



FORMACIÓN

Guías para Concejales (I):

*Organización de las
Entidades Locales*

ÍNDICE

1. Órganos y competencias

1.1. El Alcalde

1.2. Los Tenientes de Alcalde

1.3. El Pleno

1.4 La Junta de Gobierno Local

1.5. Los Órganos Complementarios del Ayuntamiento

2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales

2.1. Del Ayuntamiento en Pleno

2.2. De los Concejales

2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora

2.4. Revocaciones de los nombramientos

3. Composición y elección órganos de las Diputaciones

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.

¿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:

- Los municipios de menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- 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 los ayuntamientos?

La regulación legal de la organización de las Entidades Locales viene recogida en el artículo 20.1 de la LBRL y 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 (ROF). 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 lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

También existen en todos los Ayuntamientos, aunque se le regulen como órganos complementarios, las llamadas Comisiones Informativas y la Comisión Especial de Cuentas, que no tienen atribuciones resolutorias sino de estudio, informe o consulta.

¿Qué es el Reglamento Orgánico?

El Reglamento Orgánico de las Corporaciones Locales es resultado del ejercicio de su potestad reglamentaria y constituye la manifestación más importante de la capacidad de auto organización 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?

El artículo 22.2 LBRL regula 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 y en la Junta de Gobierno Local, a excepción de algunas como la aprobación de esta norma de organización interna.

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 Concejales 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:

- Debe ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación respectiva.
- 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 LOREG.

¿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 prometiéndolo 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 de la lista.

¿Cuáles son las competencias del Alcalde?

De acuerdo con el artículo 21 LBRL las competencias del Alcalde son:

- Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- Representar al Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y decidir los empates con voto de calidad.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Dictar bandos.
- El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado.
- Aprobar la oferta de empleo público.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones.

- Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- Las aprobaciones de la gestión urbanística del municipio.
- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno.
- La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas.
- Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales.
- Las contrataciones recogidas en la DA2ª (1) de LCSP, cuando no superen el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años.
- La aprobación de los proyectos de obras y de servicios.
- Las contrataciones recogidas en la Disposición Adicional 2ª de la LCSP, cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los 3 millones de euros, así como la enajenación del patrimonio.
- El otorgamiento de las licencias.
- Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
- Nombrar a los Tenientes de Alcalde.
- 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 un Alcalde plantee una cuestión de confianza?

La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG, introdujo, como novedad dentro del paquete de medidas del pacto local, la posibilidad (artículo 197bis 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:

- Los presupuestos anuales.
- El Reglamento Orgánico.
- Las ordenanzas fiscales.

- 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 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:

- 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.
- 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 ni en el último año de mandato de cada Corporación.

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 mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

¿Puede plantear el Alcalde consultas populares?

El artículo 71 LBRL prevé la posibilidad de que el Alcalde pueda someter a consulta popular 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:

- Acuerdo previo del Pleno adoptado por mayoría absoluta.
- 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?

El Alcalde puede delegar sus atribuciones, a excepción de aquellas que enumera la LBRL y que son las siguientes:

- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- Decidir los empates con el voto de calidad.
- Concertar operaciones de crédito.
- La jefatura superior de todo el personal.
- La separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.

- La dirección del gobierno y la administración municipal.
- Dictar bandos.
- 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 estas competencias).
- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia.
- La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de competencia de la Alcaldía.
- Adoptar personalmente las medidas necesarias y adecuadas, bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.
- La competencia establecida en el artículo 71 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 cualquier Concejal, aunque no pertenezca a la Junta, para cometidos específicos; o bien para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en otras delegaciones genéricas.

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, entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, entre los Concejales, mediante resolución del mismo que será notificada al Pleno y a los de-signados y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia.

La condición de Teniente de Alcalde puede perderse 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 al Alcalde, en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que le imposibilite para el ejercicio de sus atribuciones. También desempeñarán las funciones del Alcalde en los supuestos de vacante en la Alcaldía hasta que tome posesión el nuevo Alcalde.

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 vecinos en el mismo, de acuerdo con la siguiente escala:

Relación entre número de vecinos y concejales	
Vecinos	Concejales
Hasta 100	3
101-250	5
251-1.000	7
1.001-2.000	9
2.001-5.000	11
5.001-10.000	13
10.001-20.000	17
20.001-50.000	21
50.001-100.000	25

Tabla 1: Relación Habitantes-Concejales

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

¿Qué competencias le corresponden al Pleno?

Según el artículo 22 LBRL, el Pleno 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, a la alteración del término municipal, a la creación o extinción de órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios, aldeas...) o de entidades de gestión descentralizada (Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas), al cambio del nombre o capitalidad del municipio y a la adopción o modificación de sus signos de identidad.
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 las delegaciones de competencias hechas por otras Administraciones Públicas.
8. Planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales 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 competencias como órgano de contratación respecto de aquellos contratos para los que el Alcalde o Presidente no tenga atribuidas las competencias.
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 adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.
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 delegar el Pleno sus atribuciones?

Al igual que el Alcalde, el Pleno 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.

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

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

- El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- 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 que se regirá, en todos sus aspectos, por lo dispuesto en la legislación electoral general.
- 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;
 - Las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa. Ello 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.
- La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.
- Los acuerdos relativos a la alteración del término municipal, a la creación o extinción de órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios, aldeas...) o de entidades de gestión descentralizada (Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas), al cambio del nombre o capitalidad del municipio y a la adopción o modificación de sus signos de identidad.
- Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
- La determinación de los recursos propios de carácter tributario.
- La aprobación de los Presupuestos, de la plantilla de personal, de la cuenta general del ejercicio correspondiente, así la autorización de gastos en las materias de su competencia.
- 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.
- 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.

- 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.
- Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general.
- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.
- 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.
- El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y a otras Administraciones Públicas.
- 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 régimen de organización de los municipios de gran población.
- Las demás que expresamente le confieran las leyes.

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

- Superar 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.

1.4 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. Esta función 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. La Junta de Gobierno Local ejercerá las atribuciones que le delegue el Alcalde u otro órgano municipal, o aquéllas otras que le atribuyan las leyes.

1.5. Los Órganos Complementarios del Ayuntamiento

¿Existen órganos complementarios del Ayuntamiento?

En todas las Entidades Locales pueden existir 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.

En Andalucía, el art. 5 de la LAULA prescribe la autolimitación que se impone la Junta de Andalucía en la regulación de la organización complementaria, en claro respeto a la autonomía local y adecuación al art. 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

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

- Los Concejales y los Diputados-Delegados.
- Las Comisiones Informativas.
- La Comisión Especial de Cuentas.
- Los Consejos Sectoriales.
- Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.

En los Municipios, además de los anteriores, pueden existir los siguientes:

- Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.
- 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 que pueden ser 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?

El artículo 109 de la LAULA, establece que el municipio, en el ejercicio de su potestad de auto organización y para dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios, podrá organizar espacialmente el término municipal en circunscripciones territoriales.

Estas circunscripciones territoriales podrán ser:

- **Desconcentradas** (distritos, barrios, aldeas, pedanías...), carentes de personalidad jurídica y creadas por acuerdo plenario por mayoría absoluta. En el acuerdo de creación se determinarán los órganos de gobierno municipal, sus competencias y su estructura.
- **Descentralizadas** Pueden ser, como vimos en el capítulo anterior (1.1.4), Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas, así como las entidades instrumentales dependientes o vinculadas a la entidad local (agencias, fundaciones o empresas).

¿Qué otros órganos complementarios existen en los Municipios?

En los Municipios, además de los órganos complementarios descritos, pueden existir 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, así como 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 de-terminarán 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.

2. MODIFICACIONES EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES

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 Concejales.

El número de hecho de miembros de la Corporación es el número legal de Concejales menos las vacantes producidas y no cubiertas. La LOREG parte de la premisa de que deben coincidir el número legal y el número de hecho, en la mayor medida posible, y para ello establece 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).

2.2. De los Concejales

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

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

- Por renuncia.
- Por pérdida no voluntaria del cargo o fallecimiento.
- 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 Concejales, 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, ha de tenerse en cuenta que, en virtud del art. 15 LOREG, las Juntas Electorales de Zona ya no son órganos permanentes de la Administración Electoral: 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:

- La primera sería que la propia Corporación comprobase cualquier acreditación de la personalidad del siguiente de la lista de acuerdo con las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona, y en base a ello se le diese posesión del cargo de Concejal 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).
- 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 Concejal 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 Concejal 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 solución expuesta anteriormente con el punto 2. 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.

Si la Corporación ya está constituida, debe estimarse incorrecta 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.

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

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

- Por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación.

- Por fallecimiento o incapacitación, declarada ésta última por decisión judicial firme.
- Por pérdida de la nacionalidad española, o, en su caso, de la nacionalidad de algún país miembro de la Unión Europea.

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 Concejal, supondría la posibilidad de la comisión de un delito de desacato a la autoridad judicial o la posibilidad de mantener en el cargo de Concejal a una persona fallecida.

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 es dado de 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.

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 Servicios, funcionarios o restante personal en 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 algún establecimiento dependiente 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 los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo (se entiende que han dejado de incurrir en causa de inelegibilidad las personas que están prestando el servicio militar).
- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares, con competencia territorial.
- El Presidente de la Corporación de RTVE y las sociedades que la integran.
- Los Concejales electos en candidaturas presentadas por formaciones políticas declaradas ilegales con posterioridad por sentencia firme, y los declarados electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.

- Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena.
- Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.

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 dio origen a la referida incompatibilidad.

Cuando la causa de incompatibilidad sea la relativa a los Concejales electos en candidaturas presentadas por formaciones políticas declaradas ilegales con posterioridad por sentencia firme, y los declarados electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme, se aplica lo dispuesto en el artículo 6.4 LOREG: La incompatibilidad no surtirá efecto si la persona afectada formula una declaración expresa de rechazo de las causas determinantes de la ilegalidad de la formación política en cuestión. No obstante, si, tras dicha declaración, el interesado se retractase de la misma o sus actitudes evidenciaren contradicción con ella, incurrirá en causa de 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.).

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:

- Elecciones parciales.
- Disolución de un Ayuntamiento.
- Comisión Gestora por agotamiento de lista.
- Renuncia del titular.

- Moción de censura.

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 el nombramiento de un número de vocales igual al número legal de Concejales que debe tener ese municipio. Cuando resulte imposible conformar la Comisión Gestora, la Diputación Provincial asumirá la gestión ordinaria de la Entidad Local, no pudiendo adoptar acuerdos que requieran una mayoría cualificada (arts. 181 y 182.3 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 al Subdelegado del Gobierno y 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 importante considerar lo previsto en los artículos 100 y siguientes de la LAULA, en cuanto al gobierno y administración provisionales en los casos de modificación de términos municipales:

- Si se crea un nuevo municipio por segregación de parte del término municipal de otro u otros, los municipios que experimentan la segregación permanecerán con el mismo número de Concejales que tenían, hasta la constitución de los nuevos Ayuntamientos. El nuevo municipio creado se registrará y administrará, provisionalmente, por una Comisión Gestora con tantos vocales como Concejales le correspondan, de acuerdo con la legislación electoral. La designación de la Comisión Gestora se realizará por la Diputación Provincial.
- Si se crea un nuevo municipio por la fusión de dos o más limítrofes, cesarán sus respectivos Alcaldes y Concejales, y la Diputación Provincial designará, de entre tales personas, una Comisión Gestora, compuesta por tantos vocales como Concejales correspondan al nuevo municipio.
- Las alteraciones de términos municipales, aunque produzcan cambios en la población de los municipios afectados, no supondrán la modificación en el número de Concejales de los respectivos Ayuntamientos, hasta la celebración de las próximas elecciones municipales.

¿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 éste 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 previstos 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 sean designadas por la Diputación Provincial para completar el número legal de miembros de la Corporación, teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal.

¿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, 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).

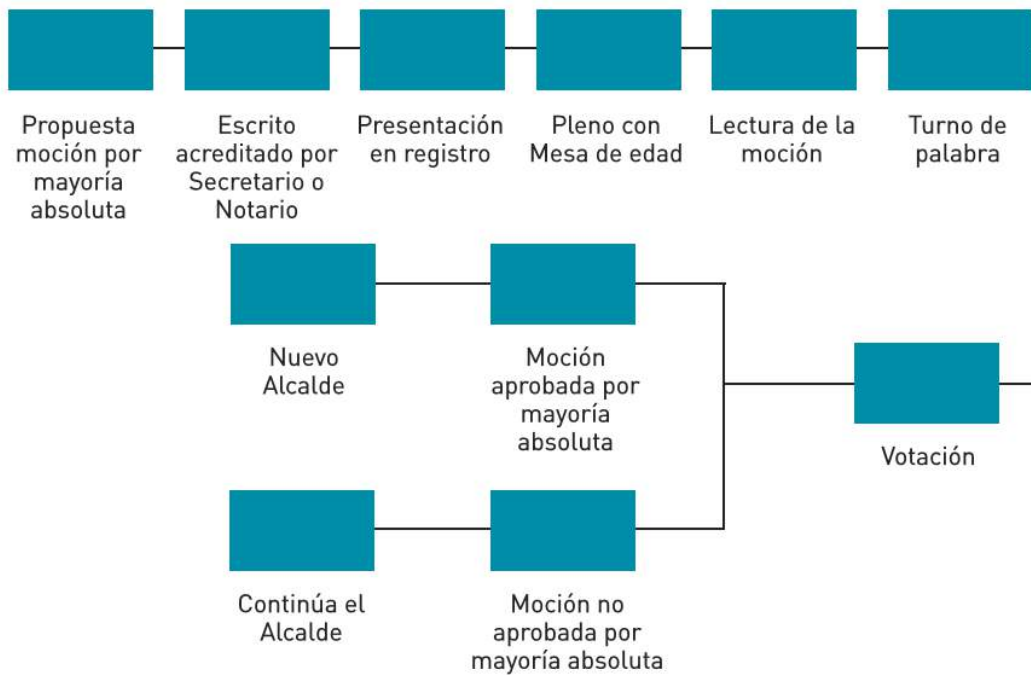
De igual modo se procederá en caso de que la Alcaldía quede vacante por fallecimiento o por sentencia firme (art. 40 R.O.F.).

¿Cómo se tramita una moción de censura?

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

- (1) 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.
- (2) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.
- (3) 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.
- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) 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.

PROCESO DE MOCIÓN DE CENSURA



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 el apartado (2).

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

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 publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente a 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, así como que la pérdida de la condición de Concejal conlleva la pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

¿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 Concejal delegado que sustituya al anterior, le serán de aplicación las mismas limitaciones que para el anterior nombramiento.

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. Esta limitación no existe para el caso de las delegaciones especiales para cometidos específicos.

Debe entenderse que la pérdida de la condición de Concejal 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 conlleva automáticamente la pérdida de la condición de Teniente de Alcalde y de Concejal delegado de servicios, en el caso de las delegaciones referidas en el art. 43-3 R.O.F.

¿Se pueden modificar 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, ya 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.).

3. Composición y elección órganos de Diputaciones

¿Cómo se eligen los órganos de las Diputaciones?

Acerca del sistema electoral provincial, el artículo 141.2 de 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 LOREG. 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:

Relación entre número de habitantes y diputados provinciales	
<i>Habitantes</i>	<i>Diputados</i>
Hasta 500.000	25
500.001-1.000.000	27
1.000.001.-3.500.000	31
3.500.001 en adelante	50

Tabla 2: Relación Habitantes-Diputados

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. Se corrigen por exceso las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional, y las fracciones 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 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.

El Presidente se elige entre sus miembros, reuniéndose para ello la Diputación 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, tomando 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 entre los miembros de la Junta de Gobierno Local, mediante resolución del Presidente, dando cuenta de ello al Pleno.

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





FORMACIÓN

Guías para Concejales (II):

*Funcionamiento de los
Órganos Colegiados del
Ayuntamiento*

ÍNDICE

1. Las sesiones

2. Adopción de acuerdos

2.1. Formas de votación

2.2. Quorum de votación

2.3. Formalidades de la votación

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.

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

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

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

- (a) El Pleno celebra sesión ordinaria cada mes, como mínimo, 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 con una población entre 5.001 y 20.000 habitantes; y cada tres meses, 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 a las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, 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 haya de sustituirle legalmente, 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 plenarios 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 hallarse en la Secretaría de la Corporación, a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria.
- (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 les sustituyan legalmente.
- (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 la abstención, a efectos de la votación correspondiente. 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 de ellos dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada 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?

El primer acto de preparación es la formación del orden del día; es decir, 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.).

Si se somete a sesión 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.).

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.), sin perjuicio de lo que ya se ha referido 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, exigiéndose, por tanto, la firma del duplicado con indicación del lugar, día y hora en que la recibe.

Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, el informe 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 si lo ha 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.).

Respecto a la inclusión de asuntos en el orden del día, 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.).

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.).

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. Corresponderá al Pleno, antes de resolver sobre el fondo del asunto, votar para declarar de urgencia el mismo. 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.

La posibilidad de tomar acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día, únicamente puede hacerse en 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.). Es posible 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. 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.).

Queda a la potestad discrecional del Alcalde la facultad de continuar las sesiones o de levantarlas después de las cero horas.

- (c) **De forma.** Las 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 relativos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, garantizados por la Constitución.

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, ya se trate del público como de Concejales. Sí se puede realizar 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 pertenecen al bloque de la sesión Corporativa (art. 88-3 R.O.F.).

- (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. En consecuencia, se interrumpirá si se ha perdido el quórum por ausentarse algunos miembros, aunque éste se haya 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.). El Secretario no tiene la obligación 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. 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, una moción de censura no podrá nunca incluirse en una sesión ordinaria (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; por ejemplo, el de aceptación de la renuncia del Alcalde o de los acuerdos de haber quedado enterado de comunicaciones oficiales.
- (4) **Acuerdos con debate.** Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde del modo siguiente:
- (a) Sólo podrá hacer uso de la palabra el Concejales que haya obtenido previa autorización del Alcalde.
 - (b) 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.
 - (c) A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno y el Alcalde cuidará de que todas las intervenciones tengan una duración igual.
 - (d) Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde que se le 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 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.
- (f) Sólo se admitirán las interrupciones del Alcalde para llamar al orden o a la cuestión debatida.
- (g) 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 acerca de su legalidad o de sus 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 ofenda al decoro de la Corporación, de sus miembros, de las instituciones públicas o de cualquier otra persona o Entidad; que produzca interrupciones o altere el orden de la sesión; o que pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.

Después de tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia en la segunda de las consecuencias que conllevaría 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 76 LBRL). En estos casos, el Concejal 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?

En el orden del día figuran asuntos a tratar, que normalmente ya van redactados con la 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 pre-sentado por Concejal 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. Como ya se refirió con anterioridad, para poder entrar en el debate y votación de una moción, se precisa previamente votar su urgencia por mayoría absoluta (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.).
- (6) **Asunto sobre la mesa.** Cualquier Concejal puede pedir, durante el debate, la retirada de algún expediente incluido en el orden del día, para que se incorporen los mismos documentos o informes. 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 próxima sesión.

2. ADOPCIÓN DE ACUERDOS

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. Al ser llamado cada Concejal, responde en voz alta «Sí», «No» o «Me abstengo». Para proceder a una votación nominal es necesario que así lo acuerde previamente el propio Pleno 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 la 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 en esta se computa, en el caso de las votaciones ordinarias, el número de votos a favor, el número de votos en contra y las abstenciones; 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 que puede plantear problemas, puesto que la LBRL legítima para impugnar los acuerdos a los Concejales que los hayan votado negativamente, y para poder acreditar esa legitimación es necesario que en el Acta o en su borrador conste que el Concejal en cuestión, con su nombre y apellidos, ha votado negativamente el acuerdo.

Este asunto queda recogido en el artículo 109.1 h) R.O.F., donde se contempla el derecho de los Concejales a exigir que en el Acta conste nominalmente el sentido de su voto, aunque se trate de votaciones ordinarias.

2.2. Quorum de Votación

- (a) **Mayoría simple.** Es la fórmula general de adopción de acuerdos. Existe mayoría simple cuando los votos a favor son más que los votos en contra. Se repite la votación si se produce empate entre votos afirmativos y negativos, 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 en 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.

(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 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:

(1) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales (es importante considerar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 95.1 de la LAULA, tales acuerdos se refieren a la iniciativa procedimental, ya que, en virtud del artículo 99 de la misma Ley, el procedimiento se resuelve por Decreto del Consejo de Gobierno).

(2) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta Ley (en la LAULA, no se requiere el acuerdo al respecto del Consejo de Gobierno, sino que, tanto la iniciativa como el acuerdo final en estas cuestiones, corresponde al Pleno mediante mayoría absoluta).

(3) Aprobación de la delimitación del término municipal esta afirmación debe matizarse de acuerdo con el dictamen 478/2009, de 15 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, acerca de la imposibilidad de modificar los límites ya establecidos como definitivos un simple acuerdo amistoso entre Ayuntamientos o por instrumentos de planificación urbanística. Para la alteración de tales límites definitivos, ha de seguirse el procedimiento previsto en los artículos 95 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, que finalizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno).

(4) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.

(5) Aprobación o modificación de su bandera, enseña o escudo.

(6) Aprobación y modificación del Reglamento orgánico propio de la Corporación.

(7) 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.

(8) 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.

(9) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.

- (10) 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.
- (11) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
- (12) 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 177.5 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.
- (13) Los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- (14) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- (15) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- (16) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- (17) Las restantes determinadas por la ley.

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 Concejales 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 que no estuviesen presentes en el momento de la votación. Si se hubiesen incorporado al Salón de sesiones antes de comenzar la votación, podrán tomar parte en la misma.



FORMACIÓN

Guías para Concejales (III):

*Los Recursos Humanos al
servicio de los Entes
Locales*

ÍNDICE

1. Personal al servicio de las Entidades Locales

1.1. Funcionario de carrera

1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal

1.1.2. Funcionarios de las Corporaciones Locales

1.2. Funcionarios Interinos

1.3. Personal laboral

1.4. Personal eventual

2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos

2.1. La plantilla de personal

2.2. La relación de puestos de trabajo

2.3. Oferta pública de empleo

2.4. Los planes de ordenación de los recursos humanos

3. La Selección de Personal

4. Los salarios: estructura y componentes

4.1. Retribuciones básicas

4.2. Retribuciones complementarias

5. Derechos y deberes de los empleados públicos

5.1. Derechos de carácter individual

5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente

5.3. Deberes de los empleados públicos

5.4. La negociación colectiva

6. La formación

1. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES

La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas se fundamenta actualmente en 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.

Como se dispone en el artículo 3 del EBEP, al personal funcionario de las Entidades Locales les es de aplicación el citado Estatuto, además de aquella otra legislación que resulte de aplicación. Conforme a lo establecido en el apartado 3º de la Disposición Final Cuarta del EBEP, hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantienen en vigor las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan a lo establecido en el propio Estatuto.

En consecuencia, continúan en vigor con respecto al personal de las Entidades Locales la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, así como sus normas reglamentarias de desarrollo en todo lo que no se opongan al Estatuto, y hasta tanto se aprueben por las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública.

1.1. Funcionarios 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, corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, ejercer 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, en los términos que se establezcan en la ley de desarrollo de cada Administración Pública.

¿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.

En caso de extinción de la relación de servicios como consecuencia de pérdida de la nacionalidad o de jubilación por incapacidad permanente para el servicio, si desaparece la causa objetiva que la motivó, el interesado 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 grupo y subgrupo se establece en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

GRUPO
SUBGRUPO
TITULACIÓN
<i>EQUIVALENCIA TRANSITORIA</i>
Grupo A
Subgrupo A1
Título universitario de Grado
<i>Anterior Grupo A</i>
Subgrupo A2
<i>Anterior Grupo B</i>
Grupo B
Título de Técnico Superior
Grupo C
Subgrupo C1
Título de Bachiller o Técnico
<i>Anterior Grupo C</i>
Subgrupo C2
Título de graduado en E.S.O.
<i>Anterior Grupo D</i>

1.1.1. Funcionarios con habilitación 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 funcionarios con habilitación de carácter estatal?

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 Política Territorial y Administración Pública.

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 Política Territorial y Administración Pública para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

¿Cómo se proveen estos puestos reservados a habilitados estatales?

El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal 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 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 aquellas plazas vacantes que estimen necesario convocar entre las que, necesariamente, deberán estar incluidas aquellas que tengan asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, esto es, los puestos clasificados y reservados a las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería, que se encuentren cubiertos por funcionarios interinos o funcionarios de la entidad nombrados excepcionalmente con carácter accidental.

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 y comprobación de que han sido incluidos todos los puestos exigidos por la normativa vigente (que son los clasificados para su desempeño por funcionarios de las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería y que estén siendo desempeñados por funcionario interino o accidental), procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública 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 Política Territorial y Administración Pública 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 Política Territorial y Administración Pública.

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 subescalas 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.

¿Y si el puesto se queda vacante o desocupado?

En los supuestos de vacante o ausencia de titular de estos puestos, se articula por la normativa de aplicación (Real Decreto 1732/1994, de 26 de julio), una serie de nombramientos no definitivos, que la Comunidad Autónoma podrá efectuar, de acuerdo con su propia normativa y que a continuación, en síntesis, se exponen:

- **Nombramiento provisional:** es la forma de provisión no definitiva de carácter prioritario. Lo efectúa el órgano competente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las Corporaciones locales afectadas, a solicitud del funcionario interesado y, siempre, previa autorización de la corporación en la que cesa.
- **Acumulación:** Cuando no hubiera sido posible cubrir el puesto por ninguno de los sistemas anteriores, se podrá autorizar una acumulación; en este caso la Comunidad Autónoma autoriza a un funcionario con habilitación de carácter estatal que se encuentre ocupando un puesto a ellos reservado a desempeñar en una entidad local próxima las funciones reservadas. La acumulación se efectuará a petición de la entidad local interesada, de acuerdo con el funcionario y de la entidad donde se encuentre destinado.

- **Comisión de servicios:** Cuando no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional, se podrá conferir una comisión de servicios. Para ello es necesario que el funcionario sea de la subescala y categoría en que esté clasificado el puesto. Es preciso que lo solicite la entidad interesada y la conformidad del funcionario y de la corporación donde preste servicios.
- **Nombramiento accidental:** Recae en un funcionario propio de la Corporación suficientemente capacitado. No procederá este nombramiento para cubrir los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones propias de los puestos clasificados y reservados para su desempeño por las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, previa comunicación a la Administración que ejerza la tutela financiera.
- **Nombramiento de funcionarios Interinos:** Respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, serán nombrados por la Comunidad Autónoma a propuesta de la Corporación. Han de tener la titulación exigida para el desempeño de ese puesto.

Cuando sea imposible la cobertura de estos puestos por ninguno de los sistemas anteriormente relacionados, para el ejercicio de las funciones reservadas deberá acudir a la Diputación Provincial respectiva, entidad que deberá garantizar el cumplimiento de tales funciones mediante comisiones circunstanciales.

1.1.2. Funcionarios propios de la corporación

A los funcionarios propios de cada entidad local integrados en la escala de Administración General se les aplica un régimen general similar al de los funcionarios de las demás Administraciones Territoriales. Los funcionarios que integran los cuerpos de la escala de Administración Especial están regidos por normativas específicas para cada uno de dichos cuerpos funcionariales. Son ejemplos de este tipo de funcionarios los que integran la policía local o los cuerpos de bomberos

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 circunstancia que dio lugar a su nombramiento.

En el supuesto de que existan plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos, de las que no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, tales plazas 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.

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.

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. Serán públicos este número y las condiciones retributivas.

El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el cese 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.

¿Qué se entiende por personal directivo?

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

Aunque el EBEP solo hace alusión a este tipo de personal referido al Gobierno o a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas estimamos que nada obsta a que en las entidades locales se pudieran establecer relaciones afines.

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.

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.

Asimismo, no podrá reconocerse o autorizarse compatibilidad al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, de acuerdo con la modificación operada en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, por la Disposición Adicional Tercera del EBEP.

2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

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 la plantilla anualmente, a través del Presupuesto, debiendo 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, estableciéndose 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.

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 los 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 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 viene a ser un listado de puestos de trabajo, de carácter transitorio, cuya finalidad es legalizar la percepción del complemento específico, hasta tanto se apruebe la definitiva RPT.

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 OEP deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La OEP, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente. La OEP podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

2.4. 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:

- I. 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.
- II. Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

- III. 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.
- IV. Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
- V. La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público.

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 en los procesos de selección, sin perjuicio de la objetividad.

¿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, tendiéndose en ellos a la paridad entre hombre y mujer.

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.

Asimismo, a raíz de la entrada en vigor de la LAULA, desaparece la obligatoriedad de designar vocales representantes de la Comunidad Autónoma en los tribunales que hayan de constituirse en las distintas entidades locales para llevar a cabo la selección de su personal funcionario.

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 por sí misma, en ningún caso, 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 o 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 el sistema de concurso, con carácter excepcional, 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 renuncias de los aspirantes seleccionados antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección una relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

4. LOS SALARIOS : ESTRUCTURA Y COMPONENTES

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 comprendidos 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 por:

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

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.

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:

- (1) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- (2) 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.
- (3) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- (4) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

5. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

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 los 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.

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.

5.3. Deberes de los Empleados Públicos

¿Qué principios éticos inspiran la conducta del empleado público?

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.**
- **Respeto de la Constitución y del resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.**
- **Perseguir en su actuación la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos, fundamentándose 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.**
- **Ajustar 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.**
- **Basar su conducta 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.**
- **Abstenerse 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 contraer obligaciones económicas ni intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades, cuando ello pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.**
- **No aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.**
- **Actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilar la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.**

- No influir 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.
- Cumplir con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolver dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia. Ejercer sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público, absteniéndose de conductas contrarias al mismo y de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
- Guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantener 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. Rechazarán 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.

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 EBEP.

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 a proporcionarse mutuamente la información que precisen sobre 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 una Mesa General de Negociación en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, en las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales.

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.

Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo, 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 objeto de negociación obligatoriamente?

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 el EBEP.
- 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.

6. LA FORMACIÓN

La formación de los empleados públicos se contempla en el EBEP 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 siguiendo 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, distinguiéndose tres tipos de planes:

- **Planes Unitarios.** Afectan a una sola Administración Pública que cuente con un mínimo de 200 empleados públicos.
- **Planes Agrupados.** Afectan al personal de dos o más Entidades Locales, 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 Federación Española de Municipios y Provincias.

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



FORMACIÓN

Guías para Concejales (IV):

*Gestión Económica y
Presupuestaria*

ÍNDICE

- 1. Concepto de Presupuesto**
- 2. Estructura presupuestaria**
 - 2.1. El Capítulo de Gastos**
 - 2.2 El Capítulo de Ingresos**
- 3. Elaboración y ciclo del presupuesto**
- 4. Ejecución del Gasto**
- 5 Ejecución del Ingreso**
- 6. La Liquidación del presupuesto**
- 7. Rendición de cuentas.**

1 CONCEPTO DE PRESUPUESTO

¿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:

UNIDAD	NO AFECTACIÓN
Todos los ingresos deben incluirse en un único documento presupuestario sin que pueda haber ingresos y gastos fuera del presupuesto	Todos los ingresos se destinan a financiar indistinta y globalmente los gastos de la Administración, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación.
ANUALIDAD	ESPECIALIDAD
Los presupuestos se aprueban anualmente. Además su ejecución abarca todos los gastos e ingresos realizados durante el ejercicio al que se refieren	Los créditos presupuestarios se encuentran limitados en una triple variante: Especialidad Cualitativa (deben ser destinados para la finalidad que fueron aprobados) Especialidad Cuantitativa (su cuantía no podrá superar lo autorizado) Especialidad Temporal (se refieren al ejercicio presupuestario en el que se aprobaron)
NIVELACIÓN	UNIVERSALIDAD
El presupuesto debe aprobarse formalmente equilibrado, si bien esto no implica que en términos económicos deba existir equivalencia entre las masas de ingresos y gastos, corrientes, de capital y financieros.	Todos los ingresos y gastos deben figurar explícita y expresamente en el presupuesto

Figura 01: Principios Presupuestarios

¿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 por programas y económica 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:

- (a) Inversiones y Transferencias de capital
- (b) Los demás contratos y los de suministros y servicios sometidos a la Ley 30/2007, de 30 de Octubre de Contratos del Sector Público que no puedan ser estipulados o que 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.

Figura 02:Gastos Plurianuales

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:

- (1) Los planes y programas de inversión y financiación
- (2) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital sea titular único partícipe mayoritario la Entidad Local
- (3) El estado de consolidación del presupuesto de la Entidad con los presupuestos y estados de previsión de sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles
- (4) 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.

Figura 03: Anexos Presupuestarios

¿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 500/1990, 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 correspondiente para autorizarlas**
- (4) Tramitación de los expedientes de ampliación y generalización 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 del reconocimiento de la obligación**
- (7) Forma en la 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**
- (8) Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del presupuesto de gastos en un solo acto administrativo**
- (9) Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija**
- (10) Regulación de los compromisos de gastos plurianuales**

Figura 04: Bases de Ejecución Presupuestaria

2 ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

¿Qué forma o estructura tiene un presupuesto?

Esta materia ha sido objeto de reciente regulación en la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, cuya entrada en vigor ha tenido lugar el 1 de enero de 2010, disponiéndose que las entidades locales de forma obligatoria tienen que elaborar sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir. Es decir los presupuestos deben presentarse, obligatoriamente, en dos clasificaciones diferentes: la clasificación económica y por programas del gasto.

Atendiendo a la naturaleza económica 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 por programas responde a la finalidad y a los objetivos de las actividades a realizar. Se estructura en tres niveles: áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas, el detalle de los créditos se presentará como mínimo, a nivel de grupo de programas. Los grupos de programas de gasto podrán desarrollarse en programas y subprogramas, cuya estructura será abierta al igual que los propios grupos de programas.

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 respecto a las áreas de gasto y a las políticas de gasto establecidos en la clasificación por programas y a los capítulos y artículos en la clasificación económica.

¿Existen otras estructuras presupuestarias diferentes a la económica y por programa?

Sí, las Entidades Locales pueden presentar sus presupuestos con estructuras diferentes a las derivadas de las clasificaciones económica y por programa: La clasificación orgánica. Supone la presentación del presupuesto atendiendo a la propia estructura de la entidad, de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización.

Dicha clasificación no es 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	Gastos Corrientes	Capítulo 1	Gastos de Personal
	Capítulo 2	Impuestos Indirectos		Capítulo 2	Gastos de Bienes Corrientes y Servicios
	Capítulo 3	Tasas y Otros Impuestos		Capítulo 3	Gastos Financieros
	Capítulo 4	Transferencias Corrientes		Capítulo 4	Transferencias Corrientes
	Capítulo 5	Ingresos Patrimoniales			
Ingresos de capital no financiero	Capítulo 6	Enajenación de Inversiones Reales	Gastos de capital no financiero	Capítulo 6	Inversiones Reales
	Capítulo 7	Transferencias de Capital		Capítulo 7	Transferencias de Capital
Ingresos de capital financiero	Capítulo 8	Activos Financieros	Gastos de capital financiero	Capítulo 8	Activos Financieros
	Capítulo 9	Pasivos Financieros		Capítulo 9	Pasivos Financieros

Figura 05: Capítulos de Gastos e Ingresos

2.1. El Capítulo 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 la 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 presupuestarios
- (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 6. 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:

- (1) Que no sean bienes fungibles
- (2) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario
- (3) Que sean susceptibles de ser incluidos en el inventario
- (4) 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 7. Transferencias de Capital

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

Capítulo 8. Activos Financieros

Comprende el gasto en la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

Capítulo 9. Pasivos Financieros

Este capítulo recoge el gasto destinado a la amortización de deudas, tanto en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo, o a corto plazo, (superior o inferior a un año), también este capítulo se destina a recoger las provisiones para la devolución de los depósitos y

fianzas que se hubieran constituido a favor de la entidad local y de sus organismos autónomos.

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.

2.2. El Capítulo de Ingresos

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:

- (a) Sobre la Renta: Recoge los ingresos derivados de los impuestos sobre la renta de las personas físicas o jurídicas.
- (b) 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.
- (c) Sobre las 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.
- (d) 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 la Renta de las Personas Físicas
- Impuesto sobre Sociedades
- 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
- Recargos sobre impuestos directos del Estado, las CCAA y otras EELL

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

- **Recargos sobre impuestos directos:** recoge los recargos que resulten exigibles sobre los impuestos indirectos del Estado, las Comunidades Autónomas u otras Entidades Locales.
- **Otros impuestos indirectos:** recoge otros ingresos derivados de la recaudación de impuestos 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 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 de 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, los ingresos derivados por actuaciones y aprovechamientos urbanísticos, 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 básicos, de carácter social y preferente o a 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 afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - ✓ 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 especial 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 de la propiedad o del patrimonio de las Entidades Locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

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.
 - Reintegros por operaciones de capital, originados en ejercicios anteriores.

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.

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 de depósitos y fianzas constituidos por las entidades locales.

Capítulo 9. Pasivos Financieros

Los ingresos que se incluyen son los procedentes de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos, cualquiera que sea la moneda, naturaleza y plazo de reembolso, así como los procedentes de los depósitos y fianzas recibidos.

¿Cuál es la estructura del presupuesto por programas de gastos?

ÁREA DE GASTO 1 : Servicios públicos básicos

Comprende esta área o grupo todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o, en su caso, las provincias con arreglo al artículo 31.2 de la misma Ley, atendiendo a su función de cooperación y asistencia a los municipios. A estos efectos, se incluyen, en los términos que se exponen para cada una de ellas, cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.

ÁREA DE GASTO 2 : Actuaciones de protección y promoción social

Se incluyen en esta área o grupo todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo.

ÁREA DE GASTO 3 : Producción de bienes públicos de carácter preferente

Comprende esta área o grupo todos los gastos que realice la Entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.

ÁREA DE GASTO 4 : Actuaciones de carácter económico

Se integran en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluirán también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.

ÁREA DE GASTO 9 : Actuaciones de carácter general

Se incluyen en esta área los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a la entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización. Recogerá los gastos generales de la Entidad, que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otra área de las previstas en esta clasificación por programas. Se incluirán en este área las transferencias de carácter general que no puedan ser aplicadas a ningún otro epígrafe de esta clasificación por programas, ya que en caso contrario se imputarán en la política de gasto específica que corresponda.

ÁREA DE GASTO 0 : Deuda pública

Comprende los gastos de intereses y amortización de la Deuda Pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas. Se imputarán a esta área los gastos destinados a atender la carga financiera de la entidad local, amortización e intereses, derivados de las operaciones de crédito contratadas.

¿Qué es la aplicación presupuestaria?

La aplicación presupuestaria vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, a nivel de grupos de programas y concepto, respectivamente. En el caso de que la entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, por programas y económica.

¿Qué es el crédito presupuestario?

El crédito presupuestario se define como la expresión cifrada de la aplicación presupuestaria. El crédito inicial es la cuantía asignada a la aplicación presupuestaria en el presupuesto definitivamente aprobado. El crédito definitivo es el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de las modificaciones presupuestarias.

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:

- ◆ Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- ◆ Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo
- ◆ Anexo del personal de la Entidad
- ◆ Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio
- ◆ 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.

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, y se remitirá copia del mismo a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Economía y Hacienda.

¿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 forma 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.

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

La tipología de modificación prevista 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 pueda ser ampliado, el Presidente ordenará la incorporación de un expediente de concesión de crédito extraordinario en el primer caso, o de su 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 periodo 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 comprometida, 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.

Los créditos ampliables deberán contar siempre con financiación afectada que igualmente habrá de especificarse en las Bases de 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 aquellas 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 distintas áreas de gasto, 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:

1. 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.
2. Aquellas cuya aprobación corresponde al Pleno -transferencias de crédito entre distintas áreas de gasto (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 generen crédito es el reconocimiento 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 estarán 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 perciban 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 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 previstas 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 la incorporación de remanentes de crédito para gastos con financiación afectada, se considerarán suficientes recursos financieros los excesos de financiación y los compromisos 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 para considerar retornar a posiciones equilibradas, la de reducir gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual o superior al déficit producido.
- (b) La financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de forma que éstas modificaciones de crédito que han de ser aprobadas por el Pleno, podrán ser financiadas cuando de baja otros créditos no comprometidos y cuya reducción no suponga la perturbación del servicio prestado.
- (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 de que se tenga certeza de 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.

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 que no pueden modificarse mediante una ampliación de crédito.	Pleno de la Entidad
Ampliación de Crédito	Modificación al alza de aquellas partidas del presupuesto de gastos 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 procedentes 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 el servicio.	Pleno de la Entidad

Figura 06: Modificaciones Presupuestarias

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

- ◆ Autorización del gasto
- ◆ Disposición o Compromiso del gasto
- ◆ Reconocimiento y liquidación de la obligación
- ◆ Ordenamiento 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:

- 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 tope máximo de seis millones de euros
- Los destinados a la adquisición de bienes y derechos cuando su importe no supere el 10% 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:

- Autorización-Disposición (**AD**)
- 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.

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:

- Partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija
- Límites cuantitativos
- Régimen de reposiciones
- Situación y disposición de fondos
- Contabilidad y Control

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 500/1990 (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:

- **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.).

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.

¿Cuándo se liquida el presupuesto?

Las Entidades Locales deben confeccionar la liquidación del presupuesto antes del día 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 aplicación 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 del presupuesto del ejercicio
- (c) Los remanentes de créditos
- (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.

$$\text{Resultado Presupuestario}^{(1)} = (\text{Derechos Reconocidos Netos}^{(1)} - \text{Obligaciones Reconocidas Netas}^{(1)}) = \text{del Ejercicio}$$

¿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:

- ✓ 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, cuyo ajuste es en aumento.

¿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 anual 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 aun 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 sobre financiando 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 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 reconocidas, es decir, aquella parte de los créditos que no ha sido efectivamente gastada.

$$\text{Resultado Presupuestario}^{(1)} = (\text{Derechos Reconocidos Netos}^{(1)} - \text{Obligaciones Reconocidas Netas}^{(1)})$$

(1)= del Ejercicio

$$\text{Resultado Presupuestario}^{(2)} = \text{RP}^{(1)} + \text{Desviaciones positivas}^{(3)} + \text{Desviaciones negativas}^{(3)}$$

(1)= Resultado Presupuestario del Ejercicio, (2)= Ajustado (3)=de Financiación

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 siguiente.

¿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.

$$\text{Remanente}^{(1)} = \text{Fondos Líquidos}^{(2)} + \text{Derechos pendientes de cobro}^{(2)} - \text{Obligaciones pendientes de pago}^{(2)}$$

(1)= Remanente de Tesorería Total
(2)= A fin de Ejercicio

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 de cobro -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 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.

Actuaciones Previstas	
<p>1º</p> <p>Reducción de gastos del nuevo presupuesto</p>	<p>...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. Solo podrá revocarse por acuerdo del 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.</p>
<p>2º</p> <p>Si la reducción de gastos no resultase posible</p>	<p>...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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 financieras, no supere el 25% de los ingresos corrientes del ejercicio. • Que la nueva operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las ha concertado.
<p>3º</p> <p>En última instancia, si no se pudiese adoptar ninguna de las medidas anteriores</p>	<p>...la Entidad deberá aprobar el Presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al citado déficit.</p>

Figura 07: Actuaciones ante el Deficit

7 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

¿Dónde se recoge la información económica 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:

- (1) **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.
- (2) **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).
- (3) **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 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 económica 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 pre- sentar reclamaciones, reparos y observaciones. La Comisión, una vez examinadas estas, 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 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 Economía y 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.



FORMACIÓN

Guías para Concejales (V):

*Gestión financiera y de
Tesorería*

ÍNDICE

1. El marco legal del endeudamiento

1.1. Ahorro Neto Negativo

1.2. Capital Crediticio Excesivo

1.3. Operaciones sujetas a Autorización

1.4. Requisitos Internos

2. Las funciones de la Tesorería

2.1. El presupuesto financiero y la tesorería

2.2. Pagos a justificar y anticipos de tesorería

2.3. Morosidad

3. La gestión financiera

4. Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones

5. Garantías crediticias y avales

1 MARCO LEGAL DEL ENDEUDAMIENTO

¿Se pueden endeudar las Entidades Locales?

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.

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) La 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 pre-existentes

¿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.

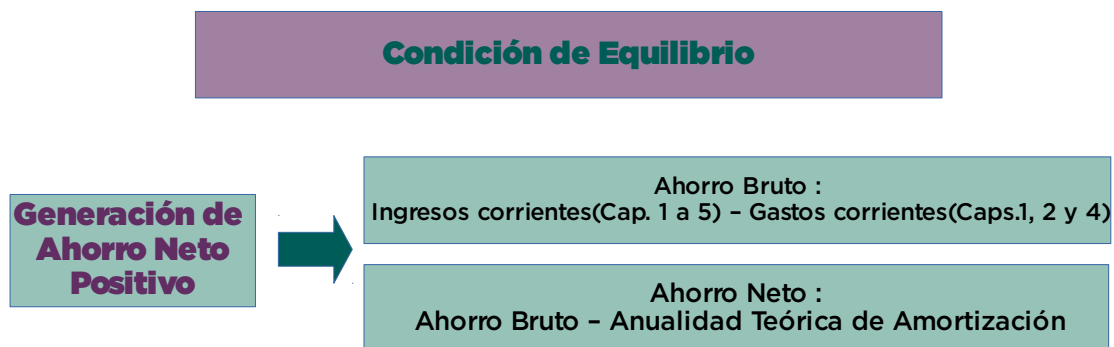
¹ Desde la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales los bonos emitidos por Corporaciones Locales son considerados "Deuda Pública".

¿Existen límites para contratar operaciones de créditos a largo plazo?

Existen **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 Economía y 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:

1.1. Ahorro Neto 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 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.



• Figura 1 Condición de Equilibrio

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.

1.2. Capital Crediticio Excesivo

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 mas de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones antes comentadas por las presentación de un *Escenario de Consolidación Presupuestaria* a tres años con objetivos de déficit y deuda. En las situaciones en las que las Administraciones Locales necesiten de autorización para la concertación de una operación financiera será el cumplimiento de estabilidad presupuestaria el que se tendrá en cuenta con carácter preferente, por parte del órgano autorizante.

1.3. Operaciones sujetas a Autorización

En todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y 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.

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.

1.4. Requisitos Internos

Existen una serie de 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?

Existen unos 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. LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA

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.

Todas estas funciones se ejercerán, en su caso, por la unidad central de tesorería, a que hace referencia el artículo 186 del TRLHL.

En cuanto a la concertación de servicios financieros, según se regula en el artículo 197 del TR. de la LRHL, las entidades locales podrán concertar los servicios financieros de su tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas:

- (a) Cuentas operativas de ingresos y pagos.
- (b) Cuentas restringidas de recaudación.
- (c) Cuentas restringidas de pagos.
- (d) Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería. Asimismo las entidades locales podrán autorizar la existencia de cajas de efectivo, para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

¿En qué consiste la recaudación de derechos y el pago de obligaciones?

Recaudación de derechos y pago de obligaciones

Es esta la función que, entre todas las enumeradas, tiene mas 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 que 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 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 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.

2.1. El Presupuesto Financiero y de Tesorería

¿Qué son los planes y programas de Tesorería?

En conformidad con lo regulado en el apartado c) del artículo 196 del TRLRHL, la Tesorería deberá formular los planes y programas de tesorería con el objeto de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones.

En la planificación financiera de las disponibilidades de tesorería a corto plazo, deberá elaborarse un presupuesto financiero y un presupuesto de tesorería. El presupuesto financiero a corto plazo, es de duración anual. Facilitará el análisis del flujo de cobros y pagos en el periodo anual y establecerá las operaciones de tesorería que habrán de formalizarse durante el periodo con el objeto de asegurar la liquidez o rentabilizar los excedentes puntuales de tesorería.

El presupuesto debe estructurarse en previsiones mensuales, elaborándose bajo el principio de caja. A través del presupuesto se podrá conocer las evoluciones previsibles de los cobros y pagos del periodo y obtener el flujo neto de tesorería.

El presupuesto financiero nos informará, además, sobre las necesidades de financiación del ejercicio, permitiendo ajustar las previsiones presupuestarias de las operaciones a largo plazo, así como de las necesidades financieras a corto.

La formación del presupuesto se realizará en base a las previsiones iniciales del presupuesto económico, a los saldos iniciales de los ejercicios cerrados de derechos y obligaciones pendientes de cobro y pago, y a los saldos disponibles en tesorería a 1 de enero del ejercicio, tomados estos en su fecha valor. Sobre este presupuesto provisional, se irán registrando los movimientos reales generados del presupuesto de tesorería. Las modificaciones presupuestarias aprobadas, se incorporarán al presupuesto financiero inicial y obteniéndose el presupuesto financiero revisado. El presupuesto revisado, puesto en comparación con el presupuesto realizado, servirá para la obtención de las desviaciones del periodo, que serán analizadas mensualmente.

La información se presentará siguiendo el esquema de cuentas de Renta-Capital-Financiera, de la Contabilidad Nacional.

El Presupuesto de Tesorería o Plan de Tesorería, es la base de información que permite al Tesorero la adopción de decisiones. El Presupuesto registra los movimientos diarios de tesorería en un horizonte móvil. Esto permite conocer con mayor precisión la posición diaria de la Tesorería.

Las previsiones del plan deben plantearse sobre un horizonte temporal que variará entre quince días y tres meses. Esto permitirá mantener una situación de equilibrio adecuada, asignando las operaciones diarias entre los distintos ordinales bancarios.

Por otra parte, el Presupuesto de Tesorería permite establecer el déficit o los excedentes dinerarios para el periodo determinado mediante las previsiones de los flujos monetarios en los momentos presentes y futuros. La fijación de stocks o existencias útiles monetarias mediante el análisis de las fuentes de financiación de la entidad, los costes de mantenimiento de los excedentes líquidos o la carencia de los mismos. Al mismo tiempo, nos permite la comprobación de las desviaciones entre los movimientos reales producidos en los ordinales bancarios, aportados por las entidades de crédito, y las previsiones recogidas en la Tesorería.

2.2. Pagos a Justificar y Anticipos de Caja Fija

¿Qué son los pagos a justificar?

Regulados en el artículo 190 del TRLRHL, y en los 69 a 72 del Real Decreto 500/1990, el desarrollo normativo realizado en la Orden EHA/4041 y 4042 de la Instrucción de contabilidad en sus modelos, Normal y Simplificada, vincula a la Tesorería en el control de los fondos. Este control se realizará por habilitados pagadores a través de cuentas restringidas de pagos.

Los Pagos a Justificar, en definición dada en el citado artículo 190, se corresponden con órdenes de pago cuyos documentos justificativos no se puedan acompañar en el momento de su expedición. En las Bases de Ejecución del presupuesto se establecerán, previo informe del Interventor, las normas que regulen la expedición de órdenes de Pagos a Justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

En el RD 500/1990, se concreta la gestión de los mismos, indicando: Las órdenes de pago a justificar se expedirán en base a resolución de la Autoridad competente para autorizar el gasto a que se refieran y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

La expedición de órdenes de pago a justificar habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente de la Entidad, salvo que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o situaciones que afecten directamente a la seguridad pública.

Los preceptores de pagos a justificar estarán sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente y deberán reintegrar a la Entidad Local las cantidades no intervenidas o no justificadas. Las normas que regulen la expedición de las órdenes de pagos a justificar, deberán contener necesariamente:

- (a) Forma de expedición y de ejecución de las órdenes de pago a justificar.
- (b) Situación y disposición de los fondos.

- (c) Pagos con fondos a justificar.
- (d) Contabilidad y control.
- (e) Límites cuantitativos.
- (f) Conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.
- (g) Régimen de las justificaciones.

Del análisis de la regulación normativa se deducen las siguientes conclusiones:

- (1) Los pagos a justificar tienen carácter presupuestario.
- (2) Que los pagos a justificar sólo se utilizarán cuando no pueda aportarse el documento justificativo en el momento del reconocimiento de la obligación ni en la ordenación del pago.
- (3) Que se conoce con antelación el importe exacto y la identificación del tercero.

Del desarrollo normativo realizado a través de la Orden EHA/4041 y 4042, se desprende que, la Tesorería deberá controlar los fondos expedidos en concepto de Pagos a Justificar mediante el desarrollo de un procedimiento contable de caja en el que se registrarán los pagos realizados contra las cuentas restringidas habilitadas al efecto. Los saldos pendientes de utilización quedarán reflejados en la situación financiera de la Tesorería.

¿Qué son los anticipos de caja fija?

Los Anticipos de Caja Fija, regulados en los artículos 73 a 76 del RD 500/1990, son provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que, para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación de los gastos al Presupuesto del año en que se realicen.

Con la regulación introducida en la Instrucción de Contabilidad, estos fondos son recogidos en cuentas restringidas de pago, habilitadas al efecto, cuyo control se realizará mediante el seguimiento contable de las operaciones de pago que se realicen contra la misma, y cuyos saldos quedarán registrados en los correspondientes arqueos de caja.

Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la autoridad competente para autorizar los pagos. Se registrarán en el sistema de información contable que deberá establecerse.

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.

Los cajeros, pagadores y habilitados que reciban anticipos de caja fija, rendirán cuentas por los gastos atendidos con los mismos, a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados, siempre de acuerdo con las normas que, a tal efecto, se dicten por el Pleno de la entidad.

Las órdenes de pago de reposición de fondos se expedirán con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades debidamente justificadas y por el importe de las mismas, previa presentación y aprobación por la autoridad competente de las correspondientes cuentas.

Los fondos no invertidos que, en fin de ejercicio, se hallen en poder de los respectivos cajeros, pagadores o habilitados, se utilizarán por éstos, en el nuevo ejercicio, para las atenciones para las que el anticipo se concedió, quedando reflejado su saldo en la posición de Tesorería.

En cualquier caso, los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de los percibidos a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo, por lo que, al menos, en el mes de diciembre de cada año, habrán de rendir las cuentas a que se refiere el artículo 190.3 del TRLRHL.

Las Entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija. Las citadas normas deberán determinar, necesariamente:

- (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.

2.3. Morosidad

Se entiende por tal la obligación de hacer informe de obligaciones pendientes de pago con detalle de su plazo de pago.

La **Ley 15/2010**, ha introducido una nueva obligación para los Tesoreros e Interventores. Estos funcionarios deberán elaborar trimestralmente un informe en relación con el cumplimiento de los plazos de pago máximo de la ley, debiendo detallar en dicho informe, qué obligaciones, de las que se encuentran pendientes de pago, están incumpliendo los plazos de pago.

De la regulación de la ley se desprende una posible, que no obligatoria, presentación de los informes y debate en el Pleno de la Corporación, así como su remisión en cualquier caso a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, y a los de las Comunidades Autónomas en aquellos casos que tengan atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales. La ley señala que la información obtenida a través de esos informes se podrá utilizar para la elaboración de un informe periódico y de carácter público sobre el cumplimiento en los plazos de pago de las Administraciones.

Registro de facturas como herramienta para tramitar expedientes de reconocimiento de obligación de pago de facturas.

El otro control que se ha introducido en el artículo quinto de esta ley, se refiere a la obligación de establecer el registro de facturas en las Entidades Locales, cuya gestión dependerá de la Intervención o del órgano que tenga atribuida la función de contabilidad. Este registro de facturas se establece como herramienta necesaria para poder dar cumplimiento a la nueva exigencia establecida por la ley de que en el plazo máximo de un mes, desde la fecha de registro la factura, se tramiten los expedientes de reconocimiento de las obligaciones derivadas de las facturas presentadas, estando habilitada la Intervención, en caso de que dicho plazo se incumpla, a requerir al órgano gestor que justifique por escrito la falta de tramitación de ese reconocimiento de la obligación. Respecto de las facturas que se hayan registrado y que en el plazo de tres meses no se haya realizado la tramitación del reconocimiento de la obligación, la Intervención debe incorporar al informe trimestral sobre cumplimiento de plazos de pago. De estos informes tendrá conocimiento el Pleno Municipal, debiendo, en los quince días siguientes a la sesión en la que ha tenido conocimiento, publicar un informe de las facturas y de los documentos presentados.

Las sociedades municipales también tienen estas obligaciones. En esta línea de transparencia e información de la gestión, en la disposición adicional tercera de la Ley 15/2010, aparece regulado un nuevo deber de información por parte de todas las sociedades y, por tanto, también aplicable a las sociedades municipales, sobre los plazos de pago a sus proveedores. Dicha información se deberá incluir en la Memoria de las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2010, de acuerdo con el contenido que a tal efecto establezca el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Artículo 200.4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se

establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

No obstante, en la disposición transitoria octava, se indica que la aplicación de los plazos contenida en el artículo 200.4 de la Ley, será efectiva a partir del uno de enero de 2013. A partir de la entrada en vigor de la ley, y hasta el 31 de diciembre de 2010, el plazo será de cincuenta y cinco días. Durante el ejercicio 2011, el plazo se reduce a cincuenta días desde la fecha de acreditación de la deuda. Para el ejercicio 2012, el plazo se reduce a cuarenta días.

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.)

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 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 largo plazo, encuentran en la regulación un marco flexible para la concertación de las operaciones llamadas de tesorería, por un plazo no superior a un año, amparadas en el Real Decreto Ley 8/2010, artículo 14.tres

Sobre la cancelación a 31-12-2010 de las operaciones de tesorería, significa que se altera la prioridad legal de pagos establecida hasta ahora, en el artículo 187 del TRLRHL, o sea que los pagos tendrán, la siguiente prioridad legal:

- ✓ 1º Cancelación de operaciones de tesorería.
- ✓ 2º Pagos de obligaciones de personal
- ✓ 3º Pagos de obligaciones procedentes de ejercicios anteriores Si es así, las consecuencias son imprevisibles pues no podría pagarse ninguna obligación sin haber garantizado previamente, la cancelación a 31 de diciembre de las operaciones de tesorería vigentes.

¿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 de porcentaje de la deuda que conviene materializar en los distintos instrumentos financieros que ofrece el mercado en préstamos o valores.
- ➔ Que porcentaje de la cartera de deuda se desea mantener a un tipo de interés variable y a tipo fijo
- ➔ Que 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 del 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.

¿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 cuenta 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 adelante se profundizará acerca de la emisión de bonos por parte de las corporaciones locales.

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.

¿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.

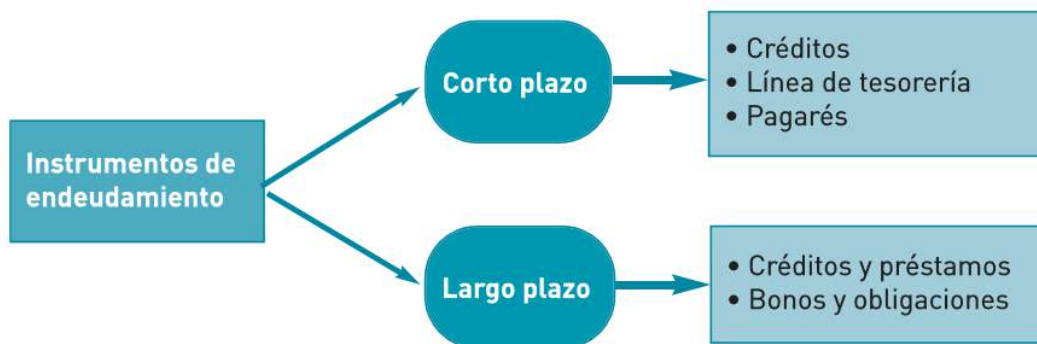
¿Es conveniente endeudarse en divisas?

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.

4. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN OFRECIDOS A LAS CORPORACIONES

¿Qué gama de instrumentos están disponibles para endeudarse?

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 son 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:

$$\text{Saldo Vivo} \times \text{Tipo Fijo} \times \frac{\text{Días Transcurridos}}{\text{Base de Cálculo}} = \text{Intereses Devengados}$$

¿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 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 (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 periodo de la inversión se calcularía de la siguiente manera:

6 meses x 30 días 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

$$\text{Saldo Vivo} \times \text{Euribor} + \text{Diferencial} \times \frac{\text{Días Transcurridos}}{\text{Base de Cálculo}} = \text{Intereses}$$

¿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.

5. GARANTÍAS CREDITICIAS Y AVALES

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):

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.
2. En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles dependientes, con avales. Si la participación social estuviese detenida por varias Entidades Locales, el aval quedará limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.
3. Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

(b) Para operaciones financieras contratadas a largo plazo:

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.
2. Con avales, tal y como se establece para las operaciones de corto plazo en el apartado a.2.).
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.

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.



FORMACIÓN

Guías para Concejales (VI):

Política Presupuestaria

ÍNDICE

1. Estabilidad presupuestaria

2. Indicadores de la situación económica y financiera y cálculo de la estabilidad presupuestaria

3. Modernización del proceso de elaboración presupuestaria

4. Planificación Presupuestaria y Financiera

5. Las alternativas a la financiación de inversiones

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, aquellas 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.

La estabilidad presupuestaria, dentro de este contexto, no es otra cosa que el establecimiento de medidas, y 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, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y sus posteriores modificaciones.

¿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.

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 han puesto de manifiesto la existencia de fuertes tensiones en el seno de la Unión Monetaria que han hecho peligrar uno de los rasgos fundamentales que debe caracterizar a un sistema eficiente de disciplina fiscal, como es el de la credibilidad. La crisis económica que estalló en 2008, que se acentuó en 2009 y que continua en la actualidad como una de las más graves y globales de la historia, ha propiciado el apoyo decidido y concertado de todas las autoridades económicas. Pero a su vez ha desencadenado la puesta en marcha de mecanismos que han obligado a los Estados responsables, a tomar medidas drásticas, ya que sin duda la pérdida de dicha credibilidad ha afectado a la eficacia del PEC como instrumento de estabilidad presupuestaria, cuestionando, incluso, su existencia misma. Destacar que en este contexto, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, un nuevo acuerdo de no disponibilidad por importe de 2.425 millones de euros y el Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado 2011-2013. Por su parte, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local aprobaron la modificación de los acuerdos marco que recogían la nueva senda de consolidación fiscal y un compromiso de un ahorro adicional de 1.200 millones de euros. En esta línea, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 garantizan el cumplimiento del objetivo de estabilidad aprobado para el Estado, y que en relación a las Entidades Locales queda fijado en -0,8 para 2011, -0,3 para 2012, y -0,2 para 2013. Así pues, las entidades locales que liquiden sus presupuestos cumpliendo la senda establecida indicada, quedarán exentas de la obligación de presentar planes económicos- financieros de reequilibrio.

¿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 comenzaron con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) en 2001, cuya aplicación se inició en los presupuestos de 2003. Esta Ley, que afectaba a todos los niveles de la Administración Pública española, incluidos sus entes dependientes, se dictó en el marco de cumplimiento del PEC y recogía, como principios rectores de la actividad presupuestaria, los de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de ingresos y gastos.

En ella, la estabilidad se interpretaba 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.

Sin embargo a pesar de la eficacia mostrada por el sistema, se pusieron de manifiesto insuficiencias que exigían su modificación para adaptarla a la realidad de un estado descentralizado en el que concurren varias administraciones públicas y a las exigencias de la política económica. Así 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), cuyo reglamento de desarrollo se aprobó mediante el Real Decreto 1463/2007, de 20 de noviembre, culminando toda la reforma con la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de dicha Ley de Estabilidad Presupuestaria, que viene a incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria al integrar dicha ley de Estabilidad y su modificación en un único cuerpo normativo, contribuyendo a mejorar la seguridad jurídica de las administraciones intervinientes.

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 reforma de 2006 persiguió dos objetivos principales: por un lado preservar los aspectos positivos de las leyes de 2001 e introducir mayor racionalidad y flexibilidad económica en los mecanismos de disciplina fiscal mediante:

- La redefinición del principio de estabilidad presupuestaria vinculándolo a la posición cíclica de la economía, lo que además de potenciar la función estabilizadora de la política fiscal, refuerza la credibilidad de los propios objetivos presupuestarios. Esta redefinición se concreta en la obligación de presupuestar con superávit cuando las circunstancias económicas son favorables, y en la posibilidad de incurrir en déficit público en los momentos bajos del

ciclo económico, de forma que a lo largo de un ciclo completo se logre una situación media de equilibrio presupuestario.

- Una mayor vinculación entre estabilidad presupuestaria y crecimiento económico.
- Un mayor compromiso fiscal de todos los niveles de gobierno, para lo cual se impulsa un mayor consenso y participación por parte de todas las administraciones públicas en la determinación de los objetivos fiscales. En términos generales, la estabilidad presupuestaria se va a identificar con una situación de equilibrio presupuestario a medio plazo. Por último indicar, que esta 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?

El principio de estabilidad presupuestaria encuentra en las Entidades Locales dos sistemas diferenciados de estructuración así en el artículo 19 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP: RDL 2/2007) que desarrolla los artículos 4 y 5 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria (RD 1463/2007, se establece:

- (a) Uno aplicable a las entidades comprendidas en el artículo 111 del RD 2/2004. (Municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma y municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes). La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria para estas entidades locales está asociada al ciclo económico, pudiendo presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas. El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, considerando los entes citados en el artículo 2.1 del TRLGEP, del ejercicio inmediatamente anterior de la Entidad Local respectiva que al efecto establezca la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las Entidades Locales representadas en ella. Para este fin, la Comisión Nacional de Administración Local deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días, dentro del límite fijado por el artículo 7.5 de este Real Decreto Legislativo, para las Entidades Locales. De no formularse una propuesta, el límite individual de cada Entidad Local se fijará por el Gobierno. Dentro de los dos primeros meses de cada

año, las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local podrán presentar a la misma una propuesta de los municipios que, estando incluidos en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del RD 2/2004, ajustarán sus presupuestos correspondientes a los tres ejercicios siguientes, al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

- (b) Un régimen diferenciado para el resto de Entidades Locales, que en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria en cada ejercicio, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En estas entidades locales, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.

¿Cómo calcula una Entidad Local su capacidad o necesidad de financiación?

Los cálculos que impone la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para conocer el estado del cumplimiento del objetivo de estabilidad 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 presupuesto en cualquiera de sus fases, y sobre él se aplican una serie de ajustes que están recogidas en él.

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 otros 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 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 las 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 1-5	Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes
Capítulo 1-7	Ingresos No Financieros	Gastos No Financieros

Figura 01: Estructura del Presupuesto

Estructura Económica del Presupuesto			
Ingresos		Gastos	
Capítulo 1	Impuestos Indirectos	Capítulo 1	Gastos de Personal
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	Capítulo 2	Compras de Bienes y Servicios
Capítulo 3	Tasas y otros ingresos	Capítulo 3	Gastos Financieros
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	Capítulo 4	
Capítulo 5	Transferencias Corrientes	Capítulo 5	Ingresos Patrimoniales
Capítulo 6	Enajenación de Inversiones Reales	Capítulo 6	Inversiones Reales
Capítulo 7	Transferencias de Capital	Capítulo 7	Transferencias de Capital
Capítulo 8	Activos Financieros	Capítulo 8	Activos Financieros
Capítulo 9	Pasivos Financieros	Capítulo 9	Pasivos Financieros

Figura 02: Estructura del Presupuesto

Cómo se calcula la estabilidad presupuestaria a partir del saldo no financiero?

La estabilidad presupuestaria implica que de manera constante, o a lo largo del ciclo, los recursos corrientes y de capital no financieros deben ser suficientes para hacer frente a los gastos corrientes y de capital no financieros. La capacidad inversora municipal vendrá determinada por los recursos de capital no financieros, y los recursos corrientes no empleados en los gastos corrientes (ahorro bruto). Simplificando, el volumen de deuda no puede aumentar, como máximo debe permanecer constante. Supone que en los presupuestos municipales el endeudamiento anual neto (endeudamiento - amortizaciones) debe ser cero. De manera más rigurosa, que las variaciones de pasivos y activos financieros debe estar equilibrada. 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.

No obstante como ponen de manifiesto Farfán y Velasco en el artículo sobre el “diagnostico económico financiero de las entidades locales, : imagen fiel e indicadores básicos,” publicado Auditoria Publica, nº 51 (2010), la legislación actual, así como el propio Manual para el cálculo del déficit público, no contemplan la realización de los ajustes que detallamos a continuación y que dada su importancia deberían ser tenidos en cuenta:

- (a) Los Gastos financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales.

Esta circunstancia puede llevar a una Corporación que cuenta con recursos acumulados procedentes de ejercicios anteriores, a generar una falta de estabilidad presupuestaria que no es real. La entidad local podría estar obligada a la aprobación en pleno de un plan económico financiero, en el supuesto de que no se incluya como ajuste positivo los gastos financiados con remanente de tesorería para gastos generales. Este ajuste reduciría el déficit de la Corporación Local, aumentando la capacidad de financiación.

- (b) Los Gastos financiados mediante incorporación de remanentes de crédito.

Los gastos con financiaciones afectadas positivas y acumuladas, son recursos incluidos en el remanente de tesorería y destinados a la financiación de un gasto pendiente de reconocer. La incorporación del gasto para su ejecución y correspondiente reconocimiento como obligación, podría estar obligando a la elaboración de un plan económico financiero, en el supuesto de no contemplarlos como ajuste en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.

En el supuesto de que esté reconocido el ingreso y pendiente de reconocer el gasto, habría que ajustar el ingreso en el ejercicio en el que se reconoce, aumentando el déficit. Y en el momento en el que se reconoce el gasto, habría que ajustarlo reduciendo el déficit.

En el supuesto de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el presupuesto, liquidación o modificación presupuestaria, será necesaria la aprobación de un Plan económico financiero en el que se adopten medidas para alcanzar el reequilibrio a tres años, contados a partir del inicio del año siguiente al que se ponga de manifiesto del desequilibrio.

¿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 presupuestario.

¿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.

Ahorro Bruto	
Ingresos Corrientes	Ahorro Bruto
	Gastos Corrientes

Figura 03: Ahorro Bruto

¿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.

Ahorro Neto	
Ahorro Bruto	Ahorro Neto
	Pasivos Financieros

Figura 04: Ahorro Neto

¿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 ratio constituye un excelente indicador de la sostenibilidad del endeudamiento público.

Carga Financiera Contable	
{Gastos Financieros Capítulo III	+ Amortización de pasivos Capítulo IX}
Ingresos Corrientes	

Figura 05: Carga Financiera

Las 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 sobre 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.

Para finalizar conviene recordar, que en materia de endeudamiento los malos resultados obtenidos por numerosas haciendas locales en 2008 - 2009 llevó al gobierno central a aprobar, el Real Decreto ley 5/2009, que permitió la formalización de las operaciones de endeudamiento para reequilibrar las tesorerías municipales. Pero el agravamiento de la situación económica motivó que en mayo de 2010 se haya aprobado el Decreto-ley 8/2010 que contempla medidas extraordinarias para lograr la reducción del déficit. Entre dichas medidas las relativas a las entidades locales, son las siguientes:

- (1) **Uno.** Se declaran recursos afectados los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011, que se destinarán, con el orden de preferencia en el que están relacionados, a las siguientes finalidades:
 - (a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.
 - (b) A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo.
 - (c) A la financiación de inversiones.

Cuando no resulten de aplicación los apartados a o b, los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarán en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a, b y c, con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

- (2) **Dos.** En el ejercicio económico 2011, las entidades locales y sus entidades de- pendientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al RDL 2/2004, de 5 de marzo, y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011. Por último indicar, y esto es lo más significativo, que las Entidades Locales que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

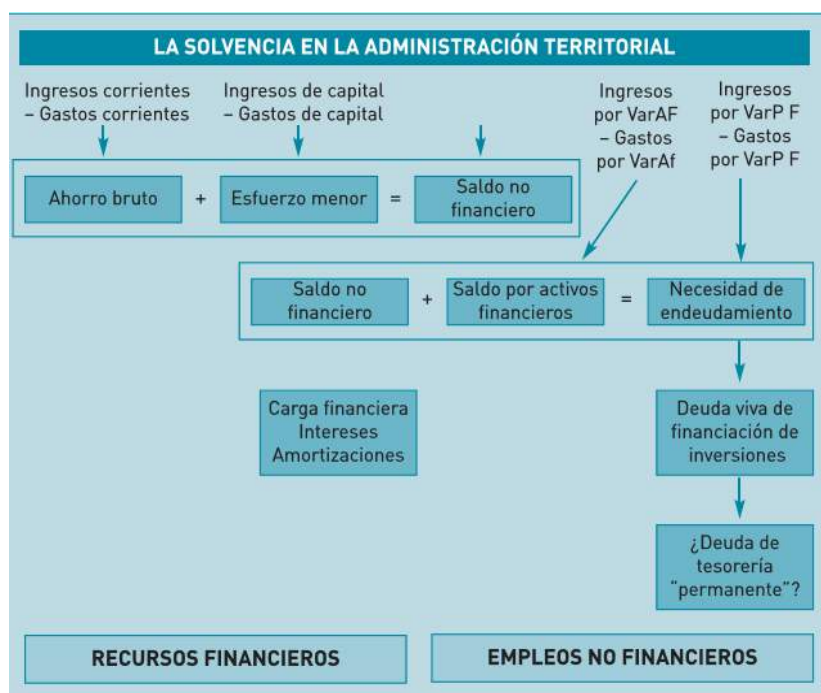


Figura 05: Solvencia de la Administración

Finalmente señalar las siguiente consideraciones:

- (1) El documento presupuestario debe ser un documento de control sobre la gestión de los recursos públicos. Las limitaciones al déficit y al endeudamiento y la limitación al gasto público conllevan rigidez en la gestión para alcanzar un sistema eficiente. Estas restricciones siempre “cuantitativas” pueden provocar el empleo de la “contabilidad creativa” como mecanismo para generar apariencia de disciplina fiscal. Ello degradaría la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera de las administraciones locales.**

- (2) Cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria impondrá un mayor rigor en el control de la gestión del presupuesto informará, en términos de contabilidad nacional de la capacidad o necesidad de financiación. Esta información elaborada con aplicación de las normas del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, se presentará en términos de realidad económica.**

- (3) La voluntad política que respalde las funciones de control e incida en la gestión correcta de los recursos será necesaria para el cumplimiento de los altos objetivos que se marcan con la aprobación de las cuentas públicas. El presupuesto como instrumento de distribución de la renta y de la riqueza debe contar con una buena definición, ser transparente, flexible y adecuado a la consecución de los objetivos reales fijados. La gestión rigurosa de las cuentas públicas ayudará al mantenimiento de la estabilidad económica y la obtención de mayores cotas de bienestar, sustancialmente, esta es la única cuestión importante.**

3. MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA

¿Qué limitaciones tiene el presupuesto tradicional?

Como se indica anteriormente el presupuesto es y 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 formalista 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 del papel central que debería corresponderle dentro de la actividad habitual de la Entidad Local:

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 su 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 este
- 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 Gobierno/Ciudadanos, posibilitando la participación e incrementando la legitimidad de los gobiernos y de la Institución.
- (d) Mejora de las relaciones de las Corporaciones con Instituciones de de ámbitos superiores y/o privadas.

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 de 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 Economía y Hacienda, de 2 de enero de 2002, por la que se dictaron las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2004-2006, siguiendo las disposiciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La orden establecía las líneas básicas de elaboración del escenario presupuestario, su estructura, procedimientos y plazos.

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. La última aprobada ha sido la Orden EHA/1319/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el periodo 2011-2013.

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.

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.

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 comparemos 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: utilización, 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 del Sector Público. 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 ellas 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, 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:

- Arrendamiento operativo
- Sociedad Pública
- Concesión de Obra Pública
- Censo enfiéutico
- 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 y de la creación de valor público.