Alcalde o Presidente y del Secretario.

CAPÍTULO II

Funcionamiento de las Asambleas vecinales en el régimen de Concejo abierto

Artículo 111

1. El funcionamiento de las Asambleas vecinales se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, y a las leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local. En defecto de estas últimas se aplicará el presente artículo y, en lo posible, lo establecido en el Capítulo Primero de este Título.
2. Las Asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebrarán sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre en día festivo, y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar.
3. Para que dichas Asambleas queden válidamente constituidas habrá de asistir una tercera parte de los vecinos, presentes o representados, que a ello tengan derecho. En ningún caso el número de presentes podrá ser inferior a tres. Se requiere siempre la presencia del Presidente y del Secretario o de quienes legalmente les sustituyan. La representación de los vecinos podrá otorgarse para cada sesión o con carácter permanente pero siempre en favor de vecino perteneciente a la Asamblea vecinal. La representación deberá acreditarse mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada o poder otorgado ante el Secretario de la entidad local. Ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de los miembros de la Asamblea vecinal.
4. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos.

CAPÍTULO III

Funcionamiento de la Junta de Gobierno Local

Artículo 112

1. La Junta de Gobierno Local celebrará sesión constitutiva, a convocatoria del Alcalde o Presidente, dentro de los diez días siguientes a aquel en que éste haya designado los miembros que la integran.

2. En defecto de previsión expresa en el Reglamento orgánico de la entidad, la Junta de Gobierno Local celebrará sesión ordinaria cada quince días como mínimo.
3. Corresponde al Alcalde o Presidente fijar, mediante Decreto, el día y hora en que deba celebrarse sesión ordinaria.
4. Las sesiones extraordinarias y las urgentes tendrán lugar cuando, con tal carácter, sean convocadas por el Alcalde.
5. El Alcalde o Presidente podrá en cualquier momento reunir a la Junta de Gobierno Local cuando estime necesario conocer su parecer o pedir su asistencia con anterioridad a dictar resoluciones en ejercicio de las atribuciones que le correspondan.
6. Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial, Palacio Provincial o edificio que sea sede de la entidad, salvo en los supuestos de fuerza mayor.

Artículo 113

1. Las sesiones de la Junta de Gobierno Local se ajustarán a lo establecido en el Capítulo Primero de este Título, con las modificaciones siguientes:
 - a) Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de veinticuatro horas, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias y urgentes en las que, antes de entrar a conocer los asuntos incluidos en el orden del día, deberá ser declarada la urgencia por acuerdo favorable de la mayoría de los miembros.
 - b) Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas, sin perjuicio de la publicidad y comunicación a las Administraciones Estatal y Autonómica de los acuerdos adoptados. Además, en el plazo de diez días deberá enviarse a todos los miembros de la Corporación copia del acta.
 - c) Para la válida constitución de la Junta de Gobierno Local se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. Si no existiera quórum, se constituirá en segunda convocatoria, una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, un número no inferior a tres.
 - d) El Alcalde o Presidente dirige y ordena a su prudente arbitrio los debates en el seno de la Comisión.
 - e) En los casos en que la Junta de Gobierno Local ejerza competencias delegadas por el Pleno, será preceptivo el previo informe de la Comisión informativa correspondiente.
 - f) Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se transcribirán en libro distinto del de las sesiones del Pleno.
2. La Junta de Gobierno Local en sus reuniones deliberantes no podrá adoptar ningún acuerdo, formalizándose el resultado de las deliberaciones, en su caso, en forma de dictámenes, en los términos del artículo 97.1 de este Reglamento.
3. Tanto en las sesiones como en las reuniones de la Junta de Gobierno Local, el Alcalde o Presidente podrá requerir la presencia de miembros de la Corporación no pertenecientes a la Junta de Gobierno Local, o de personal al servicio de la entidad, al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades.
4. Cuando la Junta de Gobierno Local ejerza competencias delegadas por el Pleno o que le hayan sido asignadas por las leyes, adoptará sus acuerdos mediante votación formal, según las normas establecidas en el presente Reglamento.

CAPÍTULO IV

Régimen general de las delegaciones entre los órganos necesarios

Artículo 114

1. La delegación de atribuciones requerirá, para ser eficaz, su aceptación por parte del Delegado. La delegación se entenderá aceptada tácitamente si en el término de tres días hábiles contados desde la notificación del acuerdo el miembro u órgano destinatario de la delegación no hace manifestación expresa ante el órgano delegante de que no acepta la delegación.
2. Las delegaciones del Pleno en el Alcalde o Presidente o en la Junta de Gobierno Local y las del Alcalde o Presidente en esta última, como órgano colegiado, no quedarán revocadas por el mero hecho de producirse un cambio en la titularidad de la Alcaldía o Presidencia o en la composición concreta de la Junta de Gobierno Local.
3. La revocación o modificación de las delegaciones habrá de adoptarse con las mismas formalidades que las exigidas para su otorgamiento.

Artículo 115

Si no se dispone otra cosa, el órgano delegante conservará las siguientes facultades en relación con la competencia delegada:

- a) La de recibir información detallada de la gestión de la competencia delegada y de los actos o disposiciones emanados en virtud de la delegación.
- b) La de ser informado previamente a la adopción de decisiones de trascendencia.
- c) Los actos dictados por el órgano delegado en el ejercicio de las atribuciones delegadas se entienden dictados por el órgano delegante, correspondiendo, en consecuencia, a éste la resolución de los recursos de reposición que puedan interponerse, salvo que en el decreto o acuerdo de delegación expresamente se confiera la resolución de los recursos de reposición contra los actos dictados por el órgano delegado.

Artículo 116

El órgano delegante podrá avocar en cualquier momento la competencia delegada con arreglo a la legislación vigente sobre procedimiento administrativo común.

En el caso de revocar la delegación, el órgano que ostente la competencia originaria, podrá revisar las resoluciones tomadas por el órgano o autoridad delegada en los mismos casos y condiciones establecidas para la revisión de oficio de los actos administrativos.

Artículo 117

Ningún órgano podrá delegar en un tercero las atribuciones o potestades recibidas por delegación de otro órgano.

Artículo 118

La delegación de atribuciones se entenderá que es por término indefinido, salvo que la resolución o acuerdo de la delegación disponga otra cosa, o la temporalidad de la misma se derive de la propia naturaleza de la delegación.

TÍTULO IV

De la organización complementaria de los entes locales territoriales

CAPÍTULO I

Órganos complementarios: Composición y atribuciones

Artículo 119

Son órganos complementarios de las entidades locales territoriales:

1. En todas ellas,
 - a) Los Concejales y Diputados delegados.
 - b) Las Comisiones informativas.
 - c) La Comisión Especial de Cuentas.
 - d) Los Consejos Sectoriales.
 - e) Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.
2. En los Municipios, además,
 - a) Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.
 - b) Las Juntas Municipales de Distrito.

Sección 1ª. De los Concejales-Delegados y Diputados-Delegados

Artículo 120

1. Los Concejales-Delegados y los Diputados-Delegados son aquellos Concejales y Diputados que ostentan algunas de las delegaciones de atribuciones del Alcalde o Presidente, previstas en los números 3, 4 y 5 de los artículos 43 y 63, respectivamente, de este Reglamento.
2. Se pierde la condición de Concejal-Delegado o de Diputado-Delegado:
 - a) Por renuncia expresa, que habrá de ser formalizada por escrito ante la Alcaldía o Presidencia.
 - b) Por revocación de la delegación, adoptada por el Alcalde o Presidente con las mismas formalidades previstas para otorgarla.
 - c) Por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local o en aquellos Municipios donde ésta no exista, de la de Teniente de Alcalde, en el caso de las delegaciones a que se refieren los artículos 43.3 y 63.3, respectivamente, de este Reglamento.

Artículo 121

1. Los Concejales-Delegados y los Diputados-Delegados tendrán las atribuciones que se especifiquen en el respectivo decreto de delegación, y las ejercerán de acuerdo con lo que en él se prevea, en función de los distintos tipos contemplados en los artículos 43 y 63, respectivamente, y en el marco de las reglas que allí se establecen.
2. Si la resolución o acuerdo de delegación se refiere genéricamente a una materia o sector de actividad sin especificación de potestades, se entenderá que comprende todas aquellas facultades, derechos y deberes referidos a la materia delegada que corresponden al órgano que tiene asignadas originariamente las atribuciones con

la sola excepción de las que según la Ley 7/1985, de 2 de abril, no sean delegables.

3. En lo no previsto en la presente Sección serán de aplicación las normas generales establecidas en el Capítulo Cuarto del Título Tercero de este Reglamento.

Sección 2ª. De los representantes del Alcalde

Artículo 122

1. En cada uno de los poblados y barriadas separados del casco urbano y que no constituyan entidad local, el Alcalde podrá nombrar un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos.
2. También podrá nombrar el Alcalde dichos representantes en aquellas ciudades en que el desenvolvimiento de los servicios así lo aconseje. El representante habrá de estar vecindado en el propio núcleo en el que ejerza sus funciones.
3. La duración del cargo estará sujeta a la del mandato del Alcalde que lo nombró, quien podrá removerlo cuando lo juzgue oportuno.
4. Los representantes tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales, en cuanto representantes del Alcalde que les nombró.

Sección 3ª. De las Comisiones informativas

Artículo 123

1. Las Comisiones informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Junta de Gobierno Local cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes.
2. Igualmente informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Junta de Gobierno Local, y del Alcalde o Presidente, que les sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de aquéllos.

Artículo 124

1. Las Comisiones informativas pueden ser permanentes y especiales.
2. Son Comisiones informativas permanentes las que se constituyen con carácter general, distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno. Su número y denominación iniciales, así como cualquier variación de las mismas durante el mandato corporativo, se decidirá mediante acuerdo adoptado por el Pleno a propuesta del Alcalde o Presidente, procurando, en lo posible, su correspondencia con el número y denominación de las grandes áreas en que se estructuran los servicios corporativos.
3. Son Comisiones informativas especiales las que el Pleno acuerde constituir para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo.

Estas Comisiones se extinguen automáticamente una vez que hayan dictaminado o informado sobre el asunto que constituye su objeto, salvo que el acuerdo plenario que las creó dispusiera otra cosa.

Artículo 125

En el acuerdo de creación de las Comisiones informativas se determinará la composición concreta de las mismas, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- a) El Alcalde o Presidente de la Corporación, es el Presidente nato de todas ellas; sin embargo, la presidencia efectiva podrá delegarla en cualquier miembro de la Corporación, a propuesta de la propia Comisión, tras la correspondiente elección efectuada en su seno.
- b) Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación.
- c) La adscripción concreta a cada Comisión de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en representación de cada grupo, se realizará mediante escrito del Portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente, y del que se dará cuenta al Pleno. Podrá designarse, de igual forma, un suplente por cada titular.

Artículo 126

1. Los dictámenes de las Comisiones informativas tienen carácter preceptivo y no vinculante.
2. En supuestos de urgencia, el Pleno o la Junta de Gobierno Local, podrá adoptar acuerdos sobre asuntos no dictaminados por la correspondiente Comisión informativa, pero, en estos casos, del acuerdo adoptado deberá darse cuenta a la Comisión informativa en la primera sesión que se celebre. A propuesta de cualquiera de los miembros de la Comisión informativa, el asunto deberá ser incluido en el orden del día del siguiente Pleno con objeto de que éste delibere sobre la urgencia acordada, en ejercicio de sus atribuciones de control y fiscalización.

Sección 4ª. De la Comisión Especial de Cuentas

Artículo 127

1. La Comisión Especial de Cuentas es de existencia preceptiva, según dispone el artículo 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y su constitución, composición e integración y funcionamiento se ajusta a lo establecido para las demás Comisiones informativas.
2. Corresponde a la Comisión Especial de Cuentas el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las entidades locales.
3. Bien a través del Reglamento orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, la Comisión Especial de Cuentas podrá actuar como Comisión informativa permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

Sección 5ª. De las Juntas Municipales de Distrito

Artículo 128

El Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas Municipales de Distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial.

Artículo 129

1. La composición, organización y ámbito territorial de las Juntas serán establecidas en el correspondiente Reglamento regulador aprobado por el Pleno.
2. El Reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones administrativas que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o puedan ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del Municipio.
3. El Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito se considerará, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento orgánico.

Sección 6ª. De los Consejos Sectoriales

Artículo 130

El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Artículo 131

1. La composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario.

En todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquélla y el Consejo.

2. El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma.

Sección 7ª. De los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de los servicios

Artículo 132

1. El Pleno podrá establecer órganos desconcentrados, distintos de los enumerados en las Secciones anteriores.
2. Asimismo el Pleno, podrá acordar el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios.

Artículo 133

El establecimiento de los órganos y entes a que se refiere el artículo anterior se rige, en su caso, por lo dispuesto en la legislación de Régimen Local relativa a las formas de gestión de

servicios, y en todo caso, se inspirará en el principio de economía organizativa, de manera que su número sea el menos posible en atención a la correcta prestación de los mismos.

CAPÍTULO II

Funcionamiento de los órganos complementarios

Sección 1ª. Reglas especiales de funcionamiento de las Comisiones informativas

Artículo 134

1. Las Comisiones informativas celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de constituir las mismas, en los días y horas que establezca el Alcalde o Presidente de la Corporación, o su respectivo Presidente, quienes podrán asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de las mismas. El Alcalde o Presidente de la Corporación, o el Presidente de la Comisión, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros de la Comisión. En este caso, y por lo que respecta al orden del día, se aplicará lo dispuesto en el artículo 81 de este Reglamento.
2. Las sesiones pueden celebrarse en la sede de la entidad respectiva o en otras dependencias de la misma.
3. Las convocatorias corresponden al Alcalde o Presidente de la Corporación o al Presidente de la Comisión y deberán ser notificadas a los miembros de la Comisión o, en su caso, a los grupos municipales con una antelación de dos días hábiles, salvo las urgentes. En todo caso, se acompañará el orden del día.

Artículo 135

1. La válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Comisión, ya sean titulares o suplentes, en primera convocatoria y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.
2. El Presidente dirige y ordena, a su prudente arbitrio, respetando los principios generales que rigen los debates plenarios, los debates de la Comisión.
3. Los dictámenes se aprobarán siempre por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el Presidente con voto de calidad.

Artículo 136

1. Ninguna Comisión podrá deliberar sobre asuntos de la competencia de otra, a menos que se trate de problemas comunes en cuyo caso podrá convocarse por el Presidente de la Corporación, a propuesta de los de las respectivas Comisiones, una sesión conjunta.
2. El dictamen de la Comisión podrá limitarse a mostrar su conformidad con la propuesta que le sea sometida por los servicios administrativos competentes o bien formular una alternativa.
3. Los miembros de la Comisión que disientan del dictamen aprobado por ésta, podrán pedir que conste su voto en contra o formular voto particular para su defensa ante el Pleno.

Artículo 137

1. El Presidente de cada Comisión podrá requerir la presencia, en sus sesiones, de personal o miembros de la Corporación a efectos informativos.

A las sesiones de la Comisión de Hacienda asistirá, en todo caso, el funcionario responsable de la Intervención.

2. De cada sesión de las Comisiones informativas se levantará acta en la que consten los extremos a que se refieren los apartados a), b), c), d), e), g), h) y j) del artículo 109.1 del presente Reglamento y a la que se acompañarán los dictámenes que hayan sido aprobados y los votos particulares que hayan sido formulados a aquéllos.

Artículo 138

En todo lo no previsto en esta Sección serán de aplicación las disposiciones sobre funcionamiento del Pleno.

Sección 2ª. Reglas especiales de funcionamiento de los demás órganos complementarios colegiados

Artículo 139

1. El funcionamiento de las Juntas de Distrito se rige por las normas que acuerde el Pleno, a través del Reglamento que las regule y se inspirará en las normas reguladoras del funcionamiento del Pleno, que regirán en todo caso de forma supletoria.
2. El funcionamiento de los Consejos Sectoriales se regirá por lo dispuesto en los acuerdos plenarios que los establezcan.
3. El funcionamiento de los órganos colegiados de los entes descentralizados de gestión se regirá por lo que disponga la legislación en materia de formas de gestión de servicios, según su naturaleza específica.

TÍTULO V

Organización y funcionamiento de otras entidades locales

CAPÍTULO I

De las Mancomunidades

Artículo 140

A falta de regulación expresa en los Estatutos de las Mancomunidades, regirán las siguientes reglas:

Primera. Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades estarán integradas por dos Vocales representantes de cada uno de los Municipios asociados.

Segunda. La Junta elegirá, de entre sus miembros, al Presidente y a un Vicepresidente que lo sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Tercera. Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas de este Reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento.

Cuarta. Las funciones del Presidente y del Vicepresidente se regirán por lo dispuesto en este Reglamento para los Alcaldes y Tenientes de Alcalde.

CAPÍTULO II

De las Comunidades de Villa y Tierra

Artículo 141

La organización y funcionamiento de las Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas y otras análogas continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, o por lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

CAPÍTULO III

De las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio

Artículo 142

1. Las Juntas Vecinales se constituirán en la fecha que señale la Junta Electoral de Zona, una vez efectuadas las operaciones electorales previstas en el artículo 199 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación del Alcalde Pedáneo, en cuyo caso no podrá constituirse hasta que se hubiere resuelto el mismo.
2. La sesión constitutiva de la Junta Vecinal requerirá para su validez la asistencia de la mayoría de sus miembros, así como la del fedatario.

Artículo 143

El régimen de sesiones de las Juntas Vecinales se amoldará a lo dispuesto en este Reglamento para la Junta de Gobierno Local.

Artículo 144

Lo dispuesto en los artículos anteriores se entiende sin perjuicio de los casos en que proceda el funcionamiento en régimen de Concejo Abierto.

Artículo 145

El Alcalde Pedáneo designará y removerá libremente el Vocal que haya de sustituirlo en caso de ausencia, vacante o enfermedad.

TÍTULO VI

Procedimiento y régimen jurídico

CAPÍTULO I

Procedimiento administrativo

Sección 1ª. Normas generales

Artículo 146

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 C) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el procedimiento administrativo de las entidades locales se rige:

Primero. Por lo dispuesto en la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

Segundo. Por la legislación sobre procedimiento administrativo de las entidades locales que dicten las Comunidades Autónomas respectivas.

Tercero. En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución Española, por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo de las entidades locales, que no tenga carácter básico o común.

Cuarto. Por los Reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las entidades locales, en atención a la organización peculiar que hayan adoptado.

Artículo 147

1. La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las entidades locales.
2. Siempre que sea posible se mecanizarán o informatizarán los trabajos burocráticos y se evitará el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables.

Artículo 148

Las entidades locales deben velar por la custodia, ordenación, clasificación y catalogación de los documentos y expedientes y remitir anualmente al Instituto de Estudios de Administración Local relación especificada de documentos y Ordenanzas antiguas y modernas, para su conservación y utilización por dicho Centro.

Artículo 149

Los Secretarios de los Ayuntamientos de Municipios de población superior a 8.000 habitantes y los de Diputaciones Provinciales redactarán una Memoria dentro del primer semestre de cada año, en la que darán cuenta circunstanciada de la gestión corporativa, incluyendo referencias al desarrollo de los servicios, estadísticas de trabajos, iniciativas, proyectos de trámite, estados de situación económicos y modificaciones introducidas en el inventario general del patrimonio, que serán remitidas al Ministerio para las Administraciones Públicas.

Artículo 150

Los trámites de instrucción y discusión no servirán de excusa a los Ayuntamientos, Diputaciones y Comisiones para demorar el cumplimiento de las obligaciones legales.

Sección 2ª. Del Registro de Documentos

Artículo 151

1. En todas las entidades locales habrá un Registro General para que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente.
2. El Registro General permanecerá abierto al público todos los días hábiles durante las horas prevenidas en la legislación de procedimiento administrativo común.
3. La existencia de un único Registro General se entenderá sin perjuicio de su organización desconcentrada, adaptándolo a las características de la organización de los servicios de la entidad local.

Artículo 152

El Registro General estará establecido de modo que garantice la constancia de la entrada y salida de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la entidad local. Los libros o soporte documental del Registro, no podrán salir bajo ningún pretexto de la Casa Consistorial. El acceso a su contenido se realizará mediante consulta de los mismos en el lugar en que se encuentren custodiados o mediante la expedición de certificaciones y testimonios.

Artículo 153

1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos:
 - a) Número de orden correlativo.
 - b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.
 - c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.
 - d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.
 - e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.
 - f) Negociado, Sección o Dependencia a que corresponde su conocimiento.
 - g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y
 - h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir.
2. Los asientos de salida se referirán a estos conceptos:
 - a) Número de orden.
 - b) Fecha del documento.
 - c) Fecha de salida.
 - d) Autoridad, Negociado, Sección o Dependencia de donde procede.
 - e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige.
 - f) Extracto de su contenido.
 - g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y
 - h) Observaciones.

3. Los asientos han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán salvadas.

Artículo 154

En el Registro de Salida se anotarán todos los oficios, notificaciones, órdenes, comunicaciones, certificaciones, expedientes o resoluciones que emanen de las Corporaciones, autoridades o funcionarios locales.

Artículo 155

Registrado un documento, se estampará en el mismo nota expresiva de la fecha en que se inscribe, entrada o salida, y número de orden que le haya correspondido.

Artículo 156

1. El funcionario encargado del Registro cuidará, bajo su personal responsabilidad, de que cuantos documentos se presenten lleven adheridos los reintegros que exija la Ordenanza reguladora de la tasa local del mismo, si la hubiere, los cuales se inutilizarán estampando sobre ellos la fecha de entrada.
2. Si el documento presentado a Registro no reuniera los datos exigidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común o faltara el reintegro debido, se requerirá a quien lo hubiera firmado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se archivará sin más trámite.

Artículo 157

La entrega y recepción, apertura y tramitación de los pliegos de proposiciones para optar a subastas o concursos y sus documentos complementarios, se sujetarán a lo dispuesto especialmente en el Reglamento de Contratación de las Entidades Locales.

Artículo 158

Los escritos podrán presentarse acompañados del documento o documentos en que funden su derecho los interesados, ya sean originales, ya por testimonio o por copia del original que cotejará el encargado del Registro.

Artículo 159

1. Todo personal que presente un documento en el Registro podrá solicitar recibo gratuito donde conste día y hora de presentación, número de entrada y sucinta referencia del asunto.
2. El recibo hará prueba respecto a la fecha en que el documento ingresó en el Registro. En lugar de recibo podrá entregarse copia sellada del documento.

Artículo 160

El encargado del Registro, una vez efectuada la inscripción, hará la clasificación de los documentos ingresados y procederá a distribuirlos entre las distintas oficinas, donde se anotarán en el Registro parcial y unirán a sus antecedentes, si los hubiere, o se abrirá o iniciará expediente en su caso, dándole la pertinente tramitación.

Artículo 161

Para la salida de documentos, cada Sección o Negociado enviará los que hayan de expedirse al Registro, que los cursará devolviendo a la Dependencia de origen las minutas correspondientes después de estampar en ellas el sello en que conste la fecha de salida y número del asiento.

Artículo 162

Con referencia a los asientos de los Libros del Registro podrán expedirse certificaciones autorizadas por el Secretario.

Sección 3ª. De los expedientes

Artículo 163

La capacidad de obrar, la legitimación y la representación de los interesados ante las entidades locales se regulará por la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Artículo 164

1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.

Artículo 165

1. Los expedientes se iniciarán:
 - a) De oficio, cuando se trate de necesidades del servicio público o de exigir responsabilidades a los miembros o funcionarios de las Corporaciones locales.
 - b) A instancia de parte, cuando se promueven para resolver pretensiones deducidas por los particulares.
2. Será cabeza del expediente en los primeros el acuerdo y orden de proceder, y en los segundos la petición o solicitud decretada para su trámite.

Artículo 166

1. Iniciado un procedimiento, la autoridad competente para resolverlo podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ellos.
2. No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables a los interesados, o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Artículo 167

1. La tramitación de los expedientes se simplificará cuanto sea posible.

2. En ningún caso podrán los funcionarios, Ponencias o Comisiones abstenerse de proponer, ni la Corporación de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales aplicables al caso.

Artículo 168

La exposición al público, anuncios, información, audiencia a los interesados, intervención jerárquica superior y demás garantías del procedimiento, se sujetarán a las condiciones y plazos establecidos legalmente.

Artículo 169

Para el cómputo de todos los plazos se estará a lo dispuesto en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Artículo 170

Cuando se hayan de desglosar documentos de los expedientes, se hará constar el hecho y se dejará copia autorizada por el Jefe de la unidad administrativa correspondiente, en sustitución de aquéllos.

Artículo 171

1. Los expedientes o documentos originales sólo podrán salir de las oficinas por alguna de estas causas:
 - a) Que soliciten, mediante escrito, su desglose quienes lo hubieren presentado, una vez que hayan surtido los efectos consiguientes.
 - b) Que hayan de enviarse a un Organismo público en cumplimiento de trámites reglamentarios o para que recaiga resolución definitiva, y
 - c) Que sean reclamados por los Tribunales de Justicia.
2. De todo documento original que se remita se dejará fotocopia o copia autorizada en el archivo.

Artículo 172

1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.
2. Los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Juntas y Comisiones se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el decreto o acuerdo que los haya motivado.

Artículo 173

1. Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de los siguientes acuerdos:
 - a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.
 - b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.

- informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.

Artículo 174

- Sin perjuicio de los informes preceptivos que deban emitir el responsable de la Secretaría y el responsable de la Intervención, el Presidente podrá solicitar otros informes o dictámenes cuando lo estime necesario.
- Cuando los citados informes o dictámenes sean emitidos por funcionarios de la entidad, éstos no podrán formular minuta ni percibir retribución específica por tal motivo al margen de las previstas en el sistema retributivo aplicable a los funcionarios públicos.

En los demás casos se estará a lo dispuesto en la legislación laboral o civil y en los contratos correspondientes.

Artículo 175

Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

- Enumeración clara y sucinta de los hechos.
- Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y
- Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Artículo 176

Iniciado un expediente, las entidades locales están obligadas a resolverlo expresamente. No obstante lo anterior, se aplicará la legislación sobre procedimiento administrativo común por lo que se refiere al silencio administrativo.

Artículo 177

- Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.
- Para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes habrán de estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla.
- Se dejará copia certificada en el expediente de la resolución adoptada.

Artículo 178

La caducidad de los expedientes administrativos se regirá por la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Artículo 179

Los expedientes tramitados pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes.

Sección 4ª. De los interesados en los expedientes, de las recusaciones y abstenciones

Artículo 180

Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes.

Artículo 181

1. Toda persona natural o jurídica que invoque un interés en el asunto que pueda resultar afectado por la cuestión que se esté sustanciando en un expediente, podrá comparecer en él mientras no haya recaído resolución definitiva para formular las alegaciones que estime convenientes a su defensa.
2. Si la Administración tuviese conocimiento de que existen otros interesados en el expediente, los requerirá por escrito para que se personen dentro del plazo de diez días y aduzcan lo que crean oportuno.

Artículo 182

En cualquier momento podrán los interesados formular recusación contra el funcionario que tramite el expediente por alguna de las causas previstas en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Artículo 183

1. Los funcionarios en quienes se dé alguna de las causas señaladas en el artículo anterior deberán abstenerse de actuar, aun cuando no se les recuse, dando cuenta al Presidente de la Corporación, por escrito, para que provea a la sustitución reglamentaria.
2. Cuando la recusación se dirija a cualquier miembro de la Corporación, decidirá el Presidente, y si se refiere a éste, el Pleno.

Artículo 184

La recusación se incoará por instancia alegando la causa. El recusado manifestará por escrito si la reconoce o no y una vez practicada la prueba que proceda, dentro de los quince días, el Presidente o el Pleno, en su caso, resolverá sin recurso alguno, sin perjuicio de alegar la recusación al interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo, según proceda, contra el acto que termine el procedimiento.

Artículo 185

La actuación de los miembros en que concurran los motivos de abstención a que se refiere el artículo 21 del presente Reglamento implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Sección 5ª. De los honores y distinciones

Artículo 186

La concesión a las entidades locales de tratamientos, honores o prerrogativas especiales, así como el otorgamiento a las mismas de títulos, escudos, banderas, blasones, lemas y dignidades, se efectuará por el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma, previa la instrucción de expediente.

Artículo 187

La adopción de escudos heráldicos municipales requerirá acuerdo del Ayuntamiento Pleno, con expresión de las razones que la justifiquen, dibujo-proyecto del nuevo blasón, informe de la Real Academia de la Historia y aprobación por el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma.

Artículo 188

Cada Corporación local, sin perjuicio de poder usar en las comunicaciones oficiales el sello constituido por los emblemas del escudo nacional, usará el que privativamente corresponda a la entidad local respectiva, ya porque estuviera consagrado por la Historia y el uso, ya en virtud de expresa rehabilitación o adopción a tenor de los artículos anteriores.

Artículo 189

Las Corporaciones locales podrán acordar la creación de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos, a fin de premiar especiales merecimientos, beneficios señalados o servicios extraordinarios.

Artículo 190

1. Asimismo estarán facultados los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Cabildos y Consejos Insulares para acordar nombramientos de hijos predilectos y adoptivos y de miembros honorarios de la Corporación, atendidos los méritos, cualidades y circunstancias singulares que en los galardonados concurren y que serán aplicados con el mayor rigor en expediente que se instruirá al efecto.
2. Los nombramientos de miembros honorarios de las Corporaciones no otorgarán en ningún caso facultades para intervenir en el gobierno o administración de la entidad local, pero habilitarán para funciones representativas cuando éstas hayan de ejercerse fuera de la demarcación territorial respectiva. Para concederlos a extranjeros se requerirá autorización expresa del Ministerio para las Administraciones Públicas, previo informe del de Asuntos Exteriores.

Artículo 191

Los requisitos y trámites necesarios para la concesión de los honores y distinciones a que se refieren los dos artículos precedentes, se determinarán en Reglamento especial.

Sección 6ª. De las comunicaciones y notificaciones

Artículo 192

1. Las resoluciones de los Alcaldes y de los Presidentes de las Corporaciones locales se extenderán a su nombre; cuando las resoluciones administrativas se dicten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por la autoridad que la haya conferido.
2. Las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría.

Artículo 193

Toda comunicación u oficio habrá de llevar el sello de salida estampado por el Registro General y de ellos se unirá al expediente minuta rubricada.

Artículo 194

La notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Artículo 195

Las providencias de trámite y los actos o acuerdos que pongan término a un expediente serán notificados en los diez días siguientes al de su fecha.

CAPÍTULO II

De la publicidad y constancia de los actos y acuerdos

Sección 1ª. De la publicidad de los actos y acuerdos

Artículo 196

1. Los acuerdos que adopten el Pleno y la Junta de Gobierno Local, cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley. Iguales requisitos serán de aplicación a las Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Corporación y miembros de ella que ostenten delegación.
2. Las Ordenanzas y Reglamentos, incluidas las normas de los planes urbanísticos, se publican en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Idéntica regla es de aplicación a los Presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de la misma Ley.
3. En el plazo de seis días posteriores a la adopción de los actos y acuerdos, se remitirán al Gobernador civil o Delegado del Gobierno, en su caso, y a la Administración Autonómica, copia o, en su caso, extracto comprensivo de las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno municipales. El Alcalde o Presidente de la Corporación y, de forma inmediata, el Secretario de la Corporación, serán responsables del cumplimiento de este deber.

Artículo 197

Los Ayuntamientos capitales de Provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales, publicarán al menos una vez al trimestre, un Boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, y su normativa de desarrollo, o merezcan ser divulgados, por tratarse de adopción de medidas excepcionales, llamamientos al vecindario, referencias históricas y anales locales o provinciales.

Sección 2ª. De la formalización de las actas y certificaciones

Artículo 198

El Libro de Actas, instrumento público solemne, ha de estar previamente foliado y encuadernado, legalizada cada hoja con la rúbrica del Alcalde o Presidente y el sello de la Corporación, y expresará en su primera página, mediante diligencia de apertura firmada por el Secretario, el número de folios y la fecha en que se inicia la transcripción de los acuerdos.

Artículo 199

1. No obstante lo expuesto en el artículo anterior, cuando se utilicen medios mecánicos para la transcripción de las actas, los Libros, compuestos de hojas móviles, tendrán que confeccionarse de acuerdo con las siguientes reglas:

1ª Habrá de utilizarse, en todo caso, el papel timbrado del Estado o el papel numerado de la Comunidad Autónoma.

2ª El papel adquirido para cada Libro, que lo será con numeración correlativa, se hará constar en la diligencia de la apertura firmada por el responsable de la Secretaría, que expresará en la primera página las series, números y la fecha de apertura en que se inicia la transcripción de los acuerdos. Al mismo tiempo cada hoja será rubricada por el Alcalde o Presidente, sellada con el de la Corporación y numerada correlativamente a partir del número 1, independientemente del número del timbre estatal o comunitario.

3ª Aprobada el acta, el Secretario la hará transcribir mecanográficamente por impresora de ordenador o el medio mecánico que se emplee, sin enmiendas ni tachaduras o salvando al final las que involuntariamente se produjeren, a las hojas correlativas siguiendo rigurosamente su orden y haciendo constar, al final de cada acta por diligencia, el número, clase y numeración de todos y cada uno de los folios del papel numerado en que ha quedado extendida.

4ª Como garantía y seguridad de todas y cada una de las hojas sueltas, hasta la encuadernación, se prohíbe alterar el orden numérico de los folios descritos en la diligencia de apertura, debiendo anularse por diligencia en los casos de error en el orden de transcripción o en su contenido.

5ª Cuando todos los folios reservados a un Libro se encuentren ya escritos o anulados los últimos por diligencia al no caber íntegramente el acta de la sesión que corresponda pasar al Libro, se procederá a su encuadernación. En cada tomo se extenderá diligencia por el Secretario, con el "visto bueno" del Presidente, expresiva del número de actas que comprende, con indicación del acta que lo inicie y de la que lo finalice.

2. La adopción del sistema de hojas móviles exigirá el acuerdo expreso del Pleno, a propuesta del Alcalde o Presidente.

Artículo 200

Los Libros de Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Diputación, o de quienes actúen por su delegación, se confeccionarán con los mismos requisitos establecidos en los artículos anteriores.

Artículo 201

Las actas y resoluciones redactadas en versión bilingüe se transcribirán a los Libros correspondientes mediante el sistema de doble columna, una para cada lengua, a fin de facilitar su cotejo y uso.

Artículo 202

Las actas de las sesiones resolutivas de la Junta de Gobierno Local se transcribirán y conservarán con separación de los soportes documentales destinados a recoger las del Pleno, pero con idénticas garantías que las de éste.

De igual modo se operará en relación con la formalización de las resoluciones del Alcalde o Presidente y otros órganos unipersonales que actúen por su delegación.

Artículo 203

El Secretario custodiará los Libros de Actas, bajo su responsabilidad, en la Casa Consistorial y no consentirá que salgan de la misma bajo ningún pretexto, ni aun a requerimiento de autoridades de cualquier orden. Estará obligado a expedir certificaciones o testimonios de los acuerdos que dicho Libro contenga cuando así lo reclamen de oficio las autoridades competentes.

Artículo 204

Las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, así como las copias y certificados de los Libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el Secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa.

Artículo 205

Las certificaciones se expedirán por orden del Presidente de la Corporación y con su "visto bueno", para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica. Irán rubricadas al margen por el Jefe de la Unidad al que corresponda, llevarán el sello de la Corporación y se reintegrarán, en su caso, con arreglo a la respectiva Ordenanza de exacción, si existiere.

Artículo 206

Podrán expedirse certificaciones de las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales, antes de ser aprobadas las actas que los contengan, siempre que se haga la advertencia o salvedad en este sentido y a reserva de los términos que resulten de la aprobación del acta correspondiente.

Artículo 207

Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b), de la Constitución Española. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

CAPÍTULO III

Régimen jurídico

Sección 1ª. De la ejecutividad de los actos y acuerdos locales

Artículo 208

1. Los actos de las entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación y publicación, o cuando una Ley exija su aprobación por otra Administración Pública.

Sección 2ª. De las reclamaciones y recursos contra los actos y acuerdos de las Corporaciones locales

Artículo 209

1. Contra los actos y acuerdos de las entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán, previo recurso de reposición o reclamación previa en los casos en que proceda, ejercer las acciones pertinentes ante la jurisdicción competente.
2. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

Artículo 210

Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- a) Las del Pleno, los Alcaldes, Presidentes y Comisiones de Gobierno, salvo los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- b) Las de las autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- c) La de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

Artículo 211

1. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo contra actos o acuerdos de las autoridades y entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, deberá formularse recurso de reposición, que se presentará ante el órgano que hubiere dictado el acto o acuerdo, en el plazo de un mes a contar desde la notificación del acto o acuerdo.
2. No obstante, el recurso de reposición será potestativo en materia de presupuestos, imposición y ordenación de tributos, y en los demás casos en que tenga tal carácter según lo dispuesto en la mencionada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
3. El plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo.

Artículo 212

No se podrán ejercitar acciones fundadas en el Derecho privado o laboral contra las autoridades y entidades locales sin previa reclamación ante las mismas. Dicha reclamación se tramitará y resolverá por las normas contenidas en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Artículo 213

Para reclamar en la vía gubernativa o en la judicial contra cualquier acuerdo o resolución, no será requisito indispensable la previa consignación de la cantidad exigida, sin perjuicio de los procedimientos de apremio y de los afianzamientos o garantías legales.

Sección 3ª. De la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las entidades locales por la Administración del Estado o por las Comunidades Autónomas

Artículo 214

1. La Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, están legitimadas para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, en los casos y en los términos previstos en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. Las impugnaciones a que se refiere el párrafo anterior están exceptuadas del recurso previo de reposición.

Artículo 215

1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para que anule dicho acto o acuerdo.
2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo.

Si se hubiera solicitado ampliación de la información, quedará interrumpido el cómputo del plazo, que se reanudará a partir de la recepción de la documentación interesada.

3. La entidad local, en virtud del requerimiento, y en el plazo señalado para ello, podrá anular dicho acto o acuerdo, previa audiencia, en su caso, de los interesados.
4. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento.
5. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa directamente, sin necesidad de formular requerimiento, en los dos meses siguientes al día de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo.
6. El requerimiento o la impugnación a que se refiere este artículo no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo, sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de la ejecución de aquéllos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 216

Los actos y acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades, podrán ser impugnados directamente, sin necesidad de previo requerimiento, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma, en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

En estos supuestos se estará a lo dispuesto, en cuanto a requisitos que deberá reunir la impugnación y a los efectos suspensivos de la misma, al artículo 66, párrafo segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Artículo 217

Si una entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sección 4ª. De la revisión de los actos en vía administrativa

Artículo 218

1. Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.
2. La solicitud de dictamen del Consejo de Estado, en los casos que proceda legalmente, se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Sección 5ª. Del ejercicio de acciones

Artículo 219

1. Las entidades locales territoriales están legitimadas para impugnar las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la Constitución y la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. Asimismo, las entidades locales territoriales están legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.

Artículo 220

1. Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.
2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

3. Si en el plazo de esos treinta días, la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local, facilitándoles ésta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios y que al efecto soliciten.
4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

Artículo 221

1. Los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y, en defecto de ambos, de un Letrado.
2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y en el artículo 447.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la representación y defensa en juicio de los entes locales corresponderán a los Letrados que sirvan en los Servicios Jurídicos de los mismos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda.

Sección 6ª. De los conflictos de atribuciones y competencias

Artículo 222

1. Los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma entidad local se resolverán:
 - a) Por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos o entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.
 - b) Por el Alcalde o Presidente de la Corporación en el resto de los supuestos.
2. Los conflictos de competencias planteados entre diferentes entidades locales serán resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma o por la Administración del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas, según se trate de entidades pertenecientes a la misma o a distinta Comunidad, y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CAPÍTULO IV

Responsabilidad de las entidades locales

Artículo 223

Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación, en ejercicio de sus cargos, de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

Artículo 224

1. Cuando la entidad local explote una industria o Empresa como persona jurídica de Derecho privado, le será aplicable las disposiciones del Código Civil sobre responsabilidad por daños y perjuicios.

2. En tales casos asumirá respecto de los actos ejecutados por los empleados en dicha explotación la calidad de dueño y patrono de la empresa a efectos de la responsabilidad que pudiera contraer por hechos ilícitos de esos agentes constitutivos de dañar a las personas, a los bienes o a los derechos de terceros.
3. Los perjudicados deberán interponer la reclamación a que se refiere el artículo 212 del presente Reglamento con carácter previo a la formulación de la correspondiente demanda judicial.
4. Contra el acuerdo o resolución que recaiga procederá la acción correspondiente ante los Tribunales en juicio ordinario.

Artículo 225

1. Las entidades locales podrán instruir expediente, con audiencia del interesado, para declarar la responsabilidad civil de sus autoridades, miembros, funcionarios y dependientes que, por dolo, culpa o negligencia graves, hubieren causado daños y perjuicios a la Administración o a terceros, si éstos hubieran sido indemnizados por aquélla.
2. El declarado responsable por la Administración podrá interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

TÍTULO VII

Estatuto del vecino

CAPÍTULO I

Derechos y deberes de los vecinos

Artículo 226

Son derechos y deberes de los vecinos los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los establecidos en las leyes.

CAPÍTULO II

Información y participación ciudadana

Artículo 227

1. Las sesiones del Pleno son públicas, salvo en los casos previstos en el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local ni de las Comisiones informativas. Sin embargo, a las sesiones de estas últimas podrá convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto, a representantes de las asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley citada en el número anterior.
3. Podrán ser públicas las sesiones de los demás órganos complementarios que puedan ser establecidos por el Reglamento orgánico municipal, en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan.

Artículo 228

1. Cuando alguna de las asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desee efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.
2. Terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno.

Artículo 229

1. Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se tramitarán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarios y de todos los acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.
3. A tal efecto, además de la exposición en el Tablón de Anuncios de la entidad, podrán utilizarse los siguientes medios:

- a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la entidad.
- b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad.

Artículo 230

1. Existirá en la organización administrativa de la entidad una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales.
3. La Oficina de Información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función.
4. Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente.

Artículo 231

1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.
2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto, el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.
3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.

Artículo 232

1. En la medida en que lo permitan los recursos presupuestados, el Ayuntamiento podrá subvencionar económicamente a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, tanto por lo que se refiere a sus gastos generales como a las actividades que realicen.
2. En tal caso, el presupuesto municipal incluirá una partida destinada a tal fin, y en sus bases de ejecución se establecerán los criterios de distribución de la misma que, en todo caso, contemplarán su representatividad, el grado de interés o utilidad ciudadana de sus fines, su capacidad económica autónoma y las ayudas que reciban de otras entidades públicas o privadas.

Artículo 233

Las asociaciones a que se refiere el artículo anterior podrán acceder al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y los medios de comunicación, con las limitaciones que impongan la coincidencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio Ayuntamiento, y serán responsables del trato dado a las instalaciones.

El uso de medios públicos municipales deberá ser solicitado por escrito al Ayuntamiento, con la antelación que se establezca por los servicios correspondientes.

Artículo 234

Sin perjuicio del derecho general de acceso a la información municipal reconocido a los vecinos en general, las entidades a que se refieren los artículos anteriores disfrutarán, siempre que lo soliciten expresamente, de los siguientes derechos:

- a) Recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad. En los mismos supuestos recibirán las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales.
- b) Recibir las publicaciones, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la entidad, atendido su objeto social.

Artículo 235

Las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos Sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada de servicios municipales cuando tal participación esté prevista en las reglamentaciones o acuerdos municipales por los que se rijan y, en su caso, en la medida en que lo permita la legislación aplicable, y se llevará a cabo en los términos y con el alcance previstos en los mismos.

En todo caso, se tendrán en cuenta, a efectos de determinar el grado de participación de cada una de ellas, tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad.

En principio, la participación de estas asociaciones sólo se admitirá en relación con órganos deliberantes o consultivos, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisivos.

Artículo 236

1. Los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos en los artículos 232, 233, 234 y 235 de este Reglamento sólo serán ejercitables por aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.
2. El Registro tiene por objeto permitir al Ayuntamiento conocer el número de entidades existentes en el Municipio, sus fines y su representatividad, a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo vecinal. Por tanto, es independiente del Registro General de Asociaciones en el que, asimismo, deben figurar inscritas todas ellas.
3. Podrán obtener la inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio y, en particular, las asociaciones

de vecinos de un barrio o distrito, las de padres de alumnos, las entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares.

4. El Registro se llevará en la Secretaría General de la Corporación y sus datos serán públicos. Las inscripciones se realizarán a solicitud de las asociaciones interesadas, que habrán de aportar los siguientes datos:
- a) Estatutos de la asociación.
 - b) Número de inscripción en el Registro General de Asociaciones y en otros Registros públicos.
 - c) Nombre de las personas que ocupen los cargos directivos.
 - d) Domicilio social.
 - e) Presupuesto del año en curso.
 - f) Programa de actividades del año en curso.
 - g) Certificación del número de socios.

En el plazo de quince días desde la solicitud de inscripción, y salvo que éste hubiera de interrumpirse por la necesidad de aportar documentación no incluida inicialmente, el Ayuntamiento notificará a la asociación su número de inscripción y a partir de ese momento se considerará de alta a todos los efectos.

Las asociaciones inscritas están obligadas a notificar al Registro toda modificación de los datos dentro del mes siguiente al que se produzca. El presupuesto y el programa anual de actividades se comunicarán en el mes de enero de cada año.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a que el Ayuntamiento pueda dar de baja a la asociación en el Registro.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

De acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución, y con lo dispuesto en los artículos 3, 24.2 y 37 del Estatuto Vasco, los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya organizarán libremente sus propias Instituciones y dictarán las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y el presente Reglamento, en materia de organización provincial.

Segunda

El presente Reglamento regirá en Navarra en los términos previstos en la disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Tercera

Las provincias constituidas en Comunidades Autónomas Uniprovinciales y la Comunidad Foral de Navarra no se rigen por lo dispuesto en este Reglamento en materia de organización y funcionamiento provincial y lo harán por sus propios Estatutos y restantes disposiciones peculiares.

Cuarta

La estructura y organización de los servicios administrativos del Ayuntamiento corresponderá, con carácter general, al Alcalde, con asesoramiento de la Junta de

GUÍA DEL CONCEJAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Gobierno Local, en el marco de las prescripciones del Reglamento orgánico o, en su defecto, del presente Reglamento.

No obstante, el Pleno ostenta las atribuciones que le otorgan los artículos 22 y 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en orden a la creación de órganos desconcentrados, aprobación de las formas de gestión de servicios y aprobación de las Ordenanzas reguladoras de cada uno de ellos, así como las relativas a las plantillas de personal y a la relación de puestos de trabajo de la entidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

Lo dispuesto en el Capítulo III del Título I del presente Reglamento, artículos 30 al 32, sobre el Registro de Intereses, no será aplicable hasta la primera renovación de las Corporaciones locales subsiguientes a la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Segunda

Mientras el Estado no dicte la legislación sobre procedimiento administrativo común a que se refiere el artículo 149.1.18ª de la Constitución, las menciones que en el presente Reglamento se efectúan a dicha normativa se entienden referidas a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Queda derogado el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, por el que se regulan las asignaciones y otras compensaciones que podrán percibir los miembros de las Corporaciones locales; el Real Decreto 1169/1983, de 4 de mayo, por el que se dictan normas para la constitución de las Corporaciones locales, y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Reglamento.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

SIGLAS

CAF	<i>Comon Assesment Framework</i>
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CMI	Cuadro de Mando Integral
CSP	Calidad de los Servicios Públicos
EE.LL	Entidades Locales
EFQM	European Foundation for Quality Management
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
IRS	<i>Interest Rate Swap</i>
LBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
OCEX	Órganos autonómicos de Control Externo
OEP	Oferta de Empleo Público
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RC	Retención de Crédito
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RS	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
SAC	Servicio de Atención al Ciudadano
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TLRHL	Texto refundido de la LRHL
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local

