



Curso de xestión administrativa

para servizos de normalización lingüística
(SNL) de administracións públicas locais

Materiais formativos

Alicia Paula Otero González



Ctnl

Coordinadora de Traballadores/as
de Normalización da Lingua

www.ctnl.org

Título

Material do *Curso de xestión administrativa para servizos de normalización lingüística (SNL) de administracións públicas locais*

Autora

Alicia Paula Otero González
Técnica de administración xeral do Concello de Pontevedra

Edita



Ctnl

Coordinadora de Traballadores/as de Normalización da Lingua

Apdo. de Correos 170
Santiago de Compostela
CIF: G-15542897
629 571 950
info@ctnl.org
www.ctnl.org

Colaboran



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN
E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA
Secretaría Xeral de Política Lingüística

www.xunta.es/linguagalega



Deseño da portada
gendetudio



Licenza Creative Commons Recoñecemento-NonComercial-Compartirlgual 3.0
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/deed.gl>

Xuño de 2011

1 AS FONTES DO DEREITO LOCAL. RÉXIME DE ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO	5
1.1 SISTEMA DE FONTES DO DEREITO ADMINISTRATIVO LOCAL	5
1.2 ORGANIZACIÓN DAS ENTIDADES LOCAIS TERRITORIAIS. ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO	6
1.3 FUNCIONAMENTO E COMPETENCIAS DOS ÓRGANOS MUNICIPAIS.....	8
1.4 RÉXIME DAS SESIÓNS	14
1.5 O RÉXIME ESPECIAL DO TÍTULO X DA LBRL: OS CONCELLOS DE GRAN POBOACIÓN.....	15
1.6 FUNCÍONS PÚBLICAS NECESARIAS EN TODAS AS CORPORACIÓNS: A HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL.....	16
2 O PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO LOCAL.....	20
2.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	20
2.2 PRINCIPIOS DO DEREITO ADMINISTRATIVO.....	20
2.3 O REXISTRO DE DOCUMENTOS	20
2.4 A COMPULSA DOS DOCUMENTOS.....	22
2.5 OS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS	22
2.6 OS INFORMES.....	24
2.7 AS RESOLUCIÓNS E OS ACORDOS.....	24
3 AS SUBVENCÍONS PÚBLICAS	32
3.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	32
3.2 PRINCIPIOS DE APLICACIÓN.....	32
3.3 CONCEPTO DE SUBVENCIÓN.....	32
3.4 BENEFICIARIOS E ENTIDADES COLABORADORAS.....	35
3.5 REQUISITOS XERAIS PARA O ESTABLECEMENTO, OUTORGAMENTO E XESTIÓN DE SUBVENCÍONS.....	37
3.6 PROCEDEMENTO DE OUTORGAMENTO DAS SUBVENCÍONS	38
3.7 GUÍA ORIENTATIVA DE PROCEDEMENTO PARA O OUTORGAMENTO DAS SUBVENCÍONS	42
3.8 PAGAMENTO DA SUBVENCIÓN	43
3.9 GASTO SUBVENCIONABLE	45
3.10 COMPROBACIÓN DAS SUBVENCÍONS: A XUSTIFICACIÓN	46
4 OS CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO	49
4.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	49
4.2 PRINCIPIOS DOS CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO	50
4.3 A LEI 30/2007 DE CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO	50
4.4 ESPECIALIDADES DA CONTRATACIÓN PÚBLICA NA ADMINISTRACIÓN LOCAL	52
4.5 OS CONTRATOS DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS: OS CONTRATOS TÍPICOS NA LCSP	55
4.6 O PROCEDEMENTO DE CONTRATACIÓN.....	56
4.7 AS PROHIBICIÓNS PARA CONTRATAR	59
4.8 O OBXECTO E A DURACIÓN DO CONTRATO	60
4.9 OS PREGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS E DE PRESCRICIÓNS TÉCNICAS.....	62

4.10 CRITERIOS DE VALORACIÓN DAS OFERTAS	62
4.11 PROCEDEMENTOS DE ADXUDICACIÓN DOS CONTRATOS	63
4.12 A CONTRATACIÓN DIRECTA: O PROCEDEMENTO NEGOCIADO E OS CONTRATOS MENORES	64
5 OS CONVENIOS, PROTOCOLOS E ACORDOS DE COLABORACIÓN	70
5.1 FUNDAMENTO DAS RELACIÓN INTERADMINISTRATIVAS DOS ENTES LOCAIS: A AUTONOMÍA LOCAL.....	70
5.2 O DEBER CONSTITUCIONAL DE COLABORACIÓN E COOPERACIÓN COMO FUNDAMENTO DA ACTIVIDADE CONVENCIONAL DAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS	72
5.3 FONTES NORMATIVAS DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA.....	75
5.4 CONVENIOS DE COLABORACIÓN NO EIDO MUNICIPAL: O SEU ÁMBITO MATERIAL	78
5.5 TRAMITACIÓN MUNICIPAL DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN	80
5.6 OS ASPECTOS ORZAMENTARIOS E FINANCEIROS DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.....	82
6 REQUISITOS E TRAMITACIÓN DAS FACTURAS.....	97
6.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	97
6.2 ORIBA DE EXPEDIR FACTURA.....	97
6.3 CONTIDO DAS FACTURAS	98
6.4 REXISTRO DAS FACTURAS.....	100
6.5 O CONFORME DAS FACTURAS	101
6.6 PRAZO DE EXPEDICIÓN E REMISIÓN DAS FACTURAS.....	101
6.7 DUPLICADOS DAS FACTURAS.....	102
6.8 FACTURAS DE RECTIFICACIÓN	102
7 O CONTROL INTERNO DA ACTIVIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DAS ENTIDADES LOCAIS. OS REPAROS	105
7.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	105
7.2 PRINCIPIOS DO CONTROL DA ACTIVIDADE ECONÓMICA DAS ENTIDADES LOCAIS.....	105
7.3 O CONTROL DA FUNCIÓN INTERVENTORA.....	105
7.4 EXCEPCIÓN Á REGRA XERAL DE FISCALIZACIÓN PLENA E PREVIA.....	107
7.5 FISCALIZACIÓN PREVIA LIMITADA	107
7.6 OS REPAROS	108
7.7 A RESOLUCIÓN DO REPARO.....	109
8 XESTIÓN DO GASTO PÚBLICO. EXECUCIÓN DOS ORZAMENTOS MUNICIPAIS	113
8.1 NORMATIVA DE APLICACIÓN	113
8.2 ART. 162 DO TRLFL	113
8.3 FASES DE EXECUCIÓN DO ORZAMENTO DE GASTOS.....	113
9. ANEXO DE NORMAS SOBRE USOS LINGÜÍSTICOS	115

1. AS FONTES DO DEREITO LOCAL. RÉXIME DE ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO

1.1. SISTEMA DE FONTES DO DEREITO ADMINISTRATIVO LOCAL

— Constitución española de 1978

Desenvolve polo miúdo o réxime xurídico das comunidades autónomas pero prescinde de regular a posición das entidades locais; enuncia os seus principios esenciais nos artigos 140 a 142 e remite ao lexislador ordinario para determinar o réxime xurídico básico dos entes locais.

Artigo 140

A Constitución garante a autonomía dos municipios. Estes gozarán de personalidade xurídica plena. O seu goberno e administración correspóndelles aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e mais os concelleiros. Os concelleiros serán elixidos polos veciños do municipio mediante sufraxio universal, igual, libre, directo e secreto, na forma establecida pola lei. Os alcaldes serán elixidos polos concelleiros ou polos veciños. A lei regulará as condicións nas que conveña o réxime de concello aberto.

Artigo 141.1. A provincia é unha entidade local con personalidade xurídica propia, definida pola agrupación de municipios e división territorial para o cumprimento das actividades do Estado. Calquera alteración dos límites provinciais terá que ser aprobada polas Cortes Xerais mediante lei orgánica.

2. O goberno e a administración autónoma das provincias estaranlles encomendados a deputacións ou a outras corporacións de carácter representativo.

3. Poderanse crear agrupacións de municipios diferentes da provincia.

4. Nos arquipélagos, as illas terán ademais a súa administración propia en forma de cabidos ou consellos.

Artigo 142. As facendas locais deberán dispoñer dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e nos das comunidades autónomas.

— Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local

Contén a normativa de carácter básico en materia de organización, funcionamento e competencias das entidades locais.

Esquema xeral da lei: o municipio, territorio e poboación, a provincia, organización; competencias; réxime de funcionamento dos seus órganos; relacións

interadministrativas; impugnación de actos, acordos e exercicio de accións; información e participación cidadá; o estatuto dos membros das corporacións locais; actividades, servizos e contratación; persoal ao servizo das entidades locais; facendas locais; organizacións para a cooperación entre administracións públicas en materia de Administración local; réxime de organización dos municipios de gran poboación; tipificación de infraccións e sancións das entidades locais en determinadas materias.

— **Lei 5/1997, de Administración local de Galicia**

— **Real decreto legislativo 781/1986, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL)**

O TRRL contén determinados preceptos idénticos aos da Lei 7/1985; neste caso eses artigos aplicaranse de maneira preferente á lei autonómica 5/1997.

— **Regulamentos orgánicos das propias entidades locais en materia de organización e funcionamento**

— **Real decreto 2568/1986 polo que se aproba o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROF)**

1.2. ORGANIZACIÓN DAS ENTIDADES LOCAIS TERRITORIAIS. ORGANIZACIÓN E FUNCIONAMENTO

A Lei galega 5/1997 recolle un modelo de organización político-territorial semellante ao establecido na Lei 7/1985. Así recoñece como núcleo fundamental o municipio e as provincias. A Lei 5/1997 dispón que a parroquia rural galega, nos termos que determine unha lei do Parlamento de Galicia, terá a condición de entidade local territorial e gozará de autonomía para xestionar os seus intereses patrimoniais; con todo, a Lei 5/1997 prescinde de regular as formas tradicionais de organización galegas, a parroquia e a comarca, que serán tratadas en leis administrativas especiais. Polo tanto, centrarémonos no municipio e na provincia.

A Lei básica estatal 7/1985 (LBRL) regula esta materia nos seus artigos 19 e seguintes en relación co municipio e 32 e seguintes en canto á provincia.

Segundo o artigo 19 da LBRL ao concello correspóndelle o goberno e a administración municipal. Este está integrado polo **alcalde** e polos **concelleiros**. Os concelleiros son elixidos mediante sufraxio universal, igual, libre, directo e secreto; en canto ao alcalde é elixido polos concelleiros (agás no réxime do concello aberto onde o elixen os veciños) nos termos que establece a lexislación electoral xeral.

O artigo 20 establece para o municipio:

1. A organización municipal responde ás seguintes regras:

a) O alcalde, os tenentes de alcalde e o Pleno existen en todos os concellos.

b) A Xunta de Goberno Local existe en todos os municipios con poboación superior a 5000 habitantes e nos de menos, cando así o dispoña o seu regulamento orgánico ou así o acorde o Pleno do seu concello.

c) Nos municipios de máis de 5000 habitantes, e nos de menos no que así o dispoña o seu regulamento orgánico ou o acorde o Pleno, existirán, se a súa lexislación autonómica non prevé neste ámbito outra forma organizativa, órganos que teñan por obxecto o estudo, informe ou consulta dos asuntos que deben ser sometidos á decisión do Pleno, así como o seguimento da xestión do alcalde, da Xunta de Goberno Local e dos concelleiros que exerzan delegacións, sen prexuízo das competencias de control que lle corresponden ao Pleno. Todos os grupos políticos integrantes da corporación terán dereito a participar nos ditos órganos, mediante a presenza de concelleiros pertencentes a eles en proporción ao número de concelleiros que teñan no Pleno.

d) A comisión especial de suxestións e reclamacións existe nos municipios sinalados no título X, e naqueles outros nos que o Pleno así o acorde, polo voto favorable da maioría absoluta do número legal dos seus membros, ou así o dispoña o seu regulamento orgánico.

e) A comisión especial de contas existe en todos os municipios, de acordo coa estrutura prevista no artigo 116.

2. As leis das comunidades autónomas sobre o réxime local poderán establecer unha organización municipal complementaria á prevista no número anterior.

3. Os propios municipios, nos regulamentos orgánicos, poderán establecer e regular outros órganos complementarios, de conformidade co previsto neste artigo e nas leis das comunidades autónomas ás que se refire o número anterior.

Segundo o disposto na Lei 7/1985, dentro dos órganos municipais distinguimos os órganos municipais necesarios (son de existencia obrigatoria nos concellos) e os órganos complementarios (poden existir ou non, dependerá da vontade da propia entidade local de crealos ou non).

Ao abeiro do artigo 20 da LBRL, son **órganos necesarios**:

1. **Alcalde, tenente de alcalde e Pleno**: en todos os concellos.
2. **Xunta de Goberno** (antes de 2003 comisión de goberno):

— Concellos de máis de 5000 habitantes: en todos.

— Concellos de menos de 5000 habitantes: existirá a Xunta de Goberno cando o estableza o regulamento orgánico da entidade ou cando o acorde o Pleno da corporación.

3. **Comisións informativas**: (artigo 20.1c) “órganos que teñan por obxecto o estudo, informe ou consulta dos asuntos que se van someter á decisión do Pleno, así como o seguimento da xestión do alcalde, da Xunta de Goberno Local e dos concelleiros con delegacións”:

- Concellos de máis de 5000 habitantes: en todos.
 - Concellos de menos de 5000 habitantes: existirá a Xunta de Goberno cando o estableza o regulamento orgánico da entidade ou cando o acorde o Pleno da corporación.
4. **Comisión especial de suxestións e reclamacións:** existe nos chamados concellos de gran poboación (os regulados no título X da Lei 7/1985); nos restantes concellos existe cando o dispoña o seu regulamento orgánico ou cando o acorde o Pleno por maioría absoluta.
 5. **Comisión especial de contas:** existe en todos os concellos.

Os órganos complementarios:

As comunidades autónomas poden establecer nas súas leis sobre réxime local unha organización municipal complementaria da establecida na Lei 7/85. A Lei de administración local de Galicia (LALG) 5/1997 recolle unha enumeración non taxada de posibles órganos complementarios, que poderán establecer os propios concellos a través de acordo plenario ou do regulamento orgánico da corporación. Os órganos complementarios regulados pola LALGA coinciden basicamente cos que prevé o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROF) . Son os seguintes:

- Concelleiros delegados (deputados no caso das deputacións provinciais).
- Alcaldes de barrio: representantes persoais do alcalde en barriadas ou núcleos de poboación (segundo o ROF).
- Comisións informativas: nos concellos nos que non sexa órgano necesario. Debemos aplicar o que establece a Lei 7/1985.
- Órganos de participación cidadá (o ROF chámalles consellos sectoriais).
- Órganos desconcentrados e descentralizados para xestionar os servizos.

Nas provincias reproducése o esquema anterior, aínda que a Xunta de Goberno é un órgano necesario de existencia obrigatoria en todas as deputacións provinciais.

1.3. FUNCIONAMENTO E COMPETENCIAS DOS ÓRGANOS MUNICIPAIS

1.3.1. O ALCALDE

Como dicíamos, os concelleiros constituídos en Pleno elixen o alcalde, a non ser nos concellos que funcionan en réxime de concello aberto (ata 100 habitantes) onde o elixen os veciños.

O alcalde é o presidente da corporación municipal e exerce as atribucións que lle outorgan os artigos 21 da LBRL (61 da LALGA).

Artigo 21 da LBRL:

1. O alcalde é o presidente da corporación e ten as seguintes atribucións:

a. Dirixir o goberno e a administración municipal.

b. Representar o concello.

c. Convocar e presidir as sesións do Pleno, salvo os supostos previstos nesta lei e na lexislación electoral xeral, da Xunta de Goberno Local, e de calquera outro órgano municipal cando así se estableza en disposición legal ou regulamentaria, e decidir os empates con voto de calidade.

d. Dirixir, inspeccionar e impulsar os servizos e as obras municipais.

e. Ditar bandos.

f. O desenvolvemento da xestión económica de acordo co presuposto aprobado, dispoñer gastos dentro dos límites da súa competencia, concertar operacións de crédito, con exclusión das consideradas no artigo 158.5 da Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais, sempre que aquelas estean previstas no presuposto e o seu importe acumulado dentro de cada exercicio económico non supere o 10% dos seus recursos ordinarios, agás as de tesouraría que lle corresponderán cando o importe acumulado das operacións vivas en cada momento non supere o 15% dos ingresos correntes liquidados no exercicio anterior, ordenar pagamentos e render contas; todo isto de conformidade co disposto na Lei reguladora das facendas locais.

g. Aprobar a oferta de emprego público de acordo co presuposto e cos modelos aprobados polo Pleno. Aprobar as bases das probas para a selección do persoal e para os concursos de provisión de postos de traballo e distribuír as retribucións complementarias que non sexan fixas e periódicas.

h. Desempeñar a xefatura superior de todo o persoal, e acordar o seu nomeamento e sancións, incluída a separación do servizo dos funcionarios da corporación e o despedimento do persoal laboral, dándolle conta ao Pleno, nestes dous últimos casos, na primeira sesión que teña lugar. Esta atribución entenderase sen prexuízo do disposto nos artigos 99.1 e 3 desta lei.

i. Exercer a xefatura da policía municipal.

l. As aprobacións dos instrumentos de desenvolvemento do planeamento xeral non expresamente atribuídas ao Pleno, así como as dos instrumentos de xestión urbanística e dos proxectos de urbanización.

m. O exercicio das accións xudiciais e administrativas e a defensa do concello nas materias da súa competencia, incluso cando as delegase noutro órgano, e, no caso de urxencia, en materias da competencia do Pleno, neste suposto daráselle conta a este na primeira sesión que teña lugar para a súa ratificación.

n. A iniciativa para propoñerlle ao Pleno a declaración de lesividade en materias da competencia da alcaldía.

ñ. Adoptar persoalmente, e baixo a súa responsabilidade, no caso de catástrofe ou de infortunios públicos ou grave risco destes, as medidas necesarias e axeitadas de maneira que se lle dea conta inmediata ao Pleno.

o. Sancionar as faltas de desobediencia á súa autoridade ou por infracción das ordenanzas municipais, salvo nos casos nos que tal facultade lles estea atribuída a outros órganos.

p. (Derrogado pola Lei 30/2007 de contratos do sector público).

q. A aprobación dos proxectos de obras e de servizos cando sexa competente para a súa contratación ou concesión e estean previstos no presuposto.

r. (Derrogado pola Lei 30/2007 de contratos do sector público).

s. O outorgamento das licenzas, salvo que as leis sectoriais o atribúan expresamente ao Pleno ou á Xunta de Goberno Local.

t. Ordenar a publicación, execución e facer cumprir os acordos do concello.

u. As demais que expresamente lle atribúan as leis e aquelas que a lexislación do Estado ou das comunidades autónomas lle asignen ao municipio e non lle atribúan a outros órganos municipais.

2. Correspóndelle así mesmo ao alcalde o nomeamento dos tenentes de alcalde.

3. O alcalde pode delegar o exercicio das súas atribucións, salvo as de convocar e presidir as sesións do Pleno e da Xunta de Goberno Local, decidir os empates co voto de calidade, concertar operacións de crédito, a xefatura superior de todo o persoal, a separación do servizo dos funcionarios e o despedimento do persoal laboral, e as enunciadas nas alíneas a, e, l, m, n e ñ do apartado 1 deste artigo.

Non obstante, poderá delegar na Xunta de Goberno Local o exercicio das atribucións consideradas na alínea l.”

Podemos chamar a atención sobre a letra *u* do artigo 21, que lle atribúe ao alcalde a chamada competencia residual. Isto supón que calquera competencia que a normativa sectorial, sexa estatal ou autonómica, lle outorgue ao municipio e non se lle asigne a un órgano determinado, será unha atribución do alcalde (por exemplo, ao abeiro da letra *u* do artigo 21 o alcalde é o órgano municipal ao que lle corresponde asinar os convenios administrativos —ademais de ser o representante da corporación— ou acordar a solicitude de subvencións).

1.3.2. O PLENO

O Pleno é o órgano de representación dos veciños no concello. É o órgano de debate das políticas municipais que lle afectan ao concello.

O número de concelleiros que integran o Pleno determínase no artigo 179 da Lei orgánica 5/1985 do réxime electoral xeral que di que:

1. Cada termo municipal constitúe unha circunscrición na que se elixe o número de concelleiros que resulte da aplicación da seguinte escala:

Concelleiros/as	
Ata 250 residentes	5
De 251 a 1000	7
De 1001 a 2000	9
De 2001 a 5000	11
De 5001 a 10 000	13
De 10 001 a 20 000	17
De 20 001 a 50 000	21
De 50 001 a 100 000	25

De 100 001 en diante, un concelleiro máis por cada 100°000 residentes ou fracción engadíndose un máis cando o resultado sexa un número par”

O artigo 22 da LBRL establece as súas atribucións:

1. O Pleno, integrado por todos os concelleiros, é presidido polo alcalde.
2. Correspóndenlles, en todo caso, ao Pleno municipal nos concellos, e á asemblea veciñal no réxime de concello aberto, as seguintes atribucións:
 - a. O control e a fiscalización dos órganos de goberno.
 - b. Os acordos relativos á participación en organizacións supramunicipais; alteración do termo municipal; creación ou supresión de municipios e das entidades a que se refire o artigo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración da capitalidade do municipio e o cambio de nome deste ou daquelas entidades e a adopción ou modificación da súa bandeira, insignia ou escudo.
 - c. A aprobación inicial do planeamento xeral e a aprobación que lle poña fin á tramitación municipal dos plans e demais instrumentos de ordenación previstos na lexislación urbanística, así como os convenios que teñan por obxecto a alteración de calquera destes instrumentos.
 - d. A aprobación do regulamento orgánico e das ordenanzas.
 - e. A determinación dos recursos propios de carácter tributario; a aprobación e modificación dos presupostos, e a disposición de gastos en materia da súa competencia e a aprobación das contas; todo isto de acordo co disposto na Lei reguladora das facendas locais.
 - f. A aprobación das formas de xestión dos servizos e dos expedientes de municipalización.
 - g. A aceptación da delegación de competencias feita por outras administracións públicas.

h. A presentación de conflitos de competencias a outras entidades locais e demais administracións públicas.

i. A aprobación do cadro de persoal e da relación de postos de traballo, a fixación da contía das retribucións complementarias fixas e periódicas dos funcionarios e o número e réxime do persoal eventual.

l. O exercicio de accións xudiciais e administrativas e a defensa da corporación en materias de competencia plenaria.

m. A declaración de lesividade dos actos do concello.

n. A alteración da cualificación xurídica dos bens de dominio público.

ñ. A concertación das operacións de crédito cuxa contía acumulada, dentro de cada exercicio económico, exceda do 10% dos recursos ordinarios do presuposto — salvo as de tesouraría, que lle corresponderán cando o importe acumulado das operacións vivas en cada momento supere o 15% dos ingresos correntes liquidados no exercicio anterior— todo isto de conformidade co disposto na Lei reguladora das facendas locais.

o. (Derogado pola Lei 30/2007 de contratos do sector público).

p. A aprobación dos proxectos de obras e servizos cando sexa competente para a súa contratación ou concesión, e cando aínda no estean previstos nos presupostos.

q. (Derogado pola Lei 30/2007 de contratos do sector público).

r. Aqueloutras que deban corresponderlle ao Pleno por esixir a súa aprobación unha maioría especial.

s. As demais que expresamente lle confiran as leis.

3. Correspóndelle, igualmente, ao Pleno a votación sobre a moción de censura ao alcalde e sobre a cuestión de confianza formulada por el, que serán públicas e se realizarán mediante chamamento nominal en todo caso, e que se rexen polo disposto na lexislación electoral xeral.

4. O Pleno pode delegar o exercicio das súas atribucións no alcalde e na Xunta de Goberno Local, salvo as enunciadas no apartado 2, parágrafos a, b, c, d, e, f, g, h, i, n e r, e no apartado 3 deste artigo.

1.3.3. A XUNTA DE GOBERNO

A Xunta de Goberno Local está formada polo alcalde e por un número de concelleiros non superior ao terzo do número legal destes (o número legal de membros do Pleno é o que establece o artigo 179 da LOREG segundo a poboación). Os membros da Xunta de Goberno Local son nomeados e cesados libremente polo alcalde.

A Lei 30/2007 de contratos do sector público atribúelle á Xunta de Goberno as competencias en materia de contratación administrativa.

O artigo 23 da LBRL dispón:

1. A Xunta de Goberno Local intégrase polo alcalde e por un número de concelleiros non superior ao terzo do número legal destes, nomeados e separados libremente por aquel, dándolle conta ao Pleno.

2. Correspóndelle á Xunta de Goberno Local:

A asistencia ao alcalde no exercicio das súas atribucións.

As atribucións que o alcalde ou outro órgano municipal lle delegue ou lle atribúan as leis.”

1.3.4. OS TENENTES DE ALCALDE E OS CONCELEIROS DELEGADOS

Os tenentes de alcalde son nomeados e cesados libremente polo alcalde entre os membros da Xunta de Goberno e, onde esta non exista, entre os concelleiros.

A eles se refire o artigo 23.3 da LBRL, e teñen como función a de substituír o alcalde nos casos de vacante, ausencia ou enfermidade.

Por outra banda, a lei permite que o alcalde delegue as competencias que ten atribuídas nas distintas materias nos concelleiros que forman parte da Xunta de Goberno ou nos tenentes de alcalde, nos concellos que non teñan Xunta de Goberno. Trátase neste caso de delegacións xenéricas, que abranguen unha ou varias áreas determinadas; a delegación xenérica supón que é o concelleiro delegado o que ten a facultade de dirixir e xestionar os distintos servizos e tamén lle corresponde a facultade de ditar resolucións ou decretos nas materias que lle sexan delegadas.

A lei regula tamén as chamadas delegacións especiais, que son as que o alcalde pode efectuar en calquera concelleiro, forme ou non parte da Xunta de Goberno. Os concelleiros con delegacións especiais intégranse nunha área determinada (aos concelleiros con delegacións xenéricas de área encoméndaselles a supervisión dos concelleiros con delegacións especiais). Segundo o ROF, as delegacións especiais poden ser:

a) Relativas a un proxecto ou a un asunto determinado; a delegación contén todas as facultades que se poden delegar do alcalde, incluso a de ditar resolucións, pero límitase ao tempo de xestión ou execución do proxecto.

b) As relativas a un determinado servizo; a delegación comprende a dirección e xestión do servizo, pero non están facultados para ditar resolucións ou decretos, non teñen facultades resolutivas.

c) As relativas a un distrito ou barrio.

1.4. RÉXIME DAS SESIÓNS

As sesións dos órganos das corporacións locais responden ás seguintes regras (artigos 77 e seguintes do ROF):

A) As do Pleno son de tres tipos: ordinarias, extraordinarias e as de carácter urxente.

As ordinarias teñen unha periodicidade fixada polo propio Pleno segundo os prazos mínimos que sinala a LBRL: unha vez ao mes nos concellos de máis de 20 000 habitantes e nas deputacións, bimensual nos concellos de entre 5000 e 20 000 habitantes e trimestral nos de menos de 5000 habitantes.

As sesións extraordinarias son convocadas polo alcalde ou presidente ou porque o solicitaran os concelleiros segundo as regras da LB para tratar asuntos determinados que non poden demorarse ata que teña lugar un Pleno extraordinario.

As extraordinarias de carácter urxente son convocadas polo alcalde ou polo presidente cando a urxencia do asunto que se quere tratar non permite respectar o prazo mínimo de dous días hábiles que ten que haber entre a convocatoria da sesión e a súa celebración.

A constitución válida do Pleno producirase cando exista un terzo do número legal de membros e de cada sesión debe redactarse unha acta, na que se farán constar os extremos relativos ao carácter da sesión, asuntos, votación, acordos e hora de comezo e de remate.

As sesións do Pleno son públicas, aínda que pode ser secreto o debate e a votación de asuntos concretos que poidan afectarlle ao honor, á intimidade persoal ou familiar ou á propia imaxe. Os debates no Pleno son dirixidos polo presidente, que exerce as funcións de mantemento da orde durante as discusións. No Pleno débense e adóptanse acordos sobre ditames, proposicións, mocións, votos particulares, emendas, roldas abertas de intervencións (artigo 97 do ROF). Os ditames son as propostas que se someten ao acordo do Pleno tras o estudo do expediente nunha comisión informativa.

Os acordos adóptanse por maioría simple dos membros presentes, o que se produce cando os votos afirmativos son máis ca os negativos. Algúns asuntos esixen maiorías cualificadas, que son os enumerados no artigo 47.3 da LB, onde se esixe maioría absoluta do número legal de membros da corporación (os votos afirmativos son máis da metade do número legal dos membros da corporación).

As sesións das comisións informativas seguen estas mesmas regras. A Xunta de Goberno reúnese como mínimo cada 15 días e o réxime das súas sesións axústase ao dito para o Pleno, agás algunhas especialidades como que as sesións non teñen carácter público.

1.5. O RÉXIME ESPECIAL DO TÍTULO X DA LBRL: OS CONCELLOS DE GRAN POBOACIÓN

A Lei 57/2003, de medidas de modernización do goberno local introduciu un título X na Lei 7/1985, no que se regula un réxime orgánico-funcional especial para os denominados municipios de gran poboación.

De conformidade co disposto no título X, o Parlamento de Galicia ditou a Lei 4/2004, do 28 de xuño, para aplicarllela aos municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela do réxime de organización dos municipios de gran poboación. De acordo con esta lei os devanditos concellos deixan de aplicar a regulación do réxime común e aplícanlle á súa organización e ao seu funcionamento os principios e normas do título X da Lei 7/1985.

Principais trazos do réxime do título X:

- Separa os órganos segundo teñan atribucións representativas e funcións executivas.
- O Pleno non ten competencias de xestión, é o órgano de debate das grandes políticas municipais e de adopción das grandes decisións estratéxicas. O alcalde é o presidente do Pleno pero pode delegar esta atribución nun concelleiro. O Pleno pode delegar nas comisións informativas determinadas competencias, como a aprobación das ordenanzas.
- O alcalde é o órgano de dirección política e administrativa, aínda que ten menos competencias executivas que nos concellos de réxime común.
- A Xunta de Goberno é o órgano no que se producen máis modificacións; asume todas as competencias executivas do concello, que pode delegar nos seus membros; como novidade importante, poden formar parte da Xunta de Goberno persoas que non exerzan a condición de concelleiros, aos que a lei equipara con estes en dereitos económicos e competencias.
- A secretaría da Xunta de Goberno atribúeselle a un concelleiro (asistido por un órgano de apoio que ten que ser funcionario con habilitación de carácter estatal).
- Prevé como obrigatorios os órganos de xestión descentralizada e desconcentrada, que esixen a división territorial do municipio en distritos.
- Crea órganos directivos na estrutura administrativa.
- Regula mecanismos de participación cidadá: esixe a aprobación dun regulamento de participación cidadá e a constitución dunha comisión especial de suxestións e reclamacións.
- O alcalde e os tenentes de alcalde teñen tratamento protocolario distinto: excelentísima e ilustrísima.

ÓRGANOS NECESARIOS:

- **Pleno**
- **Alcalde**
- **Xunta de Goberno**
- **Tenentes de alcalde**

- **Órganos de xestión desconcentrada: os distritos**
- **Consello social da cidade.**
- **Comisión especial de suxestións e reclamacións.**
- **Coordinadores xerais e directores xerais:** o nomeamento dos coordinadores xerais e dos directores xerais deberá efectuarse entre funcionarios de carreira do Estado, das comunidades autónomas, das entidades locais ou funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, salvo que o Pleno, permita que, en atención ás características específicas do posto directivo, o seu titular non reúna estas condicións de funcionario.

POSTOS DE TRABAJO ELEVADOS Á CATEGORÍA DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

A secretaría xeral do concello desaparece. No seu lugar hai unha secretaría xeral do Pleno e un órgano de asistencia ao concelleiro secretario da Xunta de Goberno (secretario da administración municipal, oficial maior...). A cada un deles atribúeselle a asistencia xurídica deses órganos. A función de dar fe pública (sinatura de decretos e expedición de certificacións) tena o órgano de asistencia ao concelleiro secretario da Xunta de Goberno Local.

Créase o órgano da asesoría xurídica, que ten que existir en todos os concellos con este réxime especial. Correspóndelle á asesoría xurídica a asistencia xurídica ao alcalde, á Xunta de Goberno Local e aos órganos directivos, comprensiva do asesoramento xurídico e da representación e defensa en xuízo do concello. Este órgano ten que informar os pregos e asistir ás mesas de contratación, xa que se lles atribúen as funcións que antes lle correspondían ao secretario xeral do concello en materia de contratación. O regulamento orgánico municipal pode atribuírle outras funcións, como a de elaborar informes sobre os convenios ou as ordenanzas municipais.

Á intervención xeral ten as funcións de control e fiscalización do gasto, pero estas funcións deben de estar separadas por imperativo legal das de contabilidade, polo que a lei esixe que se cree un órgano de xestión económica e orzamentaria cuxo titular teña a condición de funcionario con habilitación de carácter estatal.

Pode crearse un órgano de xestión tributaria. Todos estes órganos teñen carácter directivo e son nomeados polo sistema de libre designación.

1.6. FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS EN TODAS AS CORPORACIONES: A HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL

A lei esixe como funcións públicas necesarias en todas as corporacións locais, cuxa responsabilidade administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- a) A de **secretaría**, comprensiva da fe pública e do asesoramento legal preceptivo.

- b) O **control e a fiscalización interna (intervención)** da xestión económico-financeira e orzamentaria e da contabilidade,
- c) a **tesouraría** e recadación.

A FUNCIÓN DE FE PÚBLICA COMPRENDE:

- a) A preparación dos asuntos que teñan que ser incluídos na orde do día das sesións que leve a cabo o Pleno, a comisión de goberno e calquera outro órgano colexiado da corporación.
- b) Custodiar desde o momento da convocatoria a documentación íntegra dos expedientes incluídos na orde do día e tela a disposición dos membros do respectivo órgano colexiado que desexen examinala.
- c) Redactar a acta das sesións dos órganos colexiados e someter a aprobación ao comezo de cada sesión a da precedente. Unha vez aprobada, transcribírase no libro de actas autorizada coa sinatura do secretario e co visto e prace do alcalde ou presidente da corporación.
- d) Transcribir no libro de resolucións da presidencia as ditadas por aquela e polos membros da corporación que resolvan por delegación desta.
- e) Certificar de todos os actos ou resolucións da presidencia e os acordos dos órganos colexiados decisorios, así como dos antecedentes, libros e documentos da entidade.
- f) Remitirle á administración do Estado e á da comunidade autónoma, nos prazos e nas formas determinadas regulamentariamente, copia, ou se é o caso, extracto dos actos e acordos dos órganos decisorios da corporación.
- g) Anotar nos expedientes as resolucións e os acordos que recaian.
- h) Autorizar, coas garantías e coas responsabilidades inherentes, as actas de todas as licitacións, contratos e documentos administrativos análogos en que interveña a entidade.
- i) Dispoñer que na vitrina e no taboleiro de anuncios se publiquen as que sexan preceptivas; se así fose preciso certificarase o seu resultado.
- l) Levar e custodiar o rexistro de intereses dos membros da corporación e o inventario de bens da entidade.

FUNCIÓN DE ASESORAMENTO LEGAL PRECEPTIVO

- a) A emisión de informes previos naqueles supostos en que así o ordene o presidente da corporación ou cando o solicite un terzo de concelleiros ou deputados con antelación suficiente a que teña lugar a sesión. Tales informes deberán de sinalar a lexislación en cada caso aplicable e a adecuación a esta dos acordos en proxecto.

b) A emisión de informe previo en asuntos nos que se esixa unha maioría especial. Nestes casos, se elaborasen os informes os demais xefes de servizo ou dependencia ou outros asesores xurídicos, abondará consignar unha nota de conformidade ou desconformidade; esta última razoarse e o asinante da nota asumirá a responsabilidade do informe.

c) A emisión de informes previos sempre que un precepto legal expreso o dispoña.

d) Informar, nas sesións dos órganos colexiados a que asista e cando medie requirimento expreso de quen presida, acerca dos aspectos legais do asunto que se discuta, co obxecto de colaborar na corrección xurídica da decisión que teña que adoptarse. Se no debate se propuxo algunha cuestión sobre cuxa legalidade se poida dudar poderá solicitarlle ao presidente o uso da palabra para asesorar a corporación.

e) Ir canda o presidente ou os membros da corporación nos actos de sinatura de escrituras e, se así o demandan, nas súas visitas a autoridades ou asistencia a reunións, para os efectos de asesoramento legal.

FUNCIÓN DE CONTROL E FISCALIZACIÓN INTERNA DA XESTIÓN ECONÓMICO-FINANCEIRA E ORZAMENTARIA

a) A fiscalización, nos termos previstos na lexislación, de todo acto, documento ou expediente que dea lugar ao recoñecemento de dereitos e obrigas de contido económico ou que poidan ter repercusión financeira ou patrimonial; emitírase o correspondente informe ou formularanse, se é o caso, os reparos procedentes.

b) A intervención formal da ordenación do pagamento e da súa realización material.

c) A comprobación formal da aplicación das cantidades destinadas a obras, subministracións, adquisicións e servizos.

d) A recepción, exame e censura dos xustificantes dos mandamentos expedidos que hai que xustificar, reclamándoos ao seu vencemento.

e) A intervención dos ingresos e fiscalización de todos os actos de xestión tributaria.

f) A expedición de certificacións de descuberto contra os debedores por recursos, alcances ou descubertos.

g) O informe dos proxectos de orzamentos e dos expedientes de modificación de créditos.

h) A emisión de informes, ditames e propostas que en materia económico-financeira ou orzamentaria lle solicite a presidencia, un terzo dos concelleiros ou deputados ou cando se trate de materias para as que legalmente se esixa unha maioría especial, así como o ditame sobre a procedencia de novos servizos ou reforma dos existentes para os efectos da avaliación da repercusión económico-financeira das respectivas propostas.

i) A realización das comprobacións ou dos procedementos de auditoría interna nos organismos autónomos ou nas sociedades mercantís dependentes da entidade.

FUNCIÓN DE TESOURARÍA:

a) O manexo e a custodia de fondos, valores e efectos da entidade local, de conformidade co establecido polas disposicións legais vixentes.

b) A xefatura dos servizos de recadación.

Estas funcións comprenden:

a) A realización de todos os cobramentos e pagamentos que lles corresponda aos fondos e aos valores da entidade, de conformidade co establecido polas disposicións legais vixentes.

b) A organización da custodia de fondos, valores e efectos de conformidade coas directrices sinaladas pola presidencia.

c) Executar, conforme ás directrices marcadas pola corporación, as consignacións en bancos, Caixa Xeral de Depósitos e establecementos análogos, autorizando co ordenador de pagamentos e co interventor os cheques e as demais ordes de pagamento.

d) A formación dos planos e dos programas de tesouraría, distribuíndo no tempo as dispoñibilidades monetarias da entidade para a puntual satisfacción das súas obrigas.

e) O impulso e a dirección dos procedementos recadadores, de maneira que se propoñan as medidas necesarias para que o cobro se realice dentro dos prazos sinalados.

f) A autorización de pregos de cargo de valores que se lles entreguen aos recadadores e aos axentes executivos.

c) Ditar a providencia de constrinximento nos expedientes administrativos.



2. O PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

2.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.
- Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LB).
- Real decreto 2568/1986 polo que se aproba o regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROF).
- Regulamentos orgánicos municipais.
- Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos.

A primeira norma que hai que considerar en materia de procedemento administrativo local é a Lei 30/1992, que é a lei básica en materia de procedemento. A Lei 7/1985 regula determinadas especialidades, pero sobre todo é o ROF o que regula polo miúdo aspectos que lle afectan á tramitación administrativa dos expedientes no eido das administracións locais (artigos 146 e seguintes), polo que neste tema subliñaremos os aspectos máis específicos que establece o ROF sobre o procedemento local.

2.2. PRINCIPIOS DO PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO

Artigo 3 da Lei 30/1992

- Economía, eficacia e coordinación que estimulen o funcionamento dilixente da organización das entidades locais (artigo 146 do ROF).
- Evitarase o atranco ou a demora na tramitación de expedientes co pretexto de dilixencias de mera impulsión, e reduciranse aos estritamente indispensables (artigo 146 do ROF).
- A tramitación dos expedientes simplificarase todo o que sexa posible (artigo 167 do ROF).
- En ningún caso poderán os funcionarios ou as comisións absterse de propoñer, nin a corporación de resolver co pretexto de silencio, escuridade ou insuficiencia de preceptos legais aplicables ao caso (artigo 167 do ROF).

2.3. O REXISTRO DE DOCUMENTOS

Artigos 37 e 38 da Lei 30/1992.

Artigos 151 e seguintes do ROF.

De maneira supletoria pódese aplicar o Real decreto 772/1999 que regula a presentación de solicitudes, escritos e comunicacións ante a Administración xeral do Estado.

O ROF dispón que en todas as entidades locais debe haber un rexistro xeral para que conste con claridade a entrada dos documentos que se reciban e a saída dos que fosen despachados definitivamente.

O rexistro xeral está aberto ao público todos os días hábiles durante as horas establecidas no procedemento administrativo común (o horario determínase por cada administración).

O ROF dispón a obriga de anotar no rexistro de saída todos os oficios, notificacións, ordes, comunicacións, certificacións, expedientes ou resolucións que emitan as corporacións, autoridades ou funcionarios locais. Con todo, cando se vai presentar un documento na delegación ou na subdelegación do Goberno para que estes os remitan a outro organismo público (funcionan como portelo único ao abeiro do artigo 38.4 da Lei 30/1992), non admiten que o documento leve o rexistro de saída do concello.

As persoas que presenten un documento no rexistro poderán solicitar un recibo gratuíto onde conste o día e a hora de presentación, o número de entrada e unha sucinta referencia do asunto. Este recibo proba a data na que o documento se presentou no rexistro. O habitual é que en vez do recibo se entregue unha copia selada do documento.

O encargado do rexistro, una vez efectuada a inscrición, clasifica os documentos e distribúeos entre as distintas oficinas. O ROF establece que nas oficinas se deben de anotar nun rexistro parcial e unirse aos antecedentes ou abrir ou iniciar expediente; a isto daráselle a oportuna tramitación.

O rexistro supón a constancia da recepción e da saída dos documentos, importante para o control dos prazos administrativos e tamén como garantía da existencia dos propios documentos.

Para a saída de documentos, cada oficina envía os que teñen que expedirse ao rexistro, que, segundo o ROF "os cursara devolvéndolle á dependencia de orixe as minutas correspondentes despois de estampar nelas o selo no que conste a data de saída e o número do asento". Para facilitar esta tarefa, o normal será que calquera documento que se lle envíe ao rexistro de saída se encabece cun título no que se especifique brevemente a súa natureza e o seu contido; igualmente, o documento debe levar un pé no que se estableza a entidade, a administración ou a persoa ao que se dirixe.

É conveniente evitar na medida do posible a utilización do rexistro xeral como rexistro interno, para as comunicacións entre uns e outros departamentos da mesma entidade, substituíndose por unha nota de recibo cando sexa necesario ter constancia dunha entrega e da súa data. A este respecto, o artigo 19 da Lei 30/1992 di que: "A comunicación entre os órganos administrativos pertencentes a unha mesma Administración pública efectuarase sempre directamente, sen traslados nin reproducións a través de órganos intermedios."

O rexistro constitúe un ficheiro de datos de carácter persoal, polo que se lle aplican as disposicións da Lei orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter persoal.

2.4. A COMPULSA DOS DOCUMENTOS

Só pode emitir compulsas a secretaría do concello, ou por delegación desta, os funcionarios municipais, e só poden compulsarse documentos que vaian ter efectos no propio concello no que preste servizos o/a secretario/a, xa que a súa función de dar fe se restrinxen a ese ámbito.

En relación coa compulsas, o *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* opina que: *“Del particular a que se refiere en su consulta sobre compulsas de documentos nos hemos ocupado, entre otras, en consulta publicada en EC 2452/1999 a la que remitimos, y en la que llegamos a la conclusión de que la compulsas de documentos, previo cotejo con su original, sólo procede para los presentados en el Registro del Ayuntamiento, ya sea para su tramitación en el mismo, o bien para su remisión a otras Administraciones competentes para conocer y resolver la materia de que se trate, cuando con las mismas se tiene suscrito el convenio de «ventanilla única», pero no para aquellos otros que el interesado pretenda compulsar documentos cuando no procedan del Ayuntamiento o no consten en la documentación custodiada en sus dependencias. A lo expuesto cabe añadir que no necesariamente ha de ser el Secretario el que haga la compulsas en los términos antes expuestos, sino que tal misión corresponde normalmente al funcionario encargado del Registro de documentos en el mismo momento de su presentación, junto con la copia o fotocopia de los originales. Por lo demás, la normativa sobre el particular está contenida en el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo (EC 1928/1999), por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de Registro, que regula esta materia concreta de presentación de solicitudes, escritos, etc., compulsas, expedición de copias y devolución de originales, en desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (EC 380/1993), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) que le será, por su minuciosidad, aclaratorio de cuantas dudas se le presenten sobre el particular, sin que tengamos referencia de jurisprudencia que se haya ocupado sobre la materia, tal vez porque el funcionario que compulsas sabe la responsabilidad que asume por posible falsedad en documentos público o por expedición de copias auténticas de documentos que no le correspondan y a los que se refiere también dicho Real Decreto 772/1999.”*

2.5. OS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

Segundo o artigo 164 do ROF o expediente é o conxunto ordenado de documentos e actuacións que serven de antecedente e fundamento á resolución administrativa, así como as dilixencias encamiñadas a executala.

Os expedientes formaranse mediante a agregación sucesiva de todos os documentos, probas, ditames, decretos, acordos, notificacións e demais dilixencias

que os integren; as súas follas útiles serán asinadas e foliadas polos funcionarios encargados da súa tramitación.

Encabeza o expediente o acordo ou a orde de proceder (acordo da Xunta de Goberno ou do Pleno ou resolución da alcaldía ou dun concelleiro, o normal é que sexa unha providencia destas autoridades); nos procedementos iniciados a solicitude do interesado, o que inicia o expediente é a petición ou solicitude de trámite.

Os expedientes ou os documentos orixinais non poden saír das oficinas municipais. O ROF só permite a saída dos anteriores por algunha destas causas:

- a. Que solicite por escrito a desagregación de documentos quen os presentou, unha vez que estes producen efecto (por exemplo, as facturas orixinais que se presentan para xustificar as subvencións).
- b. Que teñan que enviarse a un organismo público en cumprimento de trámites regulamentarios ou para que recaia resolución definitiva.
- c. Que sexan reclamados polos tribunais de xustiza.

De todos os documentos orixinais que se remitan debe de deixarse fotocopia autorizada no expediente.

Cando se teñan que desagregar documentos dos expedientes, para que estes produzan efectos noutro expediente, debe facerse constar esta circunstancia e deixar, en substitución, copia autorizada pola xefatura da unidade administrativa correspondente.

O ROF dispón que para que se poidan incluír na orde do día dunha sesión, os expedientes deberán de estar no poder da secretaría, polo menos tres días antes do sinalado para que se leve a cabo; no entanto, este prazo dependerá do que establezan os regulamentos orgánicos municipais ou do que acorde a alcaldía a través de instrucións ou circulares internas (por exemplo, no Concello de Pontevedra este prazo pode chegar a ser de 13 días).

Os expedientes deben reunir, na medida do posible, os anteriores requisitos formais para a súa correcta tramitación e para que poidan ser incluídos na orde do día dunha sesión colexiada (Xunta de Goberno, comisión informativa ou Pleno). É normal que mediante circular ou instrucións da secretaría se determinen os requisitos formais dos expedientes, polo que estes dependerán de cada administración. Como guía orientativa, na tramitación dos expedientes é conveniente ter en conta o seguinte:

- O responsable da tramitación de cada expediente é a unidade xestora a que lle corresponda pola súa materia.
- Se o expediente supón algún gasto ten que incorporar o certificado de existencia de crédito da intervención xeral e, chegado o caso, informe da anterior.
- É a propia entidade que tramita a que normalmente solicita os informes e as demais actuacións necesarias dos órganos competentes segundo cada materia.
- Os expedientes deben estar debidamente ornados e numerados e ordénanse do documento máis antigo ao máis recente.
- Deben incluír un índice paxinado dos documentos que os integran e figurar a oficina ou o servizo que o tramita e o asunto sobre o que versa.

2.6. OS INFORMES

O artigo 172 do ROF di que nos expedientes redactará o informe a xefatura da dependencia á que corresponda tramitalos, e deberanse expoñer os antecedentes e as disposicións legais ou regulamentarias nas que basea o seu criterio.

En determinados casos vai ser necesario o informe preceptivo da secretaría e/ou da intervención. Segundo o artigo 54 do Real decreto legislativo 781/1986, texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, estes casos son:

- Cando o ordene o presidente da corporación ou cando o solicite un terzo dos seus membros con antelación suficiente a que teña lugar a sesión na que se vai tratar.
- Sempre que se trate de asuntos sobre materias para as que se esixa unha maioría especial.
- Cando así o estableza unha normativa específica.

Ademais dos anteriores, o alcalde (ou os concelleiros delegados) poderán solicitar outros informes cando o estimen necesario.

O ROF di que os informes para resolver os expedientes se redactarán en forma de proposta de resolución e conterán os seguintes extremos:

- a. Enumeración clara e sucinta dos feitos.
- b. Disposicións legais aplicables e alegación razoada da doutrina.
- c. Pronunciamentos da parte dispositiva.

2.7. AS RESOLUCIÓNS E OS ACORDOS

A Lei 30/1992 no seu artigo 87 regula a terminación do procedemento administrativo; di a lei que poñerán fin ao procedemento a resolución, a desistencia, a renuncia a dereito no que se basea a solicitude e a declaración de caducidade.

A terminación normal do procedemento administrativo prodúcese pola resolución, entendida como unha decisión das cuestións que se formularon naquel ou que derivan do propio procedemento.

A Lei 30/92, artigo 42, obriga as administracións a ditar resolución expresa en todos os procedementos e a notificala calquera que sexa a súa forma de iniciación. Cando a administración non resolve no prazo subliñado no artigo 42, estamos ante o silencio administrativo, que se regula nos artigos 43 e 44 da Lei 30/92.

O contido da resolución determínase no artigo 89 da Lei 30/92:

- A resolución que poña fin ao procedemento decidirá todas as cuestións formuladas polos interesados e as outras que se deriven deste.

- Nos procedementos tramitados a solicitude do interesado, a resolución será congruente coas peticións formuladas por este, sen que en ningún caso se poida agravar a súa situación inicial e sen prexuízo da potestade da Administración de incoar de oficio un novo procedemento, se procede.
- As resolucións conterán a decisión, que será motivada nos casos aos que se refire o artigo 54 (hai que motivar practicamente todas as resolucións).¹
- Deben expresar os recursos que procedan contra ela e o órgano administrativo ou xudicial ante o que deban de presentarse e o prazo para interpoñelos, sen prexuízo de que os interesados poidan exercer calquera outro que estimen oportuno.
- Os informes ou os ditames que se incorporen ao texto da resolución servirán para a súa motivación.

Pola súa banda, o ROF dispón que as resolucións dos alcaldes e dos presidentes das corporacións locais se estenderán ao seu nome. Os concelleiros delegados tamén poden ditar resolucións administrativas; neste caso, cando as resolucións se diten por delegación, debe facerse constar expresamente esta circunstancia, considerándose ditadas pola autoridade que outorgou a delegación.

Nos municipios de gran poboación, ademais dos órganos políticos, poden ditar resolucións os órganos directivos.

O normal é que as resolucións teñan este contido e forma:

- Encabézanse pola indicación breve do asunto sobre o que tratan.
- Relación dos feitos e antecedentes do procedemento (solicitude do interesado, providencia de incoación, datas de emisión dos distintos informes, etc.).
- Fundamentos de dereito coa normativa de aplicación.
- Expresión literal dos informes cando estes sirvan de motivación da resolución.
- Cando se dite por concelleiro delegado, mención desta circunstancia.
- Fórmula “ante min, dona [...] secretaria da corporación”. Indica que esta dá fe de que quen asina realmente é o alcalde ou o concelleiro.
- Lugar e data na que se dita a resolución.

¹ Artigo 54.1. Serán motivados, con sucinta referencia de feitos e fundamentos de dereito:

- a. Os actos que limiten dereitos subxectivos ou intereses lexítimos.
- b. Os que resolvan procedementos de revisión de oficio de disposicións ou actos administrativos, recursos administrativos, reclamacións previas á vía xudicial e procedementos de arbitraje.
- c. Os que se separen do criterio seguido en actuacións precedentes ou do ditame de órganos consultivos.
- d. Os acordos de suspensión de actos, calquera que sexa o motivo desta, así como a adopción de medidas provisionais previstas nos artigos 72 e 136 desta lei.
- e. Os acordos de aplicación da tramitación de urxencia ou de ampliación de prazos.
- f. Os que se diten no exercicio de potestades discrecionais, así como os deban selo en virtude de disposición legal ou regulamentaria expresa.

Normalmente as resolucións son asinadas en primeiro lugar pola autoridade política e despois polo secretario.

Pola contra, nas certificacións, primeiro asina o secretario, que é o que dá fe do que se certifica, e despois o alcalde, que pon o seu visto e praxe para confirmar que quen asina é realmente o secretario da corporación.

As certificacións refírense sempre a datos ou circunstancias que consten nos arquivos municipais ou que teñan un soporte documental, nunca sobre supostos de feito; nestes casos o que procede é que o persoal municipal competente ou a alcaldía emita un informe baseándose no seu propio coñecemento; o secretario o que poderá facer é certificar que este persoal ou autoridade emitiu o informe correspondente.

O artigo 192 do ROF establece que as comunicacións que se lles dirixan ás autoridades serán asinadas polos alcaldes e as que comuniquen acordos ou resolucións, pola persoa responsable da secretaría.

Daquela:

- Os oficios, as comunicacións oficiais, as notas ou calquera escrito que non estean reservados á sinatura da secretaría asínaos o alcalde ou o concelleiro delegado.
- Cando o que se notifica é unha resolución, un acordo ou un acto administrativo que antes adoptou un órgano político, será asinado pola secretaría.
- Non poden asinar comunicacións nin resolucións persoas distintas das anteriores, agás que o fagan por delegación expresa da secretaría.

Todas as resolucións que ditan as autoridades municipais arquivanse no libro de resolucións, que é responsabilidade da secretaría e un imperativo legal en todos os concellos. Por isto, hai que facer como mínimo dous orixinais da resolución: unha para incorporar ao expediente e outra para o libro de resolucións. A intervención xeral tamén pode esixir orixinais de determinadas resolucións, como por exemplo das que ordenan o pagamento.

Por último, cómpre lembrar que as resolucións, como actos administrativos que son, son executivas, considéranse válidas e producen efectos desde a data na que se ditan, salvo que nelas se estableza outra cousa; polo tanto, son de obrigado cumprimento e só se poden revisar ou anular de conformidade cos procedementos establecidos na lexislación básica: por vía de recurso a instancia de parte ou mediante a revisión de oficio.

ANEXO

A función de fe pública nas corporacións locais, a súa finalidade e alcance. As súas manifestacións, en especial, actas, certificados e copias auténticas.

Manuel Paz Taboada (secretario de Administración local, categoría superior, Concello de Oleiros (A Coruña).

El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 3, sección Colaboraciones, quincena do 15 ao 27 de febreiro de 2006, ref. 402/2006, páx. 402, tomo 1, Editorial La Ley.

“(…) Un certificado es un documento en el que su autor refleja unos hechos que conoce. En el caso de los certificados expedidos por un fedatario de una entidad local, aquel conocimiento procede de la constancia documental. En esto se diferencian de las actas, pues éstas recogen hechos que el autor conoce porque los presencia, pero que no constan documentados, es más, el acta tiene por objeto precisamente documentarlos. Los certificados, por el contrario, reflejan hechos que el autor conoce porque están documentados, no por haberlos presenciado. Como manifestaciones de la fe pública que son, los certificados son documentos públicos que dejan constancia fehaciente y veraz de los hechos a los que se refieren.

Los certificados que expide el fedatario de una entidad local tienen las siguientes notas características:

- **1.^a Objetividad.** Como toda expresión de la fe pública, los certificados deben ceñirse a una estricta objetividad. Un certificado se limita a dejar constancia de unos hechos que son conocidos por quien lo expide. Son ajenos por ello al certificado los juicios de valor, las opiniones y cualquier elemento subjetivo que pueda existir. Se puede decir que un certificado es algo así como una fotografía: se certifica lo que hay al igual que la realidad queda reflejada en la película fotográfica. El certificado fija unos hechos que constan en documentos, sin poder introducir en él ningún juicio de valor. La necesidad de garantizar la objetividad puede exigir del fedatario que aporte el contexto necesario para que el destinatario del certificado otorgue a la declaración que éste contiene el significado y valor que le corresponden, sin dar lugar a ambigüedad, enemiga declarada de la seguridad jurídica. Es una labor difícil en muchas ocasiones, que requiere del autor del documento una especial sensibilidad y cuidado a la hora de expedirlo.

Pérez Luque (2005: 950) expone de manera clara la diferencia entre informe y certificado e insiste en que no es propio de éste último las valoraciones subjetivas y personales.

- **2.^a Base documental previa.** Sólo se puede certificar lo que conste en documentos que preexistan a la solicitud. Así lo dispone el artículo 204 del ROF (La Ley 2574/1986). Sin aquella base documental no se pueden expedir certificados, con la excepción de los certificados negativos, referidos a la falta de constancia de algún extremo, especialmente delicados y sobre los que me detendré más adelante.
- **3.^a Presunción de certeza.** Al estar expedidos en uso de la fe pública, los certificados permiten tener por ciertos y veraces los

hechos que en ellos se reflejan, sin necesidad de mayores esfuerzos. De ahí su trascendencia y la responsabilidad a que se enfrenta quien los expide en caso de que no sean ciertos aquellos hechos pues incurrirá en falsedad.

2.2. Prácticas incorrectas en la expedición de certificados. La intolerable exigencia de certificados impropios por parte de otras administraciones. Los certificados expedidos a petición de órganos judiciales

Con lo dicho hasta aquí pudiera parecer que la expedición de certificados no sea una tarea especialmente difícil, mas cualquier conocedor de la vida local sabe de los problemas que surgen en este punto.

En muchas ocasiones se hace un uso incorrecto del término y se solicitan certificados imposibles, por estar referidos a algo que no se puede certificar, básicamente por no estar documentado, cuando no porque lo que se pide es un juicio de valor, propio de un informe. En estos casos la práctica más utilizada, por todos conocida, consiste en expedir a propósito un documento que recoja aquello que se pide certificar. Es decir, se emite por lo general un informe que atienda a esas cuestiones y el secretario certifica que existe ese informe con el contenido que se incorpora al certificado.

No soy partidario de estos usos, sin negar desde un principio que en muchas ocasiones es casi inevitable recurrir a ellos, como más adelante expondré. Y por varias razones de diverso calado: en un plano estrictamente jurídico porque, como afirma Luciano Parejo, la fe pública tiene en este punto por objeto fijar hechos o actos ya producidos (Parejo, 1994: 182), por lo que el certificado se expedirá si el hecho a que se refiere consta en un documento anterior a la solicitud.

Producir un documento con el único fin de que sea objeto de un certificado es además una práctica inútil, pues el fedatario sólo deja constancia de su existencia y de su contenido, pero no alcanza a lo que el autor afirme en él, que queda bajo su exclusiva responsabilidad. Inútil, pues, y contrario a los principios de eficacia y eficiencia, ya que significa invertir tiempo (en firmas) y dilatar la respuesta para no incorporar al documento nada que éste no posea. Puede también tener consecuencias no deseadas si un tercero cree que lo que el secretario certifica no es la existencia del informe, sino lo que éste contiene; a partir de aquí es posible que, según donde haya ido a parar el documento y para qué se haya utilizado, se deriven acciones penales contra el fedatario por supuesta falsedad si lo que el informe contiene se revela falso o inexacto. Hablo con conocimiento de causa en este punto, pues ya pude ver unas diligencias penales incoadas contra un secretario a causa de un informe-certificado; y aunque es más que probable que las diligencias no acaben en imputación, es desagradable para un profesional verse inmerso en ellas. Prudencia, pues, al actuar y aconsejo tratar de prevenir estas desagradables consecuencias atajando desde un principio, en la medida de lo posible, estas prácticas incorrectas. De lo contrario se corre el peligro de hacer un ejercicio de tancredismo, evocando con ello la suerte del toreo que lleva el nombre de su inventor (hacia 1899) y que consistía en quedarse quieto delante del toro a la espera de su reacción. Por desgracia en muchos casos es difícil evitar estas situaciones debido al desconocimiento que sobre esta materia hacen gala otras administraciones; en estos casos aconsejo que en el certificado se haga constar que el documento sólo deja constancia de la existencia del informe y que su contenido es responsabilidad de su autor.

Muchas peticiones de expedición de certificados proceden de otras administraciones y en realidad son exigencias de las que depende que se tramite el pago de una subvención, se firme un convenio para cofinanciar la ejecución de obras o cualquier otra actuación conjunta de la que penden intereses municipales. Cada cual es hijo de su experiencia, y la mía (compartida con la de otros compañeros, lo que hace pensar en que hay una cierta práctica común) me enseña que en estos casos, prevaleciendo de la superioridad que concede el ser la entidad que realiza la aportación económica, las administraciones «superiores» suelen pedir del secretario certificados imposibles. No es el momento de hacer un muestrario, pero de cierto que hay casos realmente llamativos que conviene apuntar: certificar que la cantidad se dedicó al fin para el que había sido concedida la subvención (que si es para realizar una fiesta presupone que el fedatario asistió al evento provisto de papel y pluma), que un procedimiento se tramitó legalmente (un claro juicio de valor), el horario de atención al público de una oficina de consumo (imposible, salvo que se hubiera fijado por una decisión formalizada) o el número de habitantes del municipio a 1 de enero de un año (dato que consta en el INE, que es quien aprueba las cifras oficiales del Padrón, no en el ayuntamiento) y los siempre delicados sobre disponibilidad de terrenos. Éstos últimos son semilleros de problemas cuando aquella disponibilidad no consta documentada, pues la administración «superior» exige incansable un certificado, lo que en muchos casos implica poner al funcionario ante una responsabilidad de calado en caso de expedirlo. Mi opinión es que solo se debe expedir este certificado cuando haya constancia documental de esa disponibilidad; cuando no sea así se suele recurrir a la argucia de certificar que existe un escrito del alcalde o un informe de un técnico que se transcribe, siguiendo la usanza antes descrita. Y no deja de ser curioso que en estos casos suele aceptarse este documento, que no dice lo que se pretende, mas parece que a los ojos de sus destinatarios la palabra «certificado» tiene un efecto sedante o narcótico que les hace ver lo que no hay.

Más allá de la anécdota, lo cierto es que estas exigencias desbordan lo que debe ser una relación normal entre administraciones y dibujan un triste panorama que deja en mal lugar a los principios de colaboración y cooperación administrativa. Coincido con las palabras de Pérez Luque al hablar de los que denomina certificados impuestos en estos casos en los que se hace recaer en el secretario que la entidad local pierda una subvención o una aportación económica (Pérez, 2005: 955-956), pues de no aparecer en el papel las dos palabras sagradas, «certifico» y «secretario», la administración «superior» no hará las aportaciones económicas. Bien pudiera negarse la expedición del certificado con fundamento en las normas de aplicación (y en el sentido común, en muchos casos), pero la realidad es que por lo general ante el riesgo de perder la subvención o la financiación se cede a la imposición y se expiden esos certificados impropios. Lo que no deja de ser una desconsideración hacia la entidad local destinataria y hacia el profesional afectado y una banalización de la fe pública por parte de la administración que tal requiere; además de crear un clima agobiante, en donde (hablo por mi experiencia) ante las quejas dirigidas a los funcionarios de la administración que tales disparates exige, acompañadas de los argumentos que impiden atender a lo que se pide, sólo se obtiene como norma general el apego a la literalidad de la norma y el recuerdo de que de no hacerlo así se perderá la aportación económica. Hago mía la pregunta que formula Pérez Luque: ¿se atreverían esas administraciones «superiores» a exigir esos mismos certificados a un notario?; creo que todos los que conocemos la vida administrativa local conocemos la respuesta. Los colegios profesionales tienen aquí una tarea pendiente en defensa ante las citadas administraciones de los funcionarios que nos vemos sometidos a este trato inaceptable.

Un ejemplo señero de la exigencia de certificados del secretario municipal a los que se pretende dar un valor que no tienen fue el proceso de regularización de trabajadores extranjeros. La resolución conjunta de la Dirección del INE y de la Dirección General de Cooperación local de 14-04-05 hizo pivotar todo el proceso en torno a los famosos certificados de inscripción padronal de estos ciudadanos, que tenían que sujetarse al curioso modelo que se aprobó (con error incluido en el número del Real Decreto), en el que el fedatario dejaba constancia, además de los datos que constaban en el padrón, de los documentos que el ciudadano presentaba para acreditar la residencia anterior al 8-8-04, documentos que se dejaban compulsados en el expediente y de los que se entregaba una copia al interesado (quien ya disponía de los originales, un absurdo). Según la resolución, el certificado expedido en este modelo y siempre que constaran los documentos que se fueron anunciando por medio de sucesivos faxes recibidos en aquellos días, dejaba constancia de la residencia anterior a la fecha indicada. Una nueva desconsideración con los ayuntamientos y con los secretarios, pues por mucho que se pretenda otra cosa, la fe pública es lo que es y el certificado sólo deja constancia de los datos del padrón y de los documentos aportados. Nada más, como es lógico; no entra en juicios de valor sobre si éstos acreditan la residencia efectiva. La resolución desconoce esta realidad y pretende atribuir al secretario, a través del certificado que expide, una declaración que corresponde hacer al órgano competente de la administración del Estado a la vista de los documentos. Pero como el Real Decreto 2393/2004 solo admite el padrón como medio para acreditar la residencia efectiva antes de aquella fecha (algo que se sabía desde el principio que iba a traer problemas) y el Ministro (paradójicamente, funcionario de la escala habilitación nacional) reconoció en público que no se quiso modificar aquella norma, se recurrió a esta «solución» que pasó por hacer recaer en los secretarios municipales una responsabilidad que ni les corresponde ni, a la luz de los certificados expedidos, se les (nos, pues yo, advertido de que si el documento no se ceñía al modelo aprobado no sería admitido, los expedí para no ser el responsable de la expulsión de una persona por un asunto de formas) puede exigir.

Atención aparte merecen también los casos en los que la petición de expedición de certificados procede de los órganos jurisdiccionales dentro de la práctica de prueba. Los escritos de proposición de prueba, así que vayan dirigidos a una entidad local, son pródigos en la utilización del término certificado, que se emplea con profusión. Con tanta profusión como inexactitud. Al admitir la prueba no se varía el tenor literal del escrito en que se propone, por lo que éste puede ser de difícil digestión en el ayuntamiento. Es usual que se soliciten certificados de hechos no documentados, por lo que no pueden expedirse, cuando no otras cosas más sorprendentes: a la deferencia de una compañera debo el tener ante mí un oficio dirigido por un Juzgado a un ayuntamiento en el que, entre otras cosas, se pide «una copia testimoniada de la normativa urbanística infringida»; sobran comentarios. En estos casos mi consejo es armarse de paciencia y remitir al Juzgado los certificados que procedan y, en cuanto al resto de las peticiones que no se puedan atender, acompañar una nota en la que se explique esta circunstancia y las razones que impiden el certificado, junto con los documentos (informes, por lo general) que atiendan a las cuestiones planteadas. Puede haber aquí tanto desconocimiento como aguda intención, pues a nadie se le oculta el diferente valor probatorio que tiene un certificado sobre un informe: el primero hace prueba plena de los hechos que refleja por haber intervenido la fe pública en su expedición; el segundo es un juicio de valor que realiza un técnico con base en su conocimiento. Es evidente que es preferible para un abogado que los hechos sobre los que funda el derecho de su cliente vengan avalados por la fe pública. También es terreno propicio éste del foro

para peticiones de certificados negativos, de los que me ocupo en el apartado siguiente.

2. 3. Los certificados negativos

Con esta denominación me refiero a aquellos certificados que acreditan la inexistencia del hecho al que se refieren. Son los más delicados, pues falta aquí la base documental en que se fundamenta la función certificante del secretario municipal. Por ello sólo deben ser expedidos en casos muy concretos y debe actuarse con un rigor especial. Mediante este certificado el fedatario municipal declara que no consta documentado un determinado hecho. Su alcance es claro: se puede tener por acreditada la inexistencia del hecho a que se refiere. Tampoco se oculta la responsabilidad que atribuye al fedatario esta declaración.

Entiendo que para poder expedir con cierta garantía estos certificados el fedatario debe dejar bien claro en el documento que expide cuáles son los límites en los que se mueve su función, es decir, qué documento o documentos se examinaron para expedirlos. Este punto debe tenerse muy presente, pues la fe pública opera sobre la base documental examinada, de manera que lo que no se encuentre comprendido en ella no queda amparado por la declaración que contiene. Por tanto una mala gestión incide directamente en esta tarea. Es claro que no es lo mismo certificar que a la vista de un expediente que esté adecuadamente confeccionado, es decir, con sus hojas foliadas, no consta un determinado acto, pues en ese caso no hay dudas sobre la integridad del expediente, que expedir ese certificado sobre un expediente desordenado y sin foliar, pues nada impide que, después de expedido el certificado, «aparezca» un documento que lo deje en evidencia. Por ello, cuando haya que expedir los certificados «negativos» en estas circunstancias, sin una base documental fiable, es aconsejable hacer constar en el documento las oportunas reservas para delimitar su alcance y para que el destinatario del certificado pueda darle el valor (relativo, en este caso) que tiene.

Tampoco se debe descartar la opción de negar la expedición del certificado cuando el fedatario no disponga de una mínima base fiable sobre la que ejercer la función de fe pública en los términos en que se solicita.”

3. AS SUBVENCIONES PÚBLICAS

3.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- **Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencions** (LXS, totalmente en vigor desde o ano 2005). A LXS é unha lei básica, de aplicación xeral a todas as administracións públicas; é unha lei que regula basicamente os procedementos relacionados coas subvencions e préstalle especial atención aos controis financeiros.
- **Real Decreto 887/2006, do 21 de xullo, polo que se aproba o regulamento da Lei xeral de subvencions**. Este regulamento desenvolve a LXS e algúns dos seus artigos teñen carácter básico, polo que tamén se aplican de maneira preferente en todas as administracións públicas.
- **Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencions de Galicia**. De aplicación ás entidades locais galegas; reproduce na súa maior parte a lei estatal 38/2003.
- **Decreto 11/2009, do 8 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento da Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencions de Galicia**. Non é de aplicación ás entidades locais de Galicia.
- Ordenanzas reguladoras das subvencions aprobadas polas distintas corporacións locais.
- Lei Orgánica 15/1999, do 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal.
- Lei 30/1992, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

3.2. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN

- Publicidade
- Transparencia
- Concorrencia
- Obxectividade
- Igualdade
- Non-discriminación
- Legalidade
- Seguridade xurídica

3.3. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN

Artigo 2 da LXS: Enténdese por subvención, para os efectos desta lei, toda disposición de diñeiro realizada por unha Administración pública (das enumeradas no artigo 3 da Lei) a favor de persoas públicas ou privadas, e que cumpra os seguintes requisitos:

- a) Que a entrega se realice sen contraprestación directa dos beneficiarios.

b) Que a entrega estea suxeita ao cumprimento dun determinado obxectivo, á execución dun proxecto, á realización dunha actividade, á adopción dun comportamento singular, xa realizados ou por desenvolveren, ou á concorrencia dunha situación. O beneficiario deberá cumprir as obrigas materiais e formais que se establecesen.

c) Que o proxecto, a acción, a conduta ou a situación financiada teña por obxecto o fomento dunha actividade de utilidade pública ou interese social ou de promoción dunha finalidade pública.

Deste xeito:

- A subvención identifícase cunha entrega de diñeiro; non cabe unha entrega patrimonial que non sexa en cartos, agás que esteamos antes as que a lei chama *axudas en especie*, que son aquelas entregas de bens ou de servizos adquiridos coa finalidade exclusiva de serlles entregados aos beneficiarios.
- A entrega de diñeiro vincúlase ao cumprimento dunha determinada finalidade (execución dun proxecto, realización dunha actividade, adopción dun comportamento singular, concorrencia dunha situación...). Daquela, a subvención está vinculada ao obxectivo para o que se outorgou; o beneficiario ten a obriga de destinar o diñeiro entregado á actividade para a que se lle concedeu.
- A entrega realízase sen contraprestación directa do beneficiario; este asume as obrigas e as cargas que supón a subvención sen contraprestación a favor da entidade pública que a outorga. O beneficiario desenvolve a actividade subvencionada sen que a Administración obteña nada a cambio, de xeito que a relación xurídico-convencional non é unha relación contractual.
- O proxecto e a actividade subvencionada deben ter por obxecto o fomento dunha finalidade pública ou interese social. Algúns consideran que este trazo non lle engade nada ao concepto de subvención, pois o que se subvenciona non ten finalidade pública, senón que se trata de actividades privadas, pero que lle convén á Administración que se realicen. No caso das entidades locais, o normal será xustificar no expediente que se axustan ás competencias que a Lei 7/1985 lle outorga ao municipio nos artigos 25 a 28; ademais as actividades e os proxectos subvencionados deben resultar de interese para satisfacer as necesidades e as aspiracións dos veciños do concello (artigo 25.1 da Lei 7/1985); normalmente as actividades subvencionadas deberán limitarse ao termo municipal, que é o territorio onde o concello pode exercer as súas competencias, aínda que pode haber excepcións a este principio como pode ser o caso das axudas outorgadas para proxectos de cooperación ao desenvolvemento dos países do sur.

AS SUBVENCIONS EN ESPECIE

Disposición adicional quinta da LXS.

1. As entregas a título gratuito de bens e dereitos rexeranse pola lexislación patrimonial.

2. Non obstante o anterior, aplicarase esta lei, nos termos que se desenvolvan regulamentariamente, cando a axuda consista na entrega de bens, dereitos ou servizos que se adquiran coa finalidade exclusiva de llos entregar a un terceiro.

3. En todo caso, a adquisición someterase á normativa sobre contratación das administracións públicas.

Artigo 3 do Regulamento da LXS:

1. As entregas de bens, dereitos ou servizos que fosen adquiridos coa finalidade exclusiva de ser entregados a terceiros e que cumpran os requisitos previstos nas letras a), b) e c) do artigo 2.1 da Lei xeral de subvencións, terán a consideración de axudas en especie e quedarán suxeitas á dita lei e ao presente regulamento, coas peculiaridades que leva consigo a especial natureza do seu obxecto.

2. O procedemento de xestión orzamentaria previsto no artigo 34 da Lei xeral de subvencións non se aplicará á tramitación destas axudas, sen prexuízo de que os requisitos esixidos para efectuar o pagamento das subvencións, recollidos no capítulo V do título I da devandita lei, deberán entenderse referidos á entrega do ben, do dereito ou do servizo obxecto da axuda.

Non obstante o anterior, no suposto de que a adquisición dos bens, dereitos ou servizos teña lugar con posterioridade á convocatoria da axuda, será de aplicación o disposto no artigo 34.1 da Lei xeral de subvencións respecto da necesidade de aprobación do gasto con carácter previo á convocatoria.

3. No suposto de que se declare a procedencia do reintegro en relación cunha axuda en especie, considerarase como cantidade recibida que haberá que reintegrar un importe equivalente ao prezo de adquisición do ben, dereito ou servizo. En todo caso, será esixible o xuro de demora correspondente, de conformidade co disposto no artigo 37 da Lei xeral de subvencións.

Daquela:

Se se lle vai facer unha entrega dun ben ou dun servizo a unha persoa natural ou xurídica e esta entrega se realiza sen contraprestación, diríxese a un obxectivo e fundaméntase nunha finalidade pública estamos ante unha subvención.

Debe tramitarse consonte os procedementos establecidos na lei: convocatoria pública ou entrega directa, requisitos e documentación que entregarán os beneficiarios, cumprimento da obriga de estar ao corrente coas obrigas tributarias e coa seguridade social, publicidade, etc.

SUBVENCIONES QUE SE DEBEN A QUE O BENEFICIARIO CONCORRE NUNHA SITUACIÓN DETERMINADA

A Lei de subvencións regula no artigo 30.7 o suposto das subvencións que se conceden por concorrer no beneficiario unha determinada situación. Di a Lei que: "As subvencións que se concedan en atención á concorrencia dunha determinada situación no receptor non requirirán outra xustificación que a acreditación por calquera medio admisible en dereito da dita situación anterior á concesión, sen prexuízo dos controis que puideran establecerse para verificar a súa existencia".

Tamén o artigo 88.1 *in fine* do Regulamento de subvencións (Real decreto 887/2006) refírese a estas subvencións e dispón que: “Cando a subvención se conceda en atención á concorrencia dunha determinada situación no receptor non se requirirá outra xustificación que a acreditación conforme os medios que estableza a normativa reguladora”.

Estas subvencións son igual que as ordinarias en canto ao seu réxime xurídico e ao procedemento de outorgamento, pero teñen unha peculiaridade importante na xustificación da axuda concedida. Segundo a lei, estas subvencións non necesitan xustificarse mediante a presentación de facturas ou outros documentos xustificativos do gasto, senón que o único que requiren é que se acredite, por calquera medio admisible en dereito, que no receptor da subvención se dá efectivamente a situación pola que se lle concedeu a axuda económica.

Un exemplo deste tipo de subvencións é a establecida no Concello de Pontevedra para o nacemento de trixemelgos. Trátase da subvención con motivo do nacemento múltiple de tres ou máis nenos e/ou nenas cuxos proxenitores teñan a condición de veciños do Concello de Pontevedra. Neste caso a subvención non se outorga por realizar un determinado proxecto ou unha actividade senón por producirse unha situación previa á concesión da axuda. No que se refire á xustificación da subvención, esta consiste na obriga dos receptores de acreditar a situación, non de presentar unha conta xustificativa con facturas e outros documentos (neste caso tiñan que presentar a fotocopia do libro de familia no que figuren inscritos no Rexistro Civil os tres fillos polos que se lles outorgou a subvención).

O importante deste tipo de subvencións é que saibamos que a lei regula un suposto no que non se precisa a xustificación mediante facturas.

3.4. BENEFICIARIOS E ENTIDADES COLABORADORAS

Beneficiarios (artigo 11 da LXS): considerárase beneficiario de subvencións a persoa que teña que realizar a actividade que fundamentou o seu outorgamento ou que se atope na situación que lexítima a súa concesión.

Entidades colaboradoras (artigo 13 da LXS): será entidade colaboradora aquela que, actuando no nome e por conta do órgano que o concede para todos os efectos relacionados coa subvención, lles entregue e lles distribúa os fondos públicos aos beneficiarios cando así se estableza nas bases reguladoras, ou que colabore na xestión da subvención logo de que se produza a entrega e a distribución dos fondos recibidos. Estes fondos en ningún caso se considerarán integrantes do seu patrimonio.

Pode ser beneficiaria unha persoa privada, física ou xurídica, ou unha persoa xurídico-pública.

A lei prevé determinados requisitos de capacidade e condicións subxectivas dos beneficiarios moi semellantes aos dos contratistas da Administración.

A lei tamén enumera no seu artigo 14 determinadas obrigas que deben de cumprir, a principal é a do cumprimento da finalidade para a que se lle outorgou a

subvención e a obriga da xustificación da subvención; isto ten como consecuencia que o beneficiario se converte nun suxeito pasivo do control financeiro (da intervención municipal e do Consello de Contas) e sometido á responsabilidade contable.

O principal requisito dos beneficiarios e das entidades colaboradoras é o de estaren ao corrente no cumprimento das súas obrigas tributarias e coa Seguridade Social. Este requisito acreditarase mediante a presentación por parte do solicitante ou beneficiario das certificacións positivas dos distintos organismos (Ministerio de Facenda, Consellaría de Facenda e o propio da Administración local; este último poderá substituírse por un informe expedido polo servizo responsable dos tributos municipais e solicitado de oficio pola oficina que tramite a subvención). Unha vez expedida a certificación, terá validez durante o prazo de seis meses que se contarán desde a data de expedición.

O artigo 24 do Regulamento da LXS establece uns supostos nos que a certificación anterior se pode substituír por unha declaración responsable:

A presentación de declaración responsable substituirá a presentación das certificacións previstas nos puntos 2 e 3 do artigo 22 nos seguintes casos:

1. As subvencións que se concedan a mutualidades de funcionarios, colexios de orfos e entidades similares.
2. As bolsas e demais subvencións concedidas a alumnos que se destinen expresamente a financiar accións de formación profesional regulada e en centros de formación públicos ou privados.
3. As bolsas e as demais subvencións concedidas a investigadores nos programas de subvencións destinados a financiar proxectos de investigación.
4. Aquelas en que a contía que se lle vai outorgar a cada beneficiario non supere na convocatoria o importe de 3000 euros.
5. Aquelas que, por concorreren circunstancias debidamente xustificadas, derivadas da natureza, do réxime ou da contía da subvención, estableza o ministro de Economía e Facenda mediante orde ministerial, ou o órgano competente en cada comunidade autónoma ou entidade local.
6. As subvencións que se lles outorgan ás administracións públicas así como aos organismos, entidades públicas e fundacións do sector público dependentes daquelas, salvo previsión expresa en contra nas bases reguladoras a subvención.
7. As subvencións destinadas a financiar proxectos ou programas de acción social e cooperación internacional que se lles concedan a entidades sen fins lucrativos, así como a federacións, confederacións ou agrupacións destas.

3.5. REQUISITOS XERAIS PARA O ESTABLECEMENTO, OUTORGAMENTO E XESTIÓN DE SUBVENCÍONS

1. O establecemento e outorgamento de subvencións debe de estar precedido dun plan estratéxico de subvencións. Nos concellos este papel fano o propio orzamento municipal e as bases de execución do orzamento.

2. Con carácter previo ao seu outorgamento deben de establecerse as bases reguladoras das subvencións, co contido determinado pola LXS (artigo 17); poden ter o carácter de bases reguladoras as ordenanzas locais, as bases das propias convocatorias ou os convenios polos que se outorguen. As bases non poden obrigar a unha Administración a outorgar subvencións por máis contía dos créditos previstos para elas no orzamento.

3. Publicidade das subvencións concedidas. Esta publicidade supón un elemento ao servizo do control do axeitado exercicio das potestades públicas, así como da protección dos lexítimos intereses de terceiros. A LXS obriga os órganos administrativos que concedan a subvención a que publiquen no diario oficial correspondente as subvencións outorgadas nas que se indiquen: convocatoria, crédito orzamentario, beneficiario, cantidade outorgada e finalidade da subvención.

Non será necesaria a publicidade cando:

a) As subvencións públicas teñan asignación nominativa nos orzamentos das administracións, organismos e demais entidades públicas a que se fai referencia no artigo 3 da lei.

b) O seu outorgamento e contía, a prol do beneficiario concreto, resulten impostos en virtude dunha norma de rango legal.

c) Os importes das subvencións concedidas, individualmente consideradas, sexan de contía inferior a 3000 euros. Neste suposto, as bases reguladoras deberán prever a utilización doutros procedementos que, de acordo coas súas especiais características, contía e número, aseguren a publicidade dos beneficiarios destas.

d) A publicación dos datos do beneficiario en razón do obxecto da subvención poida ser contraria ao respecto e salvagarda do honor, da intimidade persoal e familiar das persoas físicas en virtude do establecido na Lei orgánica 1/1982, do 5 de maio, de protección civil do dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe, e fose previsto na súa normativa reguladora.

Por outra banda, os beneficiarios están obrigados a dar adecuada publicidade do carácter público do financiamento de programas, actividades, investimentos ou actuacións de calquera tipo que sexan obxecto de subvención.

Hai que ter en conta que a xestión das subvencións pode supoñer o emprego de datos de carácter persoal dos beneficiarios nos termos da lei orgánica de protección de datos, o que pode dar problemas á hora da súa publicación. Sempre que non esteamos no suposto de que o obxecto da subvención lle afecte á intimidade e ao honor das persoas beneficiarias, o tema dos datos de carácter persoal e a publicación podería resolverse incluíndo nas bases das convocatorias a expresión

de que a aceptación da subvención implica a autorización para a publicación do nome e número de identificación fiscal do beneficiario.

O artigo 18.2 da LXS tamén establece que: “Sen prexuízo do establecido no punto anterior, a publicidade das subvencións concedidas por entidades locais de menos de 50 000 habitantes poderase realizar no taboleiro de anuncios. Ademais, cando se trate de entidades locais de máis de 5000 habitantes, no diario oficial correspondente publicarase un extracto da resolución pola que se ordena a publicación, indicando os lugares onde se atopa exposto o seu contido íntegro.”

4. As bases reguladoras das subvencións deben de establecer a compatibilidade e incompatibilidade para percibir outras subvención ou axudas destinadas á mesma finalidade. A compatibilidade con outras axudas económicas está condicionada a que o seu importe en ningún caso supere o custo da actividade subvencionada.

5. Xestión orzamentaria: o artigo 34 da LXS esixe que con carácter previo á convocatoria da subvención ou á concesión directa desta se realice a aprobación do gasto; polo tanto, o expediente para o establecemento da subvención debe de someterse a informe da Intervención Xeral Municipal e incorporar o documento contable correspondente.

A resolución de concesión da subvención implica o compromiso do gasto correspondente.

O pagamento da subvención realizarase logo que o beneficiario xustifique a realización da actividade, proxecto, obxectivo ou adopción do comportamento para o que se concedeu nos termos establecidos na normativa reguladora da subvención. Con todo, a lei permite a realización de pagamentos fraccionados a conta ou pagamentos anticipados.

3.6. PROCEDEMENTO DE OUTORGAMENTO DAS SUBVENCIÓNS

O procedemento ordinario para conceder subvencións é o de concorrencia competitiva. Como excepción a este principio a LXS admite a posibilidade do outorgamento directo de subvencións en determinados supostos taxados previstos no artigo 22.2, nos que a concesión da axuda pode dar lugar a un convenio co beneficiario.

O PROCEDEMENTO DE CONCORRENCIA COMPETITIVA

A regra xeral vai ser que as subvencións se outorguen mediante o procedemento de concorrencia competitiva, de acordo coas regras establecidas nos artigos 22 a 27 da LXS e 55 a 67 do Regulamento, o que pretende garantir o principio de igualdade de toda a cidadanía para acceder aos privilexios da administración.

O procedemento de outorgamento regúlase polo miúdo nos artigos 23 a 27 da LXS; estes artigos non teñen o carácter de básicos, polo que en principio só se aplican no ámbito da Administración xeral do Estado (trátase de aspectos procedementais e organizativos moi detallados e que son competencia dos concellos, polo que as ordenanzas locais adaptarán as regras da lei á súa propia organización).

Este procedemento require:

- Unha convocatoria pública que lles permita a todos os interesados que reúnan as condicións das bases solicitar a concesión da axuda.
- O establecemento duns criterios de valoración das solicitudes.
- A comparación das solicitudes presentadas para establecer unha prelación entre elas de acordo cos criterios de valoración fixados previamente.
- A adxudicación de axudas ás solicitudes con maior valoración, co límite fixado na convocatoria e dentro do crédito dispoñible.
- Separación orgánica no procedemento de selección como garantía: órgano que concede, órgano colexiado encargado de facer a proposta e órgano instrutor.

Os aspectos máis destacados do procedemento de concorrencia competitiva son os seguintes:

Iniciación: o procedemento iníciase de oficio, por decisión da propia administración.

A iniciación é mediante convocatoria aprobada polo órgano competente para outorgar a subvención. Segundo o artigo 23 da LXS debe conter:

a) Indicación da disposición que estableza, se é o caso, as bases reguladoras e do diario oficial en que está publicada, salvo que, en atención á súa especificidade, estas se inclúan na propia convocatoria.

b) Créditos orzamentarios a que se imputa a subvención e contía total máxima das subvencións convocadas dentro dos créditos dispoñibles ou, no seu defecto, contía estimada das subvencións.

c) Obxecto, condicións e finalidade da concesión da subvención.

d) Expresión de que a concesión se efectúa mediante un réxime de concorrencia competitiva.

e) Requisitos para solicitar a subvención e forma de acreditarlos.

f) Indicación dos órganos competentes para a instrución e resolución do procedemento.

g) Prazo de presentación de solicitudes, ás que serán de aplicación as previsións contidas no punto 3 deste artigo.

h) Prazo de resolución e notificación.

i) Documentos e informacións que se lle deben xuntar á petición.

l) Se é o caso, posibilidade de reformulación de solicitudes de conformidade co disposto no artigo 27 desta lei.

m) Indicación de se a resolución pon fin á vía administrativa e, no caso contrario, órgano ante o que se deba interpoñer un recurso de alzada.

n) Criterios de valoración das solicitudes.

m) Medio de notificación ou publicación, de conformidade co previsto no artigo 59 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administración públicas e do procedemento administrativo común.

Solicitudes dos interesados: deben de achegar os documentos e información eximidos na convocatoria. De acordo co artigo 35 f) da Lei 30/92 os interesados non teñen que presentar aqueles documentos que xa estivesen en poder da Administración, sempre que se faga constar a data e o órgano ou dependencia en que foron presentados e cando non transcorresen máis de cinco anos desde a finalización do procedemento a que correspondan.

Nos supostos de imposibilidade material de obter o documento, o órgano competente poderalle requirir ao solicitante a súa presentación ou, no seu defecto, a acreditación por outros medios dos requisitos a que se refire o documento, con anterioridade á formulación da proposta de resolución.

A presentación da solicitude por parte do beneficiario levará consigo a autorización ao órgano xestor para solicitar os certificados que deberán ser emitidos pola Axencia Estatal de Administración Tributaria e pola Tesouraría Xeral da Seguridade Social.

Instrución do procedemento: a instrución do procedemento de concesión de subvencións correspóndelle ao órgano que se designe na convocatoria. As ordenanzas municipais de subvencións determinan os órganos competentes para a instrución do procedemento, que non poden coincidir co órgano competente para resolver.

O órgano instructor pode realizar de oficio cantas actuacións considere necesarias para determinar, coñecer e comprobar os datos en virtude dos cales se debe formular a proposta de resolución; estas actividades de instrución comprenderán:

a) A petición de todos os informes que se consideren necesarios para resolver ou que sexan esixidos polas normas que regulan a subvención. Na petición farase constar, se é o caso, o carácter determinante daqueles informes que sexan preceptivos. O prazo para a súa emisión será de 10 días, salvo que o órgano instructor, atendendo ás características do informe solicitado ou do propio procedemento, solicite a súa emisión nun prazo menor ou maior, sen que neste último caso poida exceder de dous meses. Cando no prazo sinalado non se emita o informe cualificado por disposición legal expresa como preceptivo e determinante ou, se é o caso, vinculante, poderase interromper o prazo dos trámites sucesivos.

b) Avaliación das solicitudes ou peticións, efectuada conforme aos criterios, ás formas e ás prioridades de valoración ou, se é o caso, na convocatoria.

Proposta de resolución: a LXS prevé un órgano colexiado (comisión de selección formada polas persoas que determine a ordenanza municipal) que formule a proposta de outorgamento da subvención á vista da avaliación que faga o órgano instructor, quen, unha vez que viu o expediente e o informe do órgano colexiado, formula unha proposta de resolución provisional, debidamente motivada. Esta resolución debe de serlles notificada aos interesados na forma establecida na

convocatoria para que poidan formular alegacións nun prazo que a lei determina que é de 10 días (neste caso a publicación pode substituír a notificación individual).

Con todo, para que o procedemento de outorgamento non sexa demasiado ríxido a lei permite que se poida prescindir do anterior trámite de audiencia, cando non figuren no procedemento nin se teñan en conta outros feitos nin outras alegacións e probas que as aducidas polos interesados. Neste caso, a proposta de resolución formulada terá o carácter de definitiva.

As propostas de resolución provisional e definitiva non crean ningún dereito a favor do beneficiario proposto, fronte á administración, mentres non se lle notifique a resolución de que lle foi concedida. Estas propostas son actos de trámite que non deciden sobre o fondo do asunto, aínda que teñen a súa transcendencia, pois poden ser un indicio dunha actuación arbitraria da administración, polo que o órgano competente para o outorgamento da subvención deberá de xustificar toda decisión distinta do contido das propostas.

Resolución e terminación do procedemento: unha vez aprobada a proposta de resolución definitiva, o órgano competente ditará a correspondente resolución que rematará o procedemento; a resolución terá o contido do artigo 89 da Lei 30/1992, e o do establecido na correspondente norma ou convocatoria.

A resolución será motivada de conformidade co que dispoñan as bases reguladoras da subvención e deberán quedar acreditados no procedemento os fundamentos da decisión que se adopte.

A resolución conterá o solicitante ou a relación de solicitantes aos que se lles concede a subvención e fará constar, se é o caso, de maneira expresa, a desestimación do resto das solicitudes.

O prazo máximo para resolver e notificar a resolución do procedemento non poderá exceder de seis meses, salvo que unha norma con rango de lei estableza un prazo maior ou así veña previsto na normativa da Unión Europea. O prazo computarase a partir da publicación da correspondente convocatoria, salvo que esta pospoña os seus efectos a unha data posterior.

Reformulación de solicitudes: a lei prevé a figura da reformulación de solicitudes no artigo 27: cando a subvención teña por obxecto o financiamento de actividades para desenvolver polo solicitante e o importe da subvención da proposta de resolución provisional sexa inferior ao que figura na solicitude presentada, poderase instar o beneficiario, se así se preveu nas bases reguladoras, para que reformule a súa solicitude para axustar os compromisos e condicións á subvención outorgante.

Unha vez que a solicitude mereza a conformidade do órgano colexiado, remitiráselle con todo o actuado ao órgano competente para que dite a resolución.

A reformulación de solicitudes deberá respectar o obxecto, as condicións e a finalidade da subvención, así como os criterios de valoración establecidos respecto das solicitudes ou peticións.

O PROCEDIMENTO DE CONCESIÓN DIRECTA

A concesión directa de subvencións configúrase como un procedemento excepcional que só se admite nos casos expresamente establecidos na lei.

A LXS (artigo 22.2) prevé tres supostos nos que cabe a concesión directa:

a) As previstas de xeito nominativo nos orzamentos xerais do Estado, das comunidades autónomas ou das entidades locais, nos termos recollidos nos convenios e na normativa reguladora destas subvencións.

b) Aquelas en que o outorgamento ou a contía lle veña imposto á Administración por unha norma de rango legal.

c) Con carácter excepcional, as subvencións en que se acrediten razóns de interese público, social, económico ou humanitario, ou outras debidamente xustificadas que dificulten a súa convocatoria pública.

O suposto máis común é que os orzamentos xerais do concello prevexan partidas cos destinatarios expresamente identificados; estas son as subvencións nominativas, onde non ten sentido un procedemento de concorrencia competitiva pois os beneficiarios xa están determinados nos propios orzamentos; o importante é a perfecta e expresa individualización do destinatario da subvención.

O procedemento para conceder directamente as subvencións responde ás seguintes regras (artigo 28):

- A resolución de concesión e, se é o caso, os convenios a través dos cales se canalicen estas subvencións establecerán as condicións e os compromisos que se aplicarán de conformidade co disposto na lei.
- A LXS establece a regra de que os convenios serán o instrumento habitual para canalizar as subvencións previstas de maneira nominativa nos orzamentos. Neste caso, os convenios ou a resolución de concesión teñen a condición de bases reguladoras; complementan o establecido na normativa de aplicación e axustan os compromisos e as obrigas dos beneficiarios á realidade concreta na que se vai desenvolver a actividade ou o proxecto subvencionado.
- Estas subvencións non son obxecto de convocatoria pública e non se inician de oficio, senón a instancia do interesado, que debe solicitar o outorgamento da axuda presentando a documentación establecida nas ordenanzas municipais e aquela que acredite que cumpre os requisitos para ser beneficiario.

3.7. GUÍA ORIENTATIVA DE PROCEDIMIENTO PARA O OUTORGAMENTO DAS SUBVENCIONES

1. DE CONCORRENCIA COMPETITIVA

- Providencia da alcaldía ou da concellaría delegada na que se incoe o procedemento e se ordene a elaboración dunhas bases reguladoras das subvencións.
- Bases das subvencións.

- Informe do xefe da dependencia sobre os aspectos técnicos e xurídicos das bases ou informe da secretaría xeral do concello.
- Informe de intervención.
- Certificado da existencia de crédito.
- Acordo do órgano que a conceden na que se aproben as bases e se dispoña a súa publicación.
- Publicación no diario oficial que corresponda.
- Presentación das solicitudes polos interesados.
- Informe do órgano instrutor sobre a avaliación das solicitudes.
- Convocatoria da comisión de selección.
- Proposta de resolución da comisión de selección.
- Acordo do órgano que a concede na que outorga a subvención.
- Notificación aos interesados.
- Comunicación a intervención.
- Publicación.

2. DE CONCESIÓN DIRECTA

- Solicitud do interesado (nas subvencións nominativas previstas no orzamento pódesele enviar ao beneficiario unha comunicación na que se insta a que presente esta solicitud).
- Providencia da alcaldía ou da concellería delegada na que ordene a elaboración dun convenio de colaboración ou enumere as razóns extraordinarias que xustifican o outorgamento directo da subvención.
- Proxecto de convenio ou de resolución.
- Informe do xefe da dependencia ou da secretaría xeral. Nos concellos de gran poboación (os do título X da Lei 7/1985) pode esixirse un informe da Asesoría Xurídica Municipal cando así o estableza o regulamento orgánico municipal.
- Informe de intervención.
- Certificado da existencia de crédito.
- Acordo do órgano competente no que se outorga a subvención e se aproban os termos do convenio.
- Notificación do acordo ao interesado.
- Sinatura do convenio de colaboración.
- Comunicar o convenio: incorporación ao libro de convenios e comunicación á intervención.
- Publicación.

3.8. PAGAMENTO DA SUBVENCIÓN

A LXS (artigo 34) distingue tres modalidades de pagamento da subvención:

1. Pagamento posterior á xustificación total da subvención

É a forma ordinaria de pagamento. O pagamento da subvención realizarase logo de que o beneficiario xustifique a realización da actividade, do proxecto, do obxectivo ou da adopción do comportamento para o que se concedeu nos termos establecidos na normativa reguladora da subvención.

Producirase a perda do dereito ao cobramento total ou parcial da subvención no suposto de falta de xustificación ou de concorrencia dalgunha das causas previstas no artigo 37 da lei.

2. Pagamento fraccionado ou na conta

Cando a natureza da subvención así o xustifique, poderanse realizar pagamentos na conta. Os ditos aboamentos na conta poderán supoñer que se realicen pagamentos fraccionados que responderán ao ritmo de execución das accións subvencionadas; aboaranse por contía equivalente á xustificación presentada.

Este sistema aplícase nos casos nos que a actividade é continuada no tempo e o que se pretende é que a subvención se faga efectiva a medida que se acredite a execución do gasto; non cabería este sistema de pago para actividades ou proxectos de execución instantánea.

Neste caso tamén cómpre que o beneficiario achegue a conta xustificativa da subvención e que a Administración o comprobe, se ben tratarase dunha xustificación parcial e non total.

Debe estar previsto na normativa reguladora da subvención (bases, resolución de concesión ou convenio).

3. Pagamentos anticipados

Trátase dunha excepción aínda maior do pagamento ordinario que ten que estar prevista nas bases reguladoras, onde a xustificación queda integramente demorada a un momento posterior ao pagamento.

A lei establece que: “Tamén se poderán realizar pagamentos anticipados que supoñerán entregas de fondos con carácter previo á xustificación, como financiamento necesario para poder levar a cabo as actuacións inherentes á subvención. A dita posibilidade e o réxime de garantías deberanse prever expresamente na normativa reguladora da subvención.

En ningún caso se poderán realizar pagamentos anticipados a beneficiarios cando se solicitase a declaración de concurso, fosen declarados insolventes en calquera procedemento, cando se encontren declarados en concurso, estean suxeitos a intervención xudicial ou fosen inhabilitados conforme a Lei concursal sen que concluíse o período de inhabilitación fixado na sentenza de cualificación do concurso, ou fosen declarados en quebra, en concurso de acredores, insolvente nunha sentenza en calquera procedemento ou suxeito a intervención xudicial, que se iniciase expediente de quitación e espera ou de suspensión de pagamentos ou que se presentase solicitude xudicial de quebra ou de concurso de acredores, mentres, chegado o caso, non fosen rehabilitados.

A realización de pagamentos na conta ou pagamentos anticipados, así como o réxime de garantías, deberanse prever expresamente na normativa reguladora da subvención.”

O artigo 45 do regulamento establece que, cando as bases reguladoras consideren este tipo de pagamento, poderase establecer un réxime de garantías dos fondos entregados. A esixencia destas garantías é unha posibilidade, non unha obriga,

aínda que as ordenanzas municipais poden establecer límites e requisitos máis rixidos ca os establecidos no regulamento.

Con todo, o artigo 42.2 da lei exonera da constitución das garantías, salvo previsión expresa das bases reguladoras, os seguintes supostos:

a) As administracións públicas, os seus organismos vinculados ou dependentes e as sociedades mercantís estatais e as fundacións do sector público estatal, así como análogas entidades das comunidades autónomas e das entidades locais.

b) Os beneficiarios de subvencións concedidas por importe inferior a 3000 euros.

c) As entidades que por lei estean exentas da presentación de caucións, fianzas ou depósitos perante as administracións públicas ou os seus organismos e entidades vinculadas ou dependentes.

d) As entidades non lucrativas, así como as federacións, confederacións ou agrupacións destas, que desenvolvan proxectos ou programas de acción social e cooperación internacional.

3.9. GASTO SUBVENCIONABLE

Son gastos subvencionables aqueles nos que poden investirse os fondos procedentes das subvencións, isto é, os gastos que se consideran admisibles atendendo ás súas características, independentemente de que se teñan que xustificar dun xeito ou doutro.

O artigo 31 da LXS dispón: “Considéranse gastos subvencionables, para os efectos previstos nesta lei, aqueles que de maneira indubidable respondan á natureza da actividade subvencionada, e que se realicen no prazo establecido polas diferentes bases reguladoras das subvencións. En ningún caso o custo de adquisición dos gastos subvencionables poderá ser superior ao valor de mercado.”

Segundo a lei, son requisitos do gasto: debe de responder á natureza da actividade subvencionada, o seu custo non poderá ser superior ao valor do mercado, deberá de realizarse dentro do prazo marcado polas bases reguladoras e debe de estar pagado polo beneficiario, excepto que as bases reguladoras prevexan outra cousa.

A lei esixe que o beneficiario realice o pagamento previo do gasto realizado. Moitas veces este requisito presenta problemas pois o beneficiario pode realizar a actividade e demorar o pagamento ao provedor en espera de cobrar a subvención. Para solucionar estes problemas o regulamento realizou unha regulación máis flexible deste requisito e di no artigo 83: “Considerarase efectivamente pagado o gasto, para os efectos da súa consideración como subvencionable, coa cesión do dereito de cobramento da subvención a favor dos acredores por razón do gasto realizado ou coa entrega a estes dun efecto mercantil, garantido por unha entidade financeira ou compañía de seguros.”

En relación cos gastos de elevada contía, o artigo 31.3 da LXS esixe que cando o importe do gasto subvencionable supere a contía de 30 000 euros no suposto de custo por execución de obra, ou de 12 000 euros no suposto de subministración de

bens de equipo ou prestación de servizos por empresas de consultoría ou asistencia técnica, o beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes provedores, con carácter previo á contracción do compromiso para prestar o servizo ou entregar o ben, salvo que polas especiais características dos gastos subvencionables non exista no mercado suficiente número de entidades que o subministren ou presten, ou salvo que o gasto se realizase con anterioridade á solicitude da subvención.

A elección entre as ofertas presentadas, que se deberán achegar na xustificación, ou, se é o caso, na solicitude da subvención, realizarase conforme criterios de eficiencia e economía. Ademais deberá xustificarse expresamente nunha memoria a elección cando non recaia na proposta económica máis vantaxosa.

3.10. COMPROBACIÓN DAS SUBVENCIONS: A XUSTIFICACIÓN

Regúlase nos artigos 30 a 33 da LXS e constitúe un acto obrigatorio do beneficiario ou da entidade colaboradora.

O artigo 30 establece que o órgano que concede a subvención comprobará a adecuada xustificación desta, así como a realización da actividade e o cumprimento da finalidade que determinen a concesión ou o gozo da subvención.

Polo tanto, a administración debe de realizar unha comprobación formal ou documental sobre a documentación xustificativa e material, sobre a realización da actividade subvencionada.

O regulamento da lei flexibilizou considerablemente os procedementos para a xustificación de subvencións.

As modalidades de xustificación son as seguintes:

- Presentación de conta xustificativa.
- Acreditación por módulos.
- Presentación de estados contables.

A forma ordinaria de xustificación é a presentación de conta xustificativa, que segundo o regulamento pode ser:

- Conta xustificativa ordinaria, con entrega de xustificantes de gasto.
- Con informe de auditor.
- Conta xustificativa simplificada.

A forma e o prazo para presentar a conta xustificativa determínase nas bases reguladoras da subvención. Hai que ter en conta o disposto nas ordenanzas municipais de aplicación.

CONTA XUSTIFICATIVA ORDINARIA

Contido:

- Memoria de actuación xustificativa do cumprimento das condicións impostas na concesión da subvención con indicación das actividades realizadas e dos resultados obtidos.
- Relación clasificada dos gastos e investimentos da actividade. Se hai diferenzas respecto do orzamento presentado coa solicitude, indicaranse as desviacións que se produciron.
- Facturas ou documentos de valor probatorio equivalente no tráfico xurídico mercantil ou con eficacia administrativa incorporados na relación a que se fai referencia no parágrafo anterior e, se for o caso, a documentación acreditativa do pagamento.
- Unha relación detallada doutros ingresos ou subvencións que financiasen a actividade subvencionada con indicación do importe e a súa procedencia.
- No seu caso os tres orzamentos cando haxa gastos de elevada contía.

Os documentos xustificativos do gasto: segundo o regulamento serán facturas e demais documentos de valor probatorio equivalente no tráfico xurídico mercantil ou con eficacia administrativa, en orixinal ou fotocopia compulsada, cando neste último suposto así se establecese nas bases reguladoras.

No caso de que as bases reguladoras así o establezan, os xustificantes orixinais presentados marcaranse cunha estampa; nela indicarse a subvención para a que se presentaron os xustificantes e se o importe do xustificante se lle imputa total ou parcialmente á subvención.

Nin a lei nin o regulamento obrigan a que as facturas teñan o selo de pagado, aínda que este requisito pode esixirse nas bases reguladoras ou nas ordenanzas de aplicación.

Os documentos xustificativos serán facturas ou outros con valor probatorio equivalente no tráfico xurídico; normalmente non se lle outorga valor probatorio aos simples xustificantes de recepción, pero nestes casos habería que analizar a normativa reguladora das distintas actividades subvencionadas, para ver que documentos probatorios do gasto admiten (estatutos das asociacións ou federacións, ordes administrativas, acordos ou convenios...); hai que ter en conta que o artigo 81 da Lei 30/1992 establece que os feitos relevantes para a decisión dun procedemento poderán acreditarse por calquera medio de proba admisible en dereito.

CONTA XUSTIFICATIVA SIMPLIFICADA

Supostos de subvencións por importe inferior a 60 000 euros.

Contido:

a) Memoria de actuación xustificativa do cumprimento das condicións impostas na concesión da subvención con indicación das actividades realizadas e dos resultados obtidos.

b) Unha relación clasificada dos gastos e do investimentos da actividade, con identificación do acredor e do documento, o seu importe, a data de emisión e, se for o caso, a data de pagamento. No caso de que a subvención se outorgue de acordo cun orzamento estimado, indicaranse as desviacións que se produciron.

c) Un detalle doutros ingresos ou doutras subvencións que financiasen a actividade subvencionada, con indicación do importe e a súa procedencia.

d) Se é o caso, carta de pagamento de reintegro no suposto de remanentes non aplicados así como dos xuros derivados destes.



4. OS CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO

4.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

Directivas comunitarias:

- Directiva 2004/18/CEE, do 31 de marzo, sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, subministración e de servizos (DOCE do 30/04/04). Data para a transposición ao dereito estatal (artigo 80): 31/01/2006.
- Directiva 2004/17/CEE, do 31 de marzo, sobre coordinación dos procedementos de adxudicación de contratos nos sectores da auga, da enerxía, dos transportes e dos servizos postais (DOCE do 30/04/04).

Norma estatais de dereito administrativo e privado:

- Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público.
- Real decreto legislativo 2/2000, do 16 de xuño, que aproba o texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas (TRLCAP), nas súas partes vixentes en virtude do réxime transitorio da LCSP.
- Real decreto 704/1997, do 16 de maio, que regula o réxime xurídico, orzamentario e financeiro do contrato administrativo de obra baixo a modalidade de aboamento total do prezo.
- Real decreto 541/2001, de 18 de maio, que establece determinadas especialidades para contratar servizos de telecomunicación.
- Real decreto 1098/2001, do 12 de outubro, que aproba o regulamento xeral da Lei de contratos das administracións públicas (RXCAP).
- Real decreto 817/2009, do 8 de maio, polo que se desenvolve parcialmente a Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público.
- Código civil.

Normas estatais e autonómicas sobre réxime local:

- Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL)
- Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, que aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL).
- Lei galega 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALG).
- Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (TRLFL).

Outras normas:

- Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LPAC).

- Lei 3/2004, do 29 de decembro, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais (BOE do 30/12/2004).
- Lei 15/2010, do 5 de xullo, de modificación da Lei 3/2004, do 29 de decembro, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais.
- Lei 37/1992, do imposto sobre o valor engadido: artigo 75.1.2, ex Lei 24/2001, do 27 de decembro, de medidas fiscais.
- Normativa laboral: Estatuto dos traballadores.
- Normativa sobre protección de datos de carácter persoal: Lei orgánica 15/1999, do 13 de decembro.

Bases de execución do orzamento da entidade local: poden engadir regras e normas procedementais a maiores da descrita na lexislación de aplicación na materia.

4.2. PRINCIPIOS DOS CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO

- Principio de non discriminación.
- Principio de igualdade de trato.
- Principio de libre concorrencia na prestación de servizos.
- Principio de transparencia e publicidade.

4.3. A LEI 30/2007 DE CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO

A Lei 30/2007 do 30 de outubro, de contratos do sector público, entrou en vigor aos 6 meses da súa publicación; substituíu á anterior que se denominaba texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas, aprobado polo Real decreto legislativo 2/2000 do 16 de xuño.

A nova Lei 30/2007 nace principalmente da necesidade de traspoñer ao dereito español os principios consignados na Directiva 2004/18. Dáse paso a unha completa revisión da normativa relativa á contratación pública, tanto do seu contido coma de toda a sistemática existente ata o momento neste importante sector do noso ordenamento. Así o establece a exposición de motivos da lei ao subliñar que “aínda sendo a necesidade de incorporar ao noso ordenamento a Directiva 2004/18/CE o motivo determinante da apertura dun novo proceso de revisión da nosa lexislación de contratos públicos, este punto de partida non operou como límite ou condicionante do seu alcance.”

As principais novidades da Lei 30/2007 con respecto á normativa anterior son as seguintes:

1. Nova estrutura e nova sistemática (obxecto de moitas críticas, complicación na regulación dos contratos típicos, na localización do seu réxime, abundancia de remisións normativas... o Consello de Estado suxeriu no informe que redactou acerca da lei que se reconsiderase a estrutura do texto.
2. Desaparición dos contratos consultivos ou de asistencia técnica: agora son contratos de servizo.
3. Novos límites económicos para os contratos menores e para o procedemento negociado.
4. Establece un recurso especial en materia de contratación e adopción de medidas provisionais.
5. Introduce novas modalidades contractuais; acordos marco, contratos suxeitos a regulación harmonizada, diálogo competitivo, sistemas dinámicos de adquisición.
6. Previsión da utilización de medios electrónicos e telemáticos: perfil do contratante: artigo 42 da LCSP: obriga os órganos de contratación, co fin de asegurar a transparencia e o acceso público á información relativa actividade contractual, a difundir a través da internet o seu perfil de contratante.
7. Formalización da figura do responsable do contrato.
8. Novas especificacións nos criterios de adxudicación: valoración de criterios ambientais e sociais para adxudicar o contrato.
9. Desaparición do concurso e da poxa (desaparición aparente). Artigo 134: os criterios de valoración das ofertas: adxudicación tendo en conta varios criterios para valorar e adxudicar cun só criterio de adxudicación (o prezo).

Recentes modificacións:

- Lei 35/2010, do 17 setembro, medidas urxentes para a reforma do mercado de traballo: derroga a disposición adicional quinta referida á prohibición de contratar coas empresas de traballo temporal.
- Lei 34/2010 de modificación da Lei 30/2007 de contratos do sector público, 31/2007, contratación nos sectores da auga, enerxía, transportes e servizos postais, e 29/1998 de xurisdición contencioso administrativa.
- RDL 8/2010 de medidas extraordinarias para a redución do déficit público.
- RDL 6/2010 de medidas para o impulso da recuperación económica e o emprego.
- Lei 2/2011 de economía sostible
- RD 300/2011, polo que se desenvolve parcialmente a Lei de contratos

4.4. ESPECIALIDADES DA CONTRATACIÓN PÚBLICA NA ADMINISTRACIÓN LOCAL

O novo réxime en materia de contratación administrativa ao que deu lugar a entrada en vigor da Lei 30/2007 tivo repercusión en todos os niveis da Administración pública: no estatal, no autonómico e no local.

Con todo, a esfera local presenta unha problemática específica en materia de contratación administrativa, derivada da proximidade a licitadores e destinatarios dos produtos e servizos contratados e da propia heteroxeneidade dos entes que a integran, cunha fenda importante entre grandes cidades e pequenos concellos rurais.

Como destaca Carbonero Gallardo², a Lei de contratos do sector público seguiu o mesmo criterio sistemático que o TRLCAP para o tratamento das especialidades da contratación pública local; concentrounas nunha única disposición adicional. Deste xeito, a **disposición adicional segunda** da lei leva como rúbrica a de “Normas específicas de contratación nas entidades locais”, e establece:

1. Correspóndenlles aos alcaldes e aos presidentes das entidades locais as competencias como órgano de contratación respecto dos contratos de obras, de subministración, de servizos, de xestión de servizos públicos, os contratos administrativos especiais, e os contratos privados cando o seu importe non supere o 10 por cento dos recursos ordinarios do orzamento nin, en calquera caso, a contía de seis millóns de euros, incluídos os de carácter plurianual cando a súa duración non sexa superior a catro anos, sempre que o importe acumulado de todas as súas anualidades non supere nin a porcentaxe indicada, referida aos recursos ordinarios do orzamento do primeiro exercicio, nin a contía sinalada. Así mesmo, correspóndelles aos alcaldes e aos presidentes das entidades locais a adxudicación de concesións sobre os bens destas e a adquisición de bens inmoables e dereitos suxeitos á lexislación patrimonial cando o seu valor non supere o 10 por cento dos recursos ordinarios do orzamento nin o importe de tres millóns de euros, así como o alleamento do patrimonio, cando o seu valor non supere a porcentaxe nin a contía indicadas.

2. Correspóndelle ao Pleno as competencias como órgano de contratación respecto dos contratos non mencionados no número anterior que celebre a entidade local. Tamén lle corresponde ao Pleno a adxudicación de concesións sobre os bens da corporación e a adquisición de bens inmoables e dereitos suxeitos á lexislación patrimonial así como o alleamento do patrimonio cando non estean atribuídas ao alcalde ou ao presidente, e dos bens declarados de valor histórico ou artístico calquera que sexa o seu valor.

3. Nos municipios de gran poboación a que se refire o artigo 121 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, as competencias que se describen nos números anteriores serán exercidas pola Xunta de Goberno Local, calquera que sexa o importe do contrato ou a súa duración.

4. Nas entidades locais será potestativa a constitución de xuntas de contratación, que actuarán como órganos de contratación nos contratos de obras que teñan por

² Carbonero Gallardo J.M. (2008): *Contratación del sector público local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, páx. 85.

obxecto traballos de reparación simple, de conservación e de mantemento, nos contratos de subministración que se refiran a bens consumibles ou de fácil deterioración polo uso, e nos contratos de servizos cando o seu importe non supere o 10 por cento dos recursos ordinarios da entidade, ou, cando superen este importe, as accións estean previstas no orzamento do exercicio a que corresponda e se realicen de acordo co disposto nas bases de execución deste. Correspóndelle ao Pleno acordar a constitución das xuntas de contratación e determinar a súa composición. Deberán formar parte delas necesariamente o secretario ou o titular do órgano que teña atribuída a función de asesoramento xurídico da corporación, e o interventor desta. Os límites cuantitativos, que poderán ser inferiores aos sinalados no parágrafo anterior, ou os referentes ás características dos contratos en que intervirá a xunta de contratación como órgano de contratación, serán determinados, nas entidades locais de réxime común, polo Pleno, por proposta do alcalde ou do presidente cando sexan, de acordo co número 1, o órgano que teña atribuída a competencia sobre os devanditos contratos, e pola Xunta de Goberno Local nos municipios de gran poboación. Nos casos de actuación das xuntas de contratación prescindirase da intervención da mesa de contratación.

5. Nos municipios de poboación inferior a 5000 habitantes as competencias en materia de contratación poderán ser exercidas polos órganos que, con carácter de centrais de contratación, se constitúan na forma prevista no artigo 188, mediante acordos para o efecto. Así mesmo, poderanse concertar convenios de colaboración en virtude dos cales se lles encomende a xestión do procedemento de contratación ás deputacións provinciais ou ás comunidades autónomas de carácter uniprovincial.

6. Nos municipios de poboación inferior a 5000 habitantes a aprobación do gasto será substituída por unha certificación de existencia de crédito que será expedida polo secretario interventor ou, de ser o caso, polo interventor da corporación.

7. Correspóndelle ao órgano de contratación a aprobación do expediente e a apertura do procedemento de adxudicación nos termos que se regulan no artigo 94. A aprobación do prego de cláusulas administrativas particulares irá precedida dos informes do secretario ou, de ser o caso, do titular do órgano que teña atribuída a función de asesoramento xurídico da corporación, e do interventor.

8. Os informes que a lei lles asigna aos servizos xurídicos serán emitidos polo secretario ou polo órgano que teña atribuída a función de asesoramento xurídico da corporación. Os actos de fiscalización son exercidos polo interventor da entidade local.

9. Cando se aplique o procedemento negociado en supostos de urxencia a que fan referencia o artigo 154, alínea e), deberanse incorporar ao expediente os correspondentes informes do secretario ou, de ser o caso, do titular do órgano que teña atribuída a función de asesoramento xurídico da corporación, e do interventor, sobre xustificación da causa de urxencia apreciada.

10. A mesa de contratación estará presidida por un membro da corporación ou un funcionario desta, e formarán parte dela, como vogais, o secretario ou, de ser o caso, o titular do órgano que teña atribuída a función de asesoramento xurídico, e o interventor, así como aqueloutros que designe o órgano de contratación entre o persoal funcionario de carreira ou persoal laboral ao servizo da corporación, ou membros electos desta, sen que o seu número, en total, sexa inferior a tres. Actuará como secretario un funcionario da corporación. Nas entidades locais

municipais poderase integrar na mesa persoal ao servizo das correspondentes deputacións provinciais ou comunidades autónomas uniprovinciais.

11. Nos municipios de poboación inferior a 5000 habitantes, nos contratos de obras cuxo período de execución exceda o dun orzamento anual, poderanse redactar proxectos independentes relativos a cada unha das partes da obra, sempre que estas sexan susceptibles de utilización separada no sentido do uso xeral ou do servizo, ou poidan ser substancialmente definidas, e preceda autorización concedida polo Pleno da Corporación, adoptada co voto favorable da maioría absoluta legal dos seus membros, autorización que non poderá ser obxecto de delegación.

12. Serán de aplicación aos contratos de obras as normas sobre supervisión de proxectos establecidas no artigo 109. A supervisión poderá ser efectuada polas oficinas ou unidades competentes da propia entidade contratante ou, no caso de municipios que carezan delas, polas da correspondente deputación provincial.

13. Nos contratos que teñan por obxecto a adquisición de bens inmoables, o importe da adquisición poderá ser obxecto dun aprazamento de ata catro anos, con suxeición aos trámites previstos na normativa reguladora das facendas locais para os compromisos de gastos futuros.”

Os aspectos máis destacados da disposición adicional segunda da LCSP son os seguintes: a mesa de contratación e o expediente de contratación.

Órganos con atribucións para contratar: no que respecta aos órganos que teñan atribucións para contratar no ámbito local, estes veñen regulados nos catro primeiros parágrafos da disposición adicional segunda da LCSP. A técnica lexislativa empregada neste eido foi obxecto de numerosas críticas; Carbonero Gallardo³ apunta que a solución é cando menos discutible; entende que a lei básica de contratación administrativa non debería de incidir noutra organización administrativa e que esta repartición de atribucións lle corresponde á Lei 7/1985, de bases do réxime local.

As previsións da disposición adicional 2ª da LCSP en materia de competencia para contratar poden resumirse do seguinte xeito:

a) Derrogación dos apartados ñ) e p) do artigo 21 da Lei 7/1985 e n) e o) do artigo 22 da mesma lei.

b) Competencia da alcaldía:

- Contratos de obras, subministración, servizo, xestión de servizos, especiais e privados cando o importe non supere o 10% dos recursos ordinarios nin os 6 millóns de euros, e a duración non supere os catro anos.
- Concesión sobre bens e adquisición de bens inmoables e dereitos suxeitos á lexislación patrimonial cando o seu valor non supere o 10% dos recursos ordinarios nin os tres millóns de euros.
- Alleamento do patrimonio cando non supere a porcentaxe e as contías indicadas.

³ Carbonero Gallardo J.M; *Contratación del sector público local, opus cit*, Páx. 87.

c) Competencias do Pleno:

- Contratos non mencionados no apartado anterior.
- Concesións sobre bens da corporación e adquisición de bens inmobles, o alleamento do patrimonio cando non lle corresponda ao alcalde e dos bens declarados de valor histórico ou artístico.

d) Unha das novidades da disposición adicional segunda foi á referencia ao réxime xurídico dos municipios de gran poboación que introduciu no título X da Lei 7/1985 a Lei 57/2003, de medidas de modernización do goberno local. Deste xeito, o parágrafo terceiro dispón que nestes municipios o órgano de contratación é a Xunta de Goberno Local, calquera que sexa o importe e a duración do contrato.

Regulación das mesas de contratación: o parágrafo décimo da disposición estudada introduce unha primeira novidade na determinación da súa composición, como é a presidencia deste órgano de asistencia, que pode desempeñar calquera membro da corporación ou un funcionario que preste servizos nesta. Por outra banda, serán vogais da mesa de contratación o secretario da corporación ou o funcionario que teña atribuída a función de asesoramento xurídico⁴ e o interventor, e aqueles outros que designe o órgano de contratación entre o persoal funcionario de carreira ou persoal laboral ao servizo da corporación, ou membros electos desta.

Outra das novidades que establece a Lei é a posibilidade de que poidan integrar as mesas de contratación persoal das deputacións provinciais ou das comunidades autónomas uniprovinciais, técnica de cooperación interadministrativa que facilita a formación das mesas nos concellos de menor tamaño.

4.5. OS CONTRATOS DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS: OS CONTRATOS TÍPICOS NA LCSP

Segundo a LCSP os contratos que asinan as administracións públicas poden ser:

a) Contratos administrativos típicos (art. 19.1.a). Estes son:

- Contrato de obras (artigo 6).
- Contrato de concesión de obra pública (art. 7).
- Contrato de xestión de servizos públicos (art. 8): só pode asinalo unha administración pública.
- Contrato de subministración (art. 9).
- Contrato de servizos (art. 10).
- Contrato de colaboración entre o sector público e o sector privado (art. 11): só poden asinalos as administracións públicas.

b) Contratos administrativos especiais (art. 19.1.b): son os contratos que teñen un obxecto distinto dos anteriores, pero que teñen natureza administrativa especial por

⁴ A referencia ao asesor xurídico como vogal da mesa de contratación responde á necesidade de adecuar a composición desta ao disposto na disposición adicional sexta da Lei 7/1985, que establece na letra e que: “As funcións que a lexislación sobre contratos das administracións públicas lles asigna aos secretarios dos concellos, corresponderanlle ao titular de asesoría xurídica, agás as de formalización dos contratos en documento administrativo.”

estar vinculados co xiro ou co tráfico específico da administración ou por satisfacer de forma directa unha finalidade pública (por exemplo o alugamento dun local).

c) Contratos privados (art. 20): á súa preparación e adxudicación aplícaselle o dereito administrativo (a LCSP ou normativa específica) e aos seus efectos e extinción aplícaselles o dereito privado. Son contratos privados:

- Contratos de servizos da categoría 6 do anexo II (servizos financeiros), os de creación e interpretación artística, espectáculos incluídos na categoría 26 (servizos de lecer, culturais e deportivos), a subscrición a revistas e publicacións e calquera outro diferente do regulado no artigo 19.1.
- Os contratos patrimoniais (art. 4.1.p).

Os **contratos de xestión de servizos públicos**: a Administración pública encoméndalle a unha persoa natural ou xurídica que xestione un servizo cuxa xestión é competencia da Administración.

Os **contratos de subministración**: teñen por obxecto a adquisición, o arrendamento financeiro ou o arrendamento de produtos ou de bens mobles.

Os **contratos de servizo**: o seu obxecto é calquera prestación que cómpre facer e que consiste en desenvolver unha actividade dirixida á obtención dun resultado distinto dunha obra ou dunha subministración. Os contratos de servizos divídense nas categorías enumeradas no anexo II da lei.

4.6. O PROCEDIMENTO DE CONTRATACIÓN

a) **O procedemento de contratación**: a contratación pública esixe que se tramite un procedemento administrativo onde podemos distinguir as seguintes fases:

- Preparación
- Licitación
- Adxudicación
- Execución
- Extinción

A LCSP regula unha tramitación ordinaria (artigos 93 e seguintes), unha tramitación abreviada, na que distingue a tramitación urxente (artigo 96: o asinamento do contrato responde a unha necesidade inaprazable da Administración ou a súa adxudicación; é necesario acelerar por razóns de interese público) e a tramitación de emerxencia (artigo 97: a Administración ten que actuar de maneira inmediata a causa de acontecementos catastróficos, de situacións de grave perigo ou de necesidades que lle afecten á defensa nacional).

B) Necesidade e idoneidade do contrato: A LCSP esixe como un **requisito previo á contratación** o de que se **acredite a necesidade e a idoneidade** do contrato:

O artigo 22 determina que os contratos deben ser necesarios para o cumprimento e a realización dos seus fins institucionais. Deben determinar con precisión:

- A natureza e extensión das necesidades que se cubrirán co contrato.
- A idoneidade do seu obxecto e o contido para as satisfacer.

Este artigo establece a necesidade de deixar constancia documentada no expediente do cumprimento destes requisitos.

Esta esixencia xustifícase no artigo 1 da LCSP que di que ten por obxecto, entre outros, asegurar unha eficiente utilización dos fondos públicos mediante a esixencia da definición previa das necesidades que hai que satisfacer.

c) O expediente de contratación: unha peculiaridade relevante en materia de contratación administrativa local constitúeo a regulación do **expediente de contratación**, cuxa axeitada tramitación vai ser determinante para a correcta formación e manifestación da vontade contractual.

O primeiro aspecto que cómpre destacar é a falta de concreción do lexislador para establecer os documentos e as actuacións que deberán de integrar este expediente, nin a orde na que deben de incorporarse. Porén, Castiñeira Piñeiro⁵ opina que: “El legislador y el poder ejecutivo no han dado, por un lado, una respuesta clara, precisa y suficiente a una cuestión tan importante como es la del procedimiento (tanto en su concepto como actuaciones que lo integran), en un ámbito como es el contractual, que mueve anualmente millones de euros y cuyos errores van a repercutir en un mayor gasto público; y por otro, no tienen en cuenta en su ordenación las peculiaridades y la realidad local”.

A Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, no seu informe 31/2005, define o expediente de contratación como o conxunto de actuacións a través das que a Administración forma a súa vontade contractual mediante a elaboración e a aprobación dun conxunto de actos administrativos. Con todo, no eido local, podemos tamén considerar o exposto no artigo 164 do ROF, cando sinala que: “1. Constitúe expediente o conxunto ordenado de documentos e actuacións que lle serven de antecedente e fundamento á resolución administrativa, así como as dilixencias encamiñadas a executala. 2. Os expedientes formaranse mediante a agregación sucesiva de todos os documentos, probas, ditames, decretos, acordos, notificacións e demais dilixencias que deban integralos, e as súas follas útiles serán asinadas e foliadas polos funcionarios encargados da súa tramitación”.

Se partimos das anteriores previsións, Castiñeira Piñeiro define o expediente de contratación no ámbito local como “la expresión documental foliada y rubricada por los funcionarios encargados de su tramitación del conjunto ordenado, estructurado y total de actos que dicta una Administración Pública Local a través de los cuales forma su voluntad de realizar un contrato, que abarca desde el acuerdo de inicio del expediente hasta la resolución y aprobación del mismo”.

De conformidade coa súa conceptualización e ao abeiro da normativa de aplicación, os documentos e actuacións que deben integrar un expediente de contratación serían os seguintes:

1. Acordo do inicio do expediente (providencia da concellaría competente).
2. Informe razoado do servizo promotor da contratación no que se expoñerá a necesidade, as características e o importe calculado das prestacións que son

⁵ Castiñeira Piñeiro J.C. (xaneiro-marzo de 2010): “La parte general del expediente de contratación de las entidades locales”, en *Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, número 6, páx. 2.

obxecto do contrato (artigo 73 do RD 1098/2001, polo que se aproba o Regulamento xeral da Lei de contratos das administracións públicas).

3. Certificado da existencia de crédito. No caso de cofinanciamento do contrato, será necesario acreditar a plena dispoñibilidade das distintas achegas económicas, da orde do seu pagamento e da inclusión das garantías para a súa efectividade (pode ser a resolución da concesión dunha subvención), (artigo 93.3 da LCSP).

4. Cando o contrato supoña un compromiso de gasto plurianual, certificado de suficiencia do límite de compromisos, segundo o artigo 174 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais.

5. Documentación xustificativa do procedemento e dos criterios de adxudicación.⁶

6. Prego de prescricións técnicas (artigo 93.3 da LCSP).

7. Prego de cláusulas administrativas particulares, que constitúen a Lei do contrato⁷ e ao que están sometidos todos os que interveñen no procedemento de contratación.

8. Informe do xefe da dependencia (artigo 172.1 do ROF).

9. Informe xurídico. A necesidade de incorporar un informe xurídico aos pregos de cláusulas administrativas deriva do artigo 99.6 da LCSP e dos parágrafos 7 e 8 da disposición adicional segunda da LCSP. Este informe cinguese exclusivamente aos pregos, sen que deba estenderse a outros extremos do expediente.

10. Informe de fiscalización da intervención xeral da entidade local.

11. Informe-proposta para órgano de contratación para resolver.

12. Resolución de aprobación do expediente.

En opinión de Castiñeira Piñeiro, a sistematización e a configuración actual do expediente de contratación esixe unha simplificación de determinados aspectos; hai que suprimir aqueles que sexan superfluos (como por exemplo o informe do xefe da dependencia) e realizar unha reformulación deste para adaptar a súa tramitación á esfera local.

⁶ Este documento podería integrarse no acordo de inicio do expediente ou no prego de cláusulas administrativas, aínda que o Tribunal de Contas o concibe como un documento separado.

⁷ Sentenza do Tribunal Supremo do 4 de xullo de 2006; sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña do 14 de decembro de 2006.

4.7. AS PROHIBICIÓNS PARA CONTRATAR

O artigo 43.1 da Lei 30/2007 determina quen pode ser contratista do sector público, e establece que: “Só poderán contratar co sector público as persoas naturais ou xurídicas, españolas ou estranxeiras, que teñan plena capacidade de obrar, non estean incursas nunha prohibición de contratar, e acrediten a súa solvencia económica, financeira e técnica ou profesional ou, nos casos nos que así o esixa esta lei, se encontren debidamente clasificadas.”

Para poder contratar coa Administración, ademais de ter capacidade de obrar, a lei esixe non estar incurso en ningunha das prohibicións recollidas no artigo 49 da lei que, resumidamente, son:

a) Ser condenadas mediante sentenza firme por delitos de asociación ilícita, corrupción en transaccións económicas internacionais, tráfico de influencias, suborno, fraudes e exaccións ilegais, delitos contra a facenda pública e a seguridade social, delitos contra os dereitos dos traballadores, malversación e receptación e condutas afíns, delitos relativos á protección do medio, ou a pena de inhabilitación especial para o exercicio de profesión, oficio, industria ou comercio.

b) Solicitar a declaración de concurso, ser declaradas insolventes en calquera procedemento, estar declaradas en concurso, estar suxeitas a intervención xudicial ou ser inhabilitadas conforme a Lei 22/2003, do 9 de xullo, concursal, sen que concluíse o período de inhabilitación fixado na sentenza de cualificación do concurso.

c) Ser sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional ou en materia de integración laboral e de igualdade de oportunidades e non discriminación das persoas con discapacidade ou por infracción moi grave en materia social, incluídas as infraccións en materia de prevención de riscos laborais.

d) Non estar ao corrente no cumprimento das obrigas tributarias ou da seguridade social.

e) Incorrer en falsidade ao efectuar a declaración responsable a que se refire o artigo 130.1.c) ou ao facilitar calquera outro dato relativo á súa capacidade e solvencia, ou incumplir, por causa que lle sexa imputable, a obriga de comunicar a información prevista no artigo 59.4 e no artigo 305.

f) Estar incurso a persoa física ou os administradores da persoa xurídica nalgún dos supostos da Lei 5/2006, do 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado, da Lei 53/1984, do 26 de decembro, de incompatibilidades do persoal ao servizo das administracións públicas, ou tratarse de calquera dos cargos electivos regulados na Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, nos termos establecidos nela. A prohibición alcanzará as persoas xurídicas no capital das cales participen e os cónxuxes, persoas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva e descendentes das persoas ás que se refiren os parágrafos anteriores, sempre que, respecto dos últimos, as devanditas persoas exerzan a súa representación legal.

g) Contratar persoas respecto das cales se publicase no Boletín Oficial do Estado o incumprimento a que se refire o artigo 18.6 da Lei 5/2006, do 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado, por prestar servizos en empresas ou sociedades privadas directamente relacionadas coas competencias do cargo desempeñado durante os dous anos seguintes á data de cesamento neste.

A relación das causas de prohibición para contratar enumeradas no artigo 49 constitúe un *númerus clausus*, o que proscribe que poidan incluírse nos pregos prohibicións adicionais.

O artigo 130 da lei establece que nos procedementos aberto e negociado os empresarios, cando presenten as súas ofertas deberán de achegar unha declaración responsable de non estar incurso na prohibición de contratar, que incluírá a manifestación de estar ao día no cumprimento das obrigas tributarias e coa seguridade social, sen prexuízo de que a xustificación acreditativa de tal requisito deba ser presentada, antes da adxudicación definitiva, polo empresario a favor do cal se vaia efectuar esta.

A lei non esixe que se presente esta declaración responsable nos contratos menores, aínda que esta obriga pode vir establecida nas bases de execución do orzamento.

No que se refire a se pode contratar coa Administración unha entidade sen ánimo de lucro, *El Consultor de los Ayuntamientos* opina que: “Respecto a si una entidad sin ánimo de lucro puede ser contratista de la Administración, entendemos, salvo mejor opinión, que la Ley 30/2007, de 30 de octubre (BOE del 31), de Contratos del Sector Público (LCSP), no impide esta posibilidad. En efecto, el art. 43.1 señala que sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratos, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas. Como vemos, se habla de personas jurídicas, sin que en ningún sitio se señale que tiene que ser una sociedad mercantil con ánimo de lucro. A ello debe añadirse lo establecido en el art. 46.1 del mismo cuerpo legal, cuando dispone que las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios. De forma que entre estos fines, objeto o ámbito de actividad de la asociación tiene que estar el de impartir clases de tenis.”

4.8. O OBXECTO E A DURACIÓN DO CONTRATO

A) O obxecto do contrato regúlase no artigo 74 da LCSP: “1. O obxecto dos contratos do sector público deberá ser determinado.

2. Non se poderá fraccionar un contrato coa finalidade de diminuír a súa contía e eludir así os requisitos de publicidade ou os relativos ao procedemento de adxudicación que correspondan.

3. Cando o obxecto do contrato admita fraccionamento e así se xustifique

debidamente no expediente, poderá preverse a realización independente de cada unha das súas partes mediante a súa división en lotes, sempre que estes sexan susceptibles de utilización ou aproveitamento separado e constitúan unha unidade funcional, ou así o esixa a natureza do obxecto. Así mesmo, poderanse contratar separadamente prestacións diferenciadas dirixidas a integrarse nunha obra, tal e como esta é definida no artigo 6, cando as devanditas prestacións gocen dunha substantivación de seu que permita unha execución separada, por ter que ser realizadas por empresas que contén cunha determinada habilitación. Nos casos previstos nos parágrafos anteriores, as normas procedementais e de publicidade que deben aplicarse na adxudicación de cada lote ou prestación diferenciada serán determinadas en función do valor acumulado do conxunto, salvo o disposto nos artigos 14.2, 15.2 e 16.2.”

A Lei esixe:

- Que sexa determinado: defínese nos pregos.
- Prohibición do seu fraccionamento para evitar os requisitos de publicidade e concorrencia.
- Admítese a división en lotes, cando cada un dos lotes constitúa unha unidade funcional e sexa susceptible o aproveitamento por separado.

B) O **prezo do contrato** (artigos 75 a 82 da LCSP):

1. Debe ser un prezo certo expresado en euros, se ben poden admitirse outras contraprestacións nos casos nos que a lei o admita.
2. O prezo debe ser adecuado para o cumprimento efectivo do contrato mediante a estimación correcta do seu importe, atendendo ao prezo xeral do mercado.
3. Poden ser prezos unitarios referidos aos distintos compoñentes ou unidades da prestación como prezos globais aplicables á totalidade do contrato (tanto alzado).
4. Debe de indicarse o IVE como partida independente.
5. Prohibese o pagamento aprazado do prezo, agás o caso do arrendamento financeiro (a lei tamén admite un adiamento do prezo de ata catro anos para adquirir bens inmoables).

C) A duración do contrato (artigo 23):

1. O establecemento da súa duración determínase tendo en conta a natureza das prestacións, as características do seu financiamento e a necesidade de someter periodicamente a concorrencia a súa realización.
2. O contrato pode prever unha ou varias prórrogas: a posibilidade de prórroga debe vir prevista expresamente no prego do contrato, non caben de xeito tácito (requiren, polo tanto, tramitación administrativa que esixe un informe da intervención).
3. Os contratos menores non poden ter unha duración superior a un ano nin ser obxecto de prórroga.

4.9. OS PREGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS E DE PRESCRICIÓN TÉCNICAS

Os pregos de cláusulas administrativas teñen carácter vinculante e obrigan as partes; son a lei do contrato. Requiren un informe da secretaría do concello ou da asesoría xurídica no caso dos concellos de gran poboación.

As cuestións xerais regúlanse nos artigos 98 e 99 da LCSP.

As **prescricións ou especificacións técnicas** dos contratos regúlanse no artigo 101 da LCSP. *O Libro verde sobre contratación pública na Unión Europea* definía as especificacións técnicas como as normas que describen as características das obras, das subministracións ou dos servizos que son obxecto do contrato.

As especificacións técnicas serven para identificar os produtos dunha fabricación ou procedencia determinada ou de concretas marcas, patentes ou tipos e tamén para definir os requisitos de calidade e de seguridade que deben de reunir os bens e servizos contratados.

Segundo o artigo 101:

1. As prescricións técnicas definiranse, na medida do posible, tendo en conta criterios de accesibilidade universal e de deseño para todos (Lei 51/2003 de igualdade de oportunidades, non discriminación e accesibilidade universal das persoas con discapacidade) e aplicando criterios de sustentación e protección ambiental. De non ser posible definir as prescricións técnicas tendo en conta criterios de accesibilidade universal e de deseño para todos, deberá motivarse suficientemente.
2. Deberán permitir o acceso en condicións de igualdade dos licitadores, sen que poidan ter por efecto a creación de obstáculos inxustificadas á apertura dos contratos públicos á competencia.
3. Salvo que o xustifique o obxecto do contrato, as especificacións técnicas non poderán mencionar unha fabricación ou unha procedencia determinada ou un procedemento concreto, nin facer referencia a unha marca, a unha patente ou a un tipo, a unha orixe ou a unha produción determinados coa finalidade de favorecer ou descartar certas empresas ou certos produtos. Tal mención ou referencia será autorizada, con carácter excepcional, no caso en que non sexa posible facer unha descrición o bastante precisa e intelixible do obxecto do contrato e deberá ir canda unha mención ou equivalente.

4.10. CRITERIOS DE VALORACIÓN DAS OFERTAS

Artigo 134 da LCSP: “Para a valoración das proposicións e a determinación da oferta economicamente máis vantaxosa deberase atender a criterios directamente vinculados ao obxecto do contrato, tales como a calidade, o prezo, a fórmula utilizable para revisar as retribucións ligadas á utilización da obra ou á prestación do servizo, o prazo de execución ou entrega da prestación, o custo de utilización, as

características ambientais ou vinculadas coa satisfacción de esixencias sociais que respondan a necesidades, definidas nas especificacións do contrato, propias das categorías de poboación especialmente desfavorecidas a que pertencen os usuarios ou beneficiarios das prestacións que se van contratar, a rendibilidade, o valor técnico, as características estéticas ou funcionais, a dispoñibilidade e o custo dos repostos, o mantemento, a asistencia técnica, o servizo posvenda ou outros semellantes. Cando só se utilice un criterio de adxudicación, este deberá ser, necesariamente, o do prezo máis baixo".

Entón, en canto á determinación dos criterios de adxudicación só hai un criterio: o prezo. Se hai varios criterios de adxudicación: predominan aqueles que poidan valorarse mediante a aplicación de fórmulas establecidas nos pregos (criterios obxectivos), sobre os que dependan dun xuízo de valor (subxectivo).

Os criterios que han de servir de base para adxudicar o contrato serán determinados polo órgano de contratación e detallaranse no anuncio, nos pregos de cláusulas administrativas particulares ou no documento descritivo.

4.11. PROCEDIMENTOS DE ADXUDICACIÓN DOS CONTRATOS

Os contratos pódense adxudicar empregando:

1. O procedemento aberto.
2. O procedemento restrinxido.
3. O procedemento negociado.
4. O diálogo competitivo.

No procedemento aberto todo empresario interesado pode presentar unha proposición, e queda excluída a negociación do contrato cos licitadores.

No procedemento restrinxido só poden presentar proposicións os empresarios que seleccionou o órgano de contratación, logo de que estes o solicitasen e segundo a súa solvencia; está prohibida a negociación dos termos do contrato e o número mínimo de candidatos que vai participar non será inferior a 5.

No procedemento negociado o contrato adxudícaselle ao licitador xustificadamente elixido pola Administración, despois de efectuar consultas con diversos candidatos e negociar as condicións do contrato cun ou con varios deles. Hai que solicitarlles ofertas, cando menos, a tres empresas.

No diálogo competitivo, o órgano de contratación dirixe un diálogo cos candidatos seleccionados logo de solicitalos, para desenvolver unha ou varias solucións que servirán de base para que os candidatos elixidos presenten unha oferta; para contratos especialmente complexos, cando se considere que a través do

procedemento aberto ou restrinxido non permiten unha axeitada adxudicación do contrato.

4.12. A CONTRATACIÓN DIRECTA: O PROCEDEMENTO NEGOCIADO E OS CONTRATOS MENORES

a) Procedemento negociado: artigos 153 e seguintes da LCSP. Responde á necesidade de flexibilizar, nos supostos taxados que determina a lei, o formalismo do procedemento de contratación, pois a través del mitíganse os principios de publicidade e concorrencia.

O artigo 154 regula os supostos xerais nos que se pode acudir ao procedemento negociado, entre os que destacamos:

1. Cando as proposicións ou as ofertas económicas nos procedementos abertos, restrinxidos ou de diálogo competitivo seguidos previamente sexan irregulares ou inaceptables.
2. Cando, tras seguirse un procedemento aberto ou restrinxido, non se presentase ningunha oferta ou candidatura, ou as ofertas presentadas non sexan axeitadas.
3. Cando, por razóns técnicas ou artísticas ou por motivos relacionados coa protección de dereitos de exclusiva o contrato só se lle poida encomendar a un empresario determinado.
4. Nos casos de urxencia resultante de acontecementos imprevisibles que demanden unha execución rápida do contrato que non poida lograrse mediante a tramitación de urxencia.

Ademais, os artigos 155 e seguintes establecen determinados supostos en que se pode empregar este procedemento segundo cada tipo de contrato.

O artigo 157 refírese aos contratos de **subministración** e o 158 aos de **servizos**, que determinan que se pode utilizar o procedemento negociado por razón da contía do contrato: valor estimado **inferior a 100 000**, máis o correspondente IVE.

Tramitación:

- Deben de incorporarse ao expediente pregos administrativos e técnicos.
- Debe deixarse constancia no expediente das invitacións realizadas aos empresarios (mínimo 3), das ofertas recibidas e das razóns para aceptar ou rexeitar as ofertas.
- Estes contratos deben de ser obxecto de publicación nos supostos establecidos na lei: en xeral deben publicarse anuncios cando o seu valor supere os 200 000€ para obras e 60 000€ para o resto dos contratos (as bases de execución poden establecer maiores limitacións).

B) Os contratos menores:

Artigos 95 e 122 da LCSP.

Estes contratos defínense exclusivamente pola súa contía (ampliadas coa LCSP), para unha maior axilidade na xestión administrativa.

Artigo 95: “Nos contratos menores definidos no artigo 122.3, a tramitación do expediente só esixirá a aprobación do gasto e a incorporación a el da factura correspondente, que deberá reunir os requisitos que as normas de desenvolvemento desta lei establezan. 2. No contrato menor de obras, deberase engadir, ademais, o orzamento das obras, sen prexuízo de que deba existir o correspondente proxecto cando normas específicas así o requiran. Deberá, igualmente, solicitarse o informe de supervisión a que se refire o artigo 109 cando o traballo afecte á estabilidade, seguranza ou estanquidade da obra.”

Artigo 122.3: “Os contratos menores poderán ser adxudicados directamente a calquera empresario con capacidade de obrar e que conte coa habilitación profesional necesaria para realizar a prestación, cumprindo coas normas establecidas no artigo 95. Considéranse contratos menores os contratos de importe inferior a 50 000 euros, cando se trate de contratos de obras, ou a 18 000 euros, cando se trate doutros contratos, sen prexuízo do disposto no artigo 190 en relación coas obras, servizos e subministracións centralizados no ámbito estatal.”

Son contratos menores:

Obras: importe inferior a 50 000 euros, máis o correspondente IVE.

Outros contratos (incluídos os privados e os administrativos especiais): importe inferior a 18 000 euros, máis o correspondente IVE.

Notas características:

1. Simplificación do expediente: o artigo 95 só esixe a autorización do gasto e incorporación da factura.
2. Non hai adxudicación, polo que non hai que incorporar pregos de contratación. Non se esixe informe de secretaría nin fiscalización previa da intervención.
3. Duración: 1 ano, sen prórrogas.
4. Non hai revisión de prezos (art. 77 da LCSP) nin tampouco se precisa constituír garantías.
5. Non se esixe formalización do contrato (as partes redactan e asinan o contrato). A factura pode facer de documento contractual.
6. Non é posible o fraccionamento do contrato.
7. Regúlanse nas bases de execución do orzamento.

O contrato menor é unha figura distinta da contratación verbal, que está prohibida pola LCSP, salvo para os contratos de urxencia (artigo 28 da LCSP).

A LCSP regula outras figuras que teñen unha tramitación simplificada aínda que a lei non os defina como contratos menores:

1. Subscrición a revistas e outras publicacións, calquera que sexa o seu soporte: disposición adicional 12. 1. A subscrición a revistas e outras publicacións, calquera que sexa o seu soporte, así como a contratación do acceso á información contida en bases de datos especializadas, poderanse efectuar, calquera que sexa a súa contía, sempre que non teñan o carácter de contratos suxeitos a regulación harmonizada, de acordo coas normas establecidas nesta lei para os contratos menores e con suxeición ás condicións xerais que apliquen os provedores, incluíndo as referidas ás fórmulas de pagamento. O aboamento do prezo, nestes casos, farase na forma prevista nas condicións que rexan estes contratos. Admítase o pagamento con anterioridade á entrega ou á realización da prestación, sempre que isto responda aos usos habituais do mercado.

2. As actividades docentes (art. 280 da LCSP): nos contratos regulados neste título que teñan por obxecto a prestación de actividades docentes en centros do sector público desenvolvidas en forma de cursos de formación ou perfeccionamento do persoal ao servizo da Administración ou cando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboracións ou calquera outro tipo similar de actividade, sempre que as devanditas actividades sexan realizadas por persoas físicas, as disposicións desta lei non serán de aplicación á preparación e á adxudicación do contrato. 2. Nesta clase de contratos poderase establecer o pagamento parcial anticipado, logo de constitución de garantía por parte do contratista, sen que poida autorizarse a súa cesión. 3. Para acreditar a existencia dos contratos a que se refire este artigo, abondará a designación ou o nomeamento por unha autoridade competente.

Os contratistas dos contratos menores deben reunir as seguintes características:

1. Ser unha persoa física ou xurídica con capacidade de obrar.
2. No caso de persoa xurídica, a prestación do contrato debe de estar dentro dos seus fins, obxecto ou ámbito de actividade.
3. Non estar incurso en prohibición de contratar.
4. Ter a habilitación profesional necesaria.

A lei non esixe que a acreditación destes requisitos deba constar no expediente. A súa acreditación pode realizarse mediante declaración responsable de non estar incurso en prohibición de contratar e de estar ao corrente coas obrigas tributarias ou coa seguridade social. Tamén se pode crear un rexistro de contratistas de contratos menores.

En relación co fraccionamento do obxecto do contrato, Inmaculada Grajal Caballero, no *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* facía o seguinte estudo:

“Uno de los asuntos más importantes y controvertidos en la contratación es el relativo al fraccionamiento de los contratos. Se encuentra asociado, asimismo, a los contratos menores, puesto que es en esta figura de carácter excepcional en la que debe observarse con mayor rigor esta prohibición, para evitar que se produzca un fraude de ley, al utilizar la figura del contrato menor para supuestos no previstos por la ley, lo que supondría una restricción injustificada de los principios de publicidad y concurrencia.

Podemos considerar la prohibición de fraccionamiento de los contratos como uno de los principios básicos en la contratación administrativa.

La nueva Ley de Contratos lo regula en el art. 74 (la Ley 10868/2007) en los términos que siguen: «Art. 74. Objeto del contrato.

1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado.
2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.
3. Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del contrato.

Asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra tal y como ésta es definida en el art. 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación.

En los casos previstos en los párrafos anteriores, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, salvo lo dispuesto en los arts. 14.2, 15.2 y 16.2.»

De la redacción de este artículo, similar al anterior art. 68 del Texto Refundido (la Ley 2206/2000), se puede destacar que lo que la ley prohíbe no es el fraccionamiento en sí, sino la intención de eludir los requisitos de publicidad y procedimiento.

Consideramos que está expresamente prohibido por la ley utilizar la figura del contrato menor para contratar una parte de un objeto más amplio, que pudiendo la Administración haber licitado conjuntamente, por intentar favorecer a determinadas empresas o simplemente por razones de agilidad, contrata en forma separada.

Asimismo, consideramos que la ley prohíbe utilizar la figura del contrato menor para diversas prestaciones que, aun cuando se encuentren dilatadas en el tiempo, pudieran haber sido contratadas conjuntamente con una adecuada planificación.

El Informe de la IGAE de 22 de diciembre de 2008 analiza la existencia de fraccionamiento del contrato, en el caso de una contratación de reparación de ascensores por importe de 16 150 euros adjudicada a una determinada empresa el 30 de mayo de 2007 por procedimiento negociado sin publicidad mediante un contrato de suministro, por una parte y un contrato menor adjudicado a otra empresa distinta para reparación de ascensores en una localidad diferente al anterior contrato con fecha 20 de febrero del mismo año, mediante un contrato menor de servicios. La IGAE realiza unas reflexiones en relación con el fraccionamiento del objeto del contrato que vamos a reproducir a continuación:

«Para determinar si nos encontramos ante un supuesto de fraccionamiento del objeto de un contrato, no basta con que en varios contratos se haya definido su "objeto genérico" o, lo que es lo mismo, su finalidad, de manera similar. [...] En efecto, de lo dispuesto en el art. 13 y 68.1 del TRLCAP, se puede deducir que el objeto del contrato ha de estar determinado y ser completo en el sentido de que tiene que abarcar todos los elementos o prestaciones a realizar por el contratista que permitan satisfacer la necesidad concreta o el fin concreto del servicio público que motiva su contratación, de manera que si dichas prestaciones se contrataran de manera independiente, sí nos encontraríamos ante un fraccionamiento del contrato».

La IGAE concluye señalando que no existe fraccionamiento en el supuesto analizado, puesto que si bien es cierto que el órgano de contratación es el mismo en los dos casos y que el objeto genéricamente considerado ha sido definido de manera similar, se considera que el objeto específico de ambos contratos es distinto e independiente, al incluir prestaciones distintas y ubicarse en diferentes puntos geográficos.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa se ha pronunciado recientemente sobre el fraccionamiento de los contratos en Informe 16/2009 de 31 de marzo de 2009 (la Ley 1179/2009), relativo a la «Contratación de carteles por los que se instrumenta la publicidad de obras financiadas con el Fondo Estatal de Inversión Local creado por Real Decreto-Ley 9/2008 (la Ley 17475/2008)».

La cuestión planteada consistía en si se debía celebrar un único contrato por parte de las subdelegaciones de Gobierno que comprendiera la totalidad de los carteles a proporcionar o si por el contrario se podían celebrar varios contratos, en función de las necesidades que fueran surgiendo, adjudicándolos mediante contrato menor. Se indicaba en la consulta la brevedad de los plazos para contratar y entregar los carteles. La Junta Consultiva realiza unas reflexiones muy interesantes en relación con el fraccionamiento de los contratos que reproducimos a continuación:

«El mencionado precepto (art. 74.2 de la LCSP) ha de entenderse como una norma que tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato todas las prestaciones que tengan idéntica naturaleza, salvo que éstas estén dotadas de una cierta unidad de carácter funcional u operativo, cuyo tratamiento contractual por separado redundaría en detrimento de la correcta gestión del interés público. Al hacer la afirmación anterior quiere decirse que el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquellas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional, impuesta por una mejor gestión de los intereses públicos. Ello a su vez supone que a sensu contrario cuando del tratamiento unitario de todas estas prestaciones se derive un beneficio para el interés público que deba decaer ante un mayor beneficio derivado de su contratación por separado o cuando ésta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las diferentes prestaciones no debe considerarse contraria a lo dispuesto por el art. 74.2 de la Ley».

En relación con todo lo expuesto en este apartado, podemos señalar que el fraccionamiento de los contratos que prohíbe la ley tiene unos determinados rasgos:

- Podemos hablar de fraccionamiento cuando existe intención de eludir la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. Entendemos que existe esta intención cuando pudiendo llevar a cabo una planificación de los gastos a realizar en un determinado período de tiempo de forma sencilla, ésta no se realiza por razones de comodidad, agilidad o relacionadas con el objetivo de favorecer a determinadas empresas.
- Hay fraccionamiento cuando las prestaciones que se contratan por separado tienen una cierta unidad de carácter funcional u operativo.
- No existe fraccionamiento cuando esa forma de contratación logra un mayor beneficio para el interés público o cuando sea exigencia de la necesidad dar cumplimiento a una disposición legal.
- No existe fraccionamiento cuando el objeto específico de los diversos contratos es distinto e independiente, incluyendo prestaciones diferentes.”

5. OS CONVENIOS, PROTOCOLOS E ACORDOS DE COLABORACIÓN

5.1. FUNDAMENTO DAS RELACIÓNS INTERADMINISTRATIVAS DOS ENTES LOCAIS: A AUTONOMÍA LOCAL

O desenvolvemento acadado nestes últimos tempos polos convenios interadministrativos de colaboración ten a súa orixe na existencia de diversos suxeitos xurídico-públicos que interaccionan e pactan o establecemento e a regulación de relacións xurídicas coa finalidade de satisfacer os intereses públicos que se lles encomendaron.

A diversidade de suxeitos públicos resulta no ordenamento español do modelo territorial instaurado pola Constitución española de 1978, que opera unha profunda transformación sociopolítica radicalmente diferenciada á existente ate ese momento e que supuxo o recoñecemento de diversos niveis territoriais de organización autónomos e con capacidade para decidir e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos.

Daquela, débese tomar como punto de partida o título VII da Constitución, que configura o actual modelo de Estado, o chamado *Estado composto* ou *Estado das Autonomías*, modelo que se asenta sobre dous principios básicos: a unidade indisoluble da nación española e a autonomía das comunidades autónomas e das entidades locais.

O artigo 137 da *Norma Normarum* pon a liña de saída, ao dispoñer que o Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constitúan. Atribúelles a todas estas entidades autonomía para xestionaren os seus respectivos intereses.

Se partimos desta previsión, o artigo 140 da mesma norma recoñece que a Constitución garante a autonomía dos municipios, así asevera que estes gozarán de personalidade xurídica plena. A Carta Magna dispón que o seu goberno e a súa administración lles corresponde aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e polos concelleiros que serán elixidos polos veciños do municipio mediante sufraxio universal **igual, libre, directo e secreto**⁸.

Así as cousas, sobre o principio constitucional da autonomía local pivota a actuación da Administración local no eido das súas relacións coa Administración estatal e a autonómica e, polo tanto, adiantamos, a actividade convencional do municipio.

A Constitución recoñece a autonomía dos entes locais; isto supuxo a garantía constitucional da súa existencia pero non a determinación e especificación do seu alcance e contido.

⁸ García Morillo, Joaquín en “La configuración constitucional de la autonomía local” considera que esta atribución do artigo 140 supón a constitucionalización dos entes locais, isto é, a súa necesaria e ineludible existencia na ordenación constitucional.

Sen ánimo de sermos exhaustivos, pois o estudo da autonomía local non é obxecto deste traballo, sinaláranse de maneira superficial as notas esenciais do significado do principio ao abeiro da previsión constitucional.

Como pon de manifesto a doutrina, a autonomía que aparece recoñecida na Constitución ten un significado polisémico. Cómpre distinguir entre a autonomía das comunidades autónomas, a das provincias e municipios, ou incluso a das universidades a que se refire o artigo 27.2 do texto constitucional.

Á vista de tal polivalencia, o Tribunal Constitucional tratou de precisar o alcance do vocábulo en coñecidas sentenzas moitas veces citadas que son as que conceptualizaron a significación constitucional do principio da autonomía. Estas sentenzas son a 4/1981 do 2 de febreiro, a STC 32/1981 do 28 de xullo e a STC 27/1987 do 27 de febreiro.

A xurisprudencia constitucional contribuíu de xeito definitivo a esclarecer a esencia da autonomía local constitucionalmente recoñecida. Ao fío destes pronunciamentos do Alto Tribunal e seguindo a Sosa Wagner⁹ podemos sinalar como notas básicas do principio as seguintes:

a) A autonomía dos entes locais é un poder limitado onde cada entidade dotada de autonomía forma parte dun todo máis amplo, constituíndose polo tanto nun poder derivado que se move no espazo que a Constitución lle asigna.

b) A autonomía local insírese nun ordenamento derivado que se relaciona cos ordenamentos superiores, polo que o réxime xurídico da corporacións locais é bifronte xa que é resultado da actividade concorrente do Estado e das comunidades autónomas.

c) A necesaria atribución de competencias que garantan a xestión dos entes locais dos seus respectivos intereses.

d) Integración democrática dos órganos de goberno dos entes locais, que serán elixidos polos veciños mediante sufraxio universal, igual, libre, directo e secreto.

Como fórmula de peche á referencia ao principio da autonomía local, cómpre reproducir a definición que ofrece a Carta europea da autonomía local, tratado internacional auspiciado polo Consello de Europa que foi asinado o 15 de outubro de 1985 e ratificado logo por España o 20 de xaneiro de 1988. O artigo 3 da Carta explica que debemos entender por autonomía local, que non é senón o dereito e a capacidade efectiva dos entes locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da lei —e da Constitución, engadimos nós— baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes.

Diciamos entón que a diversificación do poder público erixido tras a Constitución de 1978 e o recoñecemento de autonomía ás comunidades autónomas e ás entidades locais fixo xurdir unha necesaria serie de relacións entre os distintos entes, de maneira que se transforma radicalmente o escenario existente ata ese momento. Antes de 1978 as relacións entre o municipio e o Estado centrábanse no control e na tutela da administración superior sobre a inferior. Despois desa data, os entes locais acadan a personalidade pública axeitada para colocárense fronte á Administración do Estado e á das comunidades autónomas, se ben non nun plano

⁹ Sosa Wagner, Francisco (2005): *Manual de derecho local*, Thomson-Aranzadi, 9ª edición.

de total igualdade, si de equilibrio para a defensa e a satisfacción dos intereses dos seus veciños.

Asentada social e xuridicamente a idea da autonomía local e da súa garantía constitucional, a evolución das institucións locais no noso país pasados 30 anos de constitucionalismo avanzou na demanda do recoñecemento da súa transcendencia á hora de xestionar os intereses públicos máis próximos á cidadanía, o que implica a execución de decisións nas que converxen unha pluralidade de organizacións públicas.

É unha realidade incontestable que o aquel de gobernar e xestionar os municipios cambiou radicalmente nestes últimos anos. Deste xeito, nos últimos tempos, os poderes locais pasaron por demandar a materialización da chamada segunda descentralización (das comunidades autónomas aos concellos), por aprobar o Libro branco da Administración local, folia de ruta para modificar o seu réxime xurídico, e por sentar as bases para a remodelación do seu financiamento.

Así as cousas, da noción clásica do Estado como centro dos intereses colectivos pasouse a unha situación na que as decisións son froito da interacción entre as múltiples instancias políticas e sociais. Acúñase o termo da *gobernación*, as entidades locais cobran protagonismo, xa que, nesta repetida expresión, son o poder máis próximo aos cidadáns.

Polo tanto, pódese dicir que na actualidade o poder local acadou relevancia na xestión dos intereses públicos, polo que se constitúe como un actor fundamental no eido das relacións interadministrativas.

5.2. O DEBER CONSTITUCIONAL DE COLABORACIÓN E COOPERACIÓN COMO FUNDAMENTO DA ACTIVIDADE CONVENCIONAL DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

A Constitución recoñece unha pluralidade de entes públicos dotados de autonomía para xestionar os seus intereses respectivos; isto significou a capacidade implícita destes suxeitos públicos para estableceren relacións xurídicas entre eles, en tanto en canto están dotados de personalidade xurídica propia. A nosa Carta Magna bosquexa o sistema e impón, no seu artigo 103, como principio reitor da actividade das administracións públicas o de cooperación.

A partir de aí, a doutrina destaca como principios vertebradores da unidade do sistema deseñado pola Constitución os de **colaboración**, **cooperación** e **coordinación**. A conceptualización dos límites destes tres principios é un tema amplamente debatido. Subliñaremos que, de xeito maioritario, se entende que a colaboración e a cooperación son conceptos sinónimos e configúranse como unha relación voluntaria, onde todos os suxeitos desta actúan nun plano de igualdade, mentres que a coordinación implica unha capacidade de dirección e control dun ente sobre o outro. É dicir, un dos suxeitos relacionais actúa desde unha posición de supremacía.

A cooperación e a colaboración interadministrativa son, polo tanto, unha esixencia da propia constitución, en tanto en canto, segundo sinala Santamaría Pastor, o artigo 103 imponse a cada unha das administracións públicas o deber dunha actuación eficaz e coordinada e porque o principio de unidade do artigo 2 esixe unha actuación coherente de todas elas.¹⁰

Á relevancia destes principios para artellar as relacións interadministrativas referiuse o Tribunal Constitucional, que subliñou en máis dunha ocasión que a colaboración constitúe un verdadeiro deber das administracións no exercicio das súas competencias, que ademais non se necesita xustificar en preceptos concretos, porque é inherente ao modelo de organización territorial do Estado¹¹.

En palabras de Sosa Wagner¹², a cooperación e colaboración entre as administracións públicas son a idea central que percorre os preceptos da lexislación local de forma acorde cos principios do federalismo cooperativo, expresión coa que se designa as modernas fórmulas federais. Isto significa que o exercicio das competencias que levan a cabo os diferentes centros de poder territorial se fai de forma coordinada como froito da lealdade entre os suxeitos públicos.

A idea do federalismo cooperativo pasou á Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común. Esta norma plasma na súa exposición de motivos as nocións que estamos a estudar do seguinte xeito: “A eficacia no resultado da actuación desa realidade plural e complexa que son as administracións públicas, fai que a cooperación entre elas resulte un principio activo, non só desexable, senón indispensable para o seu funcionamento. A cooperación é un deber xeral, a esencia do modelo de organización territorial do Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoio e mutua lealdade que non é preciso que se xustifique en preceptos concretos porque non pode impoñerse, senón acordarse, conformarse ou concertarse, sendo o principio que, como tal, debe presidir o exercicio de competencias compartidas ou das que se exercen sobre un mesmo espazo físico. Esta necesaria cooperación institucional entre administracións públicas permitirá, no marco da modernización das súas estruturas, a simplificación de todas elas e, cando sexa posible, tamén a redución da organización territorial da Administración xeral do Estado, nas comunidades autónomas que, por razón do seu nivel competencial propio, asumiran a xestión das materias nas que desenvolven as funcións daqueles órganos territoriais”.

Na obra *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, de Jesús González Pérez e Francisco González Navarro, afirmase que o parágrafo transcrito da exposición de motivos da lei declara que España se atopa actualmente configurada como un federalismo cooperativo cuxa dinámica impón inexorablemente a redución do aínda imponente aparato orgánico do Estado central.

Como dicíamos, a cooperación e colaboración administrativa son principios que se predicán de todas as administracións públicas, e que, no ámbito da Administración local, acadou unha importancia destacable. Fóra do inciso que acabamos de facer á Lei 30/1992, cómpre subliñar que foi na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (en adiante LBRL) onde primeiro se positivizou o principio,

¹⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Fundamentos de derecho administrativo*.

¹¹ STC 18/1982, do 4 de maio, STC do 4 de novembro de 1982, STC 76/1983 do 5 de agosto.

¹² Sosa Wagner, Francisco (2005): *Manual de derecho local*, Thomson Aranzadi, 9ª edición.

articulando o réxime das relacións entre os entes locais dotados de autonomía e o Estado e as comunidades autónomas.

Deste xeito o artigo 10 da LBRL dispón que á Administración local e as demais administracións públicas deben axustar as súas relacións recíprocas aos deberes de información mutua, colaboración e coordinación, así como ao respecto ao exercicio lexítimo polas demais administracións das súas competencias. Partindo da base cimentada polo artigo 10, o capítulo II do título V da LBRL (artigos 55 a 62) articula a estrutura das relacións interadministrativas locais, que pivota sobre os principios constitucionais da colaboración e da coordinación entre os distintos entes.

Resulta de interese destacar o artigo 55 da LBRL que establece as pautas de actuación que deberán seguir nas súas relacións recíprocas as administracións públicas para a efectividade da coordinación e da eficacia administrativas, pero sobre todo o artigo 57 que afirma que “A cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración local e as Administración do Estado e das comunidades autónomas, tanto en servizos locais coma en asuntos de interese común, desenvolverase con carácter voluntario, baixo as formas e nos termos previstos nas leis, podendo ter lugar, en todo caso, mediante os consorcios ou convenios administrativos que subscriban. De cada acordo de cooperación formalizado por algunha destas administracións darase comunicación a aquelas outras que, resultando interesadas, non interviñeran nel, para os efectos de manter una recíproca e constante información.”

Finalmente o artigo 9 da LRXPAC refírese expresamente ás relacións entre a Administración do Estado e das comunidades autónomas coa Administración local; este fai unha remisión en bloque ás disposicións da lexislación local: “As relacións entre a Administración xeral do Estado ou a Administración da comunidade autónoma coas entidades que integran a Administración local, rexeranse pola lexislación básica en materia de réxime local, aplicándose supletoriamente o disposto no presente título”.

Polo tanto, os convenios interadministrativos de colaboración constitúen o instrumento propicio para canalizar a colaboración e cooperación recoñecida pola Constitución de 1978 e desenvólvela na normativa administrativa citada. Certamente, a invocación deses principios vertebradores das relacións públicas van servir na práctica de xustificación e fundamento de toda a actividade convencional das administracións; o convenio de colaboración convértese nunha “aplicación concreta do principio de colaboración que rexe as relacións entre os poderes territoriais”.¹³

¹³ STC 95/1986 do 10 de xullo, define deste xeito os convenios de colaboración no seu f.x 3º, neste caso nun convenio entre o Estado e as comunidades autónomas, que podemos extrapolar ás entidades que conforman a Administración local.

5.3. FONTES NORMATIVAS DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

O denominador común que a doutrina sinala como principal característica da normativa reguladora dos convenios interadministrativos de colaboración é a da súa fragmentación e dispersión.

En oposición ao que sucede cos contratos administrativos, a categoría dos convenios carece dunha compilación normativa; a súa regulación está diseminada nun conxunto heteroxéneo de normas.

Por outra banda, estas normas ás que nos referimos regulan principalmente as relacións interadministrativas entre os distintos poderes públicos, así como a súa capacidade para obrigarse a través de convenios, máis non van tratar polo miúdo o réxime xurídico do convenio nin o sistema de prelación das fontes normativas.

Partiremos desta idea xeral, e centrarémonos nos convenios celebrados polas entidades locais; deseguido, expoñeremos cales son as principais normas que no noso ordenamento regulan os convenios de colaboración e deixaremos á marxe as normas constitucionais relativas aos principios de colaboración e cooperación xa citados.

A norma de cabeceira desde o ámbito local é o xa citado **artigo 57 da LBRL**, que regula o convenio administrativo como un dos instrumentos de cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración local e as Administración do Estado e das comunidades autónomas en materia de servizos locais ou outros asuntos de interese común. Establece a obriga xeral de comunicación, na procura dunha adecuada información, dos acordos formalizados para as administracións que, resultando interesadas, non interviñeran no documento.

Como dicíamos, o anterior precepto lexítima a utilización do convenio de colaboración como canle para materializar o principio de cooperación; fóra da anterior previsión, pouco máis achega en relación co réxime xurídico deste instrumento, referíndose unicamente ao trámite da comunicación ás administracións que non participaron no caso de resultaren estas interesadas.

Comentada a LBRL, debemos referimos a continuación aos preceptos da Lei 30/1992. No que atinxe ás administracións locais, dicíamos que o **artigo 9 da LRXPAC** establece unha remisión en bloque á lexislación básica en materia de réxime local en todo o relativo ás relacións entre a Administración xeral do Estado ou da comunidade autónoma coas entidades locais, lexislación básica que será logo de aplicación preferente neste eido. O artigo 9 tamén dispón a aplicación supletoria do título I da LRXPAC ás relacións entre as entidades locais e a Administración estatal e/ou autonómica. Con todo, as normas que conforman o título I da LRXPAC están destinadas principalmente a regular as relacións Estado-comunidades autónomas e dificilmente van encaixar nas institucións locais. No entanto, si que teñen unha clara aplicación supletoria na Administración local o **artigo 6 nos seus puntos 2, 3 e 4 e mais o artigo 8**. O artigo 6.2 regula o contido mínimo do convenio de colaboración e o artigo 6.3 a posibilidade dun órgano de vixilancia e control dos convenios.

O artigo 6.4 recolle a previsión de que cando os convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre a actuación de cada Administración nunha cuestión de interese común ou a fixar o marco xeral e a metodoloxía para o desenvolvemento da colaboración nun área de interrelación competencial ou nun asunto de mutuo interese, denominaranse protocolos xerais. Deste xeito, a LRXPAC recolle unha especie de categoría á parte dentro dos convenios, que son estes protocolos xerais, tamén chamados convenios directores ou convenios marco, cun contido distinto ao dos convenios de colaboración. Os protocolos aos que se refire o artigo 6.4 céntranse, máis ca na regulación de relacións xurídicas vinculantes para as partes, no establecemento de declaracións de intencións de carácter político cun contido programático ou declarativo, pero sen compromisos que poden ser esixidos administrativa ou xudicialmente. A previsión deste artigo 6.4 pode ser importante, non só á hora de determinar a natureza xurídica do convenio, ou dunha ou de varias das súas cláusulas (que son relativamente frecuentes), senón tamén para definir a súa eficacia e as normas de carácter sectorial que lle poden resultar de aplicación.

Dentro deste bloque dedicado aos preceptos da LRXPAC, resulta tamén aplicable con carácter supletorio o artigo 8, feitas as oportunas adaptacións ao caso do que se trate. Este artigo regula os efectos dos convenios e a súa impugnación ante os tribunais. Ademais recolle determinados requisitos formais e procedementais para a súa eficacia como son a sinatura e a publicación.

Logo da LBRL e da LRXPAC, cómpre o estudo das previsións contidas na normativa de réxime local das comunidades autónomas. Xa explicamos profusamente que as relacións interadministrativas se regulan no título I da LRXPAC, cuxo artigo 9, no ámbito das relacións coa Administración local, nos remite á lexislación básica de réxime local. A normativa de réxime local das comunidades autónomas non ten o carácter de básica, pero si resulta directamente aplicable ás entidades locais. Así, no caso de existir diferenzas entre a regulación establecida nos preceptos supletorios da LRXPAC e as normas de réxime local das comunidades autónomas, aplicaríase a regulación destas últimas. Por exemplo, no relativo ao contido mínimo dos convenios de colaboración habería que estar en primeiro lugar ao disposto nestas normas autonómicas, e, de non existir tal previsión, acudiríase ao disposto no artigo 6.2 da LRXPAC.

No caso da Comunidade Autónoma Galega, a **Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia**, recolle nos **artigos 198 e nos seguintes** a específica regulación dos convenios de cooperación, no seguinte sentido:

“Artigo 198

1. A Xunta de Galicia e as entidades locais poderán subscribir convenios de cooperación entre si para a máis eficaz xestión e prestación de servizos da súa competencia.
2. A través dos convenios de cooperación as partes poderán coordinar as súas políticas de fomento dirixidas a un mesmo sector, distribuír as subvencións outorgadas por unha delas con referencia ao ámbito territorial ou á poboación doutra, executar puntualmente obras ou servizos da competencia dunha das partes, compartir as sedes, os locais ou os edificios que cumpran para o desenvolvemento de competencias concorrentes, ceder e aceptar a cesión de uso dos bens patrimoniais, desenvolver actividades de carácter prestacional e adoptar as medidas oportunas para acadar calquera outra finalidade de contido análogo ás anteriores.
3. En especial, as deputacións provinciais poderán subscribir, con todos ou con

algún dos municipios da provincia, convenios para garantir o acceso da poboación ao conxunto dos servizos municipais e a maior eficacia na prestación destes.

Artigo 199

Os instrumentos de formalización dos convenios de cooperación deberán especificar:

- a) Os órganos que subscriben o convenio.
- b) A competencia que exerce cada Administración.
- c) O seu financiamento.
- d) A definición dos mecanismos de asistencia técnica, coordinación ou actuación conxunta previstos para facer efectiva a colaboración-cooperación.
- e) A necesidade ou non de establecer unha organización para a súa xestión.
- f) O prazo de vixencia, o que non impedirá a súa prórroga se así o acordan as partes asinantes do convenio, e os mecanismos de denuncia ou de solución de controversias.
- g) A extinción por causa distinta á prevista no apartado anterior, así como a forma de determinar as actuacións en curso para o suposto de extinción.
- h) Cada convenio deberá ir acompañado dunha memoria onde consten os antecedentes, as razóns de oportunidade e os obxectivos perseguidos coa súa formalización.”

Unha vez examinada a anterior normativa administrativa de carácter xeral, para a determinación do réxime xurídico dos convenios de colaboración vai ser concluínte a normativa sectorial, tanto estatal coma autonómica, reguladora dos distintos sectores da actividade dos entes públicos sobre os que estes desenvolvan a súa actividade convencional.

Dentro desta normativa sectorial destaca a lexislación de subvencións públicas, isto é a Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións, así como o regulamento que desenvolve a anterior, aprobado polo Real decreto 887/2006, do 21 de xullo; desde a nosa perspectiva cómpre citar tamén a Lei 9/2007 de subvencións de Galicia e o seu regulamento, decreto 11/2009, do 8 de xaneiro. As anteriores normas configuran o convenio como unha das ferramentas para outorgar subvencións polo procedemento de concesión directa. Defínese como o instrumento habitual para canalizar as subvencións previstas de maneira nominativa.

Outras normas sectoriais en que podemos atopar referencias aos convenios de colaboración son, por exemplo, o artigo 45 do Real decreto 1812/1994, que aproba o Regulamento xeral de estradas establece como instrumento de colaboración entre as administracións públicas interesadas os convenios interadministrativos, para regular as cuestións relativas ao financiamento destas infraestruturas.

Á vista do catálogo normativo exposto, a primeira conclusión que se podería extraer, e que se adoita subliñar como unha particularidade da regulación dos convenios, é que se trata dunha regulación efectivamente dispersa, como dixemos, e polo tanto, complexa. Máis esta complexidade non vén dada pola lea do sistema, ou polo molesto da súa fragmentación, senón precisamente por ser unha regulación exigua cunha atención mínima ao núcleo do réxime xurídico da figura convencional.

Dito isto, á hora de enfrontármonos ao documento convencional, os criterios que, ao noso xuízo, deberá de ter en conta o operador xurídico serían os seguintes:

1º) En primeiro lugar, será o estudo e exame de cada convenio concreto o que vai determinar o réxime xurídico do documento convencional, de xeito que haberá que atender ao que pactan as partes para definir as normas que lle son aplicables a este negocio xurídico.

2º) En segundo lugar, outra premisa fundamental que hai que ter en conta é que as partes que interveñen son poderes públicos, polo que o contido dos convenios vai constituír acordos entre administracións públicas. Polo tanto, xorde unha relación xurídico-administrativa. Por isto, os compromisos e as obrigas acadados polas partes van ter natureza administrativa. Daquela, o dereito administrativo é a fonte principal de normas para vulgar a capacidade xurídica do convenio.

Dentro do dereito administrativo, deberán de terse en conta, por un lado, as normas que regulan as relacións interadministrativas e, polo outro, a normativa que regula a concreta materia obxecto do pacto.

3º) Xa por último, para resolver dúbidas e cubrir lagoas normativas, deberase acudir á normativa reguladora dos contratos públicos, segundo dispón o artigo 4.2 da Lei 30/2007 do 30 de outubro de contratos do sector público (LCSP).

Precisamente, ao abeiro da anterior normativa reguladora dos contratos do sector público, debemos apuntar a presenza dun precepto que se vai aplicar con carácter a toda a actividade convencional das administracións públicas, que é o artigo 4.1.c) LCSP, que exclúe do seu ámbito de aplicación aos convenios de colaboración que, conforme as normas específicas que os regulan, asine a Administración xeral do Estado coas entidades xestoras e cos servizos comúns da seguridade social, coas universidades públicas, coas comunidades autónomas, coas entidades locais, organismos autónomos e restantes entidades públicas ou os que asinen estes organismos e entidades entre si, salvo que pola súa natureza teñan a consideración de contratos suxeitos á propia LCSP.

Para rematar, todo o anterior debemos entendelo enmarcado no principio de liberdade de pactos que recolle o artigo 111 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril), ao establecer que as entidades locais poderán concertar os contratos, os pactos ou as condicións que sexan convenientes, sempre que non sexan contrarios ao interese público, ao ordenamento xurídico ou ao principios de boa administración.

5.4. CONVENIOS DE COLABORACIÓN NO EIDO MUNICIPAL: O SEU ÁMBITO MATERIAL

Á hora de estudar o principio transcendente da cooperación entre os distintos poderes do Estado, esencia do modelo de organización territorial configurado pola Constitución de 1978, púxose de manifesto, en expresión da LRXPAC, a realidade plural e complexa que son as administracións públicas, ordenadas ao exercicio de competencias compartidas ou que se exercen sobre un mesmo espazo físico.

Partindo do anterior, podemos dicir que competencia e territorio van ser os determinantes da lexítima capacidade das distintas administracións públicas para obrigarse a través do convenios interadministrativos.

Pablo Martín Huerta¹⁴ afirma que a capacidade de cada ente para asinar convenios, como potestade específica dentro do seu ámbito de capacidade, queda limitada ao ámbito territorial de intereses cuxa tutela ten atribuída, de xeito que calquera convenio que verse sobre cuestións que excedan do ámbito territorial de intereses dun ente público será nulo por incompetencia.

Ao fío destas manifestacións, indicaremos que precisamente, no que respecta ao municipio, o artigo 11 da LBRL define o termo municipal como o territorio no que o municipio exerce as súas competencias e establece o límite dos intereses municipais.

No que respecta ao ámbito competencial das entidades que interveñen nos convenios, Carlos González-Antón Álvarez¹⁵ remítenos a Lliset Borrell, autor que observa que os convenios interadministrativos teñen sentido cando a competencia sobre un determinado asunto lles corresponde a varias administracións públicas. Isto é, trátase dunha competencia plural.

Esta é a idea do citado artigo 57 da LBRL, que permite acudir á figura do convenio en materia de servizos locais e en asuntos de interese común; tamén o recolle neste sentido o artigo 6 da LRXPAC ao subliñar que os convenios os poderán asinar as administracións públicas no eido das súas respectivas competencias.

O sistema de atribución de competencias aos municipios parte das previsións do artigo 25 da LBRL, cuxo primeiro parágrafo faculta o municipio para, no ámbito das súas competencias e para xestionar os seus intereses, promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades da comunidade veciñal. Sosa Wagner, logo do estudo da fórmula do devandito artigo 25, afirma que no ordenamento español existe unha presunción de competencia a favor do municipio sempre que se refiran a asuntos que directamente lle afecten ao seu círculo de intereses, que serán aqueles cometidos que se fan presentes e poden ser resoltos dentro do espazo territorial do municipio; este autor entende reforzada a anterior interpretación polo protagonismo que está a acadar no dereito comunitario o principio de subsidiariedade que require que as competencias e as responsabilidades públicas estean atribuídas ás autoridades máis próximas aos cidadáns.

Así as cousas, a cláusula xeral do artigo 25.1, que lle permite ao municipio actuar alén das concretas atribucións que lle outorgan as leis do Estado e das comunidades autónomas, sempre que a súa actuación redunde na satisfacción das necesidades e aspiracións da comunidade veciñal, vai servir na práctica de título habilitante xeral onde ten cabida calquera actividade convencional dos concellos en todos os ámbitos nos que poida intuírse a existencia dun interese local.

Finalmente, logo da anterior afirmación, é fundamental ter en conta a idea formulada por Carlos González-Antón Álvarez¹⁶, no sentido de que hai que distinguir entre o obxecto do convenio e as obrigas das partes, posto que para o que deben ter competencia os entes locais e o resto dos que subscriben convenios é para asumir as obrigas derivadas do concreto negocio xurídico.

¹⁴ Martín Huerta, Pablo (2000): *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, páx.4.

¹⁵ González-Antón Álvarez, Carlos (2002): *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Ed. Montecorvo SA, Madrid, páx. 38.

¹⁶ González-Antón Álvarez, Carlos, *opus cit.*, páx 39.

5.5. TRAMITACIÓN MUNICIPAL DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

Na segunda epígrafe deste traballo, describiamos os convenios interadministrativos de colaboración como o instrumento propicio para canalizar os principios constitucionais de colaboración e cooperación entre as distintas administracións públicas, que actúan neste eido de xeito voluntario e nun idéntico plano de igualdade.

Deste xeito, a tramitación dos convenios de colaboración ten que axustarse necesariamente ás normas xerais reguladoras dos procedementos administrativos de aplicación. Mais, no caso de actos bilaterais que deben ser aprobados por dúas ou máis administracións públicas, os convenios de colaboración deberán de cumprir todos os trámites esixibles no eido de cada administración participante; ademais respectarán a autonomía dos entes implicados e sen imposicións por parte das administracións de ámbito territorial maior. Este é un principio que cómpre ter en conta. As dúas partes deben cumprir cos procesos previstos a tal fin na normativa vixente e evitarán frustrar a ratificación e a formalización do convenio tramitado por descoñecemento ou desacordo coas súas determinacións pola outra parte; así o afirman os ditames do Consello de Estado números 249/1992, do 26 de marzo, e 401/1996, do 29 de febreiro. Neste ámbito é onde alcanzan gran transcendencia os principios de lealdade institucional e de confianza lexitima.

Desde a perspectiva municipal, sinalaremos deseguido os aspectos máis relevantes da tramitación administrativa dos convenios de colaboración.

En primeiro lugar, a práctica totalidade dos convenios van vir precedidos por un proceso negociador, durante o cal se fixan e definen os intereses públicos que as administracións participantes queren satisfacer coa súa sinatura. Carlos González-Antón Álvarez¹⁷, formula que a constancia por escrito desta actividade administrativa preparatoria permite comprobar o cumprimento dos principios administrativos, incluíndo a información conseguida na memoria que se xunte ao convenio (esixida no eido da Comunidade Autónoma de Galicia polo artigo 199h) da LALGA), memoria que cumpriría a función de motivación requirida polo artigo 54.1f) da LXPAC para os actos ditados en exercicio de potestades discrecionais.

Por outra banda, tamén antes de subscribir o convenio, o máis común vai ser incorporar ao convenio un informe de carácter xurídico acerca do contido do convenio. Na Administración local, o asesoramento legal preceptivo está atribuído ao funcionariado con habilitación de carácter estatal que desenvolven as funcións de secretaría¹⁸; tamén hai que mencionar o artigo 172 do ROF que establece que nos expedientes elaborará o informe o xefe da dependencia á que corresponda tramitalos.

¹⁷ González-Antón Álvarez, Carlos, *opus cit.*, pág 255.

¹⁸ Artigos 2 e 8 do Real decreto 1174/1987, do 18 de setembro, do réxime xurídico dos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Ao abeiro do disposto nos artigos 213 e seguintes do Real decreto legislativo 2/2004, o convenio de colaboración deberá pasar o filtro do control financeiro e orzamentario atribuído á intervención do correspondente concello.

Seguindo novamente a Carlos González-Antón Álvarez, na tramitación dos convenios de colaboración no eido local hai que distinguir entre o acordo de aprobación do convenio e o acto material da súa sinatura.

A subscrición do convenio é unha atribución que lle corresponde ao alcalde, pois a el compete a representación do concello, ao abeiro do disposto nos artigos 21.1b), 124.1 e 124.4a) da LBRL, ademais de ter atribuída a chamada competencia residual polos artigos 21.1s) e 124.4ñ).

A competencia para asinar os convenios de colaboración é unha competencia que o alcalde pode delegar nos concelleiros da corporación municipal. Entendemos que esta delegación debe ser específica para o asinamento dos convenios, sen que estea atribuída esta facultade na delegación xenérica dunha área de xestión en membros da Xunta de Goberno Local á que se refire o artigo 43 do Real decreto 2568/1986 polo que se aproba o regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais.

En canto á aprobación do convenio de colaboración, a lexislación de réxime local non atribúe expresamente esta competencia a ningún órgano municipal. Para estes casos, os artigos 21.1s) e 124.1ñ) da LBRL prevén a chamada cláusula residual de competencia a favor do alcalde, ao establecer que lle corresponde a este órgano o exercicio daquelas atribucións que a lei do Estado e das comunidades autónomas non lles outorguen a outros órganos municipais. Con todo, a doutrina é unánime ao manifestar que non ten cabida nesa cláusula residual de competencia a aprobación de absolutamente todos os convenios de colaboración que subscriban os concellos.

Os autores consultados coinciden en atribuír a competencia para a aprobación dos convenios ao Pleno do concello, tanto polas implicacións orzamentarias e organizativas¹⁹ como por ser o máximo órgano de representación das diversas tendencias do municipio²⁰.

Efectivamente, o Pleno do concello é o órgano no que residen as competencias que implican as decisións de maior transcendencia política; con todo, ao noso entender, non implica unha *vis* atractiva para a aprobación de todos os convenios de colaboración, sobre todo daqueles cuxo contido ten un carácter meramente executivo ou de xestión administrativa.

Consideramos que para determinar o órgano municipal a quen lle corresponde aprobar o convenio haberá que atender o contido concreto das súas cláusulas, polo que dependendo da materia da que se trate haberá que buscar o seu encaixe nos preceptos que asignan as distintas atribucións aos órganos municipais. Pensemos que a Lei 57/2003, de medidas para a modernización do goberno local, configura o Pleno dos municipios de gran poboación como “un verdadeiro órgano de debate das grandes políticas locais que afectan ao municipio e de adopción das decisións estratéxicas”; nestes concellos aos que lle resulta de aplicación o título X da LBRL as competencias executivas están nas mans da Xunta de Goberno Local, e non tería sentido elevar ao máximo órgano de decisión e debate do concello convenios

¹⁹ Martín Huerta, Pablo (2000): *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, pág.282.

²⁰ González-Antón Álvarez, Carlos, *opus cit*, pág. 256.

polos que, por exemplo, se outorguen subvencións de moi escasa contía ou que regulen a utilización de bens municipais para actos protocolarios, cando este tipo de decisións, de regularse a través doutra categoría xurídica distinta do convenio, corresponderíalle á Xunta de Goberno Local ou ao alcalde.

Podemos situarnos no caso de que o alcalde, por razóns de oportunidade política, subscriba un determinado convenio sen que se incorporasen ao correspondente expediente os preceptivos informes relativos á súa viabilidade xurídica e orzamentaria e sen que aprobase o seu texto o órgano competente do concello. Neste suposto, o referido pacto de colaboración adoece dun vicio que debe ser rectificadado. Isto é, a tramitación administrativa desenvolvida non se axusta á normativa que rexe este tipo de pactos, polo que, para que o compromiso adquirido polo concello coa sinatura do convenio sexa plenamente eficaz, deberán de corrixirse os defectos dos que adoece o procedemento.

Isto fai necesario que a validación do documento polo órgano municipal competente se leve a cabo logo de incorporar ao expediente aqueles informes e os demais documentos ou actos que sexan preceptivos segundo a normativa que regula o procedemento. En relación coa anterior argumentación, a LRXPAC dispón no seu artigo 67, rubricado Validación, que a Administración poderá validar os actos anulables, emendando os vicios dos que adoezan, de modo que o acto de validación producirá efectos desde a súa data, agás o disposto para a retroactividade dos actos administrativos.

Por último, unha vez aprobado e suscrito o pacto, o artigo 57 da LBRL establece a obriga de comunicarlles os acordos de cooperación formalizados a aquelas administracións que poidan resultar interesadas e non interviñesen no documento.

En canto á publicación dos convenios de colaboración, na normativa de réxime local non se dispón a obriga de publicar os convenios de colaboración asinados. Con todo, este trámite parece máis que recomendable a prol do debido respecto aos principios de publicidade e de transparencia. Desde unha perspectiva municipal, pode suceder que a outra parte asinante do convenio si que teña establecido no seu réxime xurídico a obriga de publicar os convenios; isto sucedería por exemplo no caso da concesión dunha subvención, onde a entidade concedente está obrigada a publicar as achegas económicas efectuadas, aínda que deste xeito o que se publica son determinados datos do convenio, máis non o seu texto íntegro.

5.6. OS ASPECTOS ORZAMENTARIOS E FINANCEIROS DOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

O aspecto financeiro máis relevante do convenio de colaboración radica na necesidade de que os créditos cos que se lles pretende facer fronte ás obrigas contraídas coa subscripción do documento estean previstos nos orzamentos das administracións asinantes. Desde a perspectiva dos municipios, é indispensable ter en conta o disposto no artigo 173.5 do Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, establece que non poderán adquirirse compromisos de gasto por contía superior ao importe dos créditos autorizados nos estados de gastos do orzamento; e sanciona

coa nulidade de pleno dereito os actos administrativos que infrinxan a obriga anterior.

Se se ten en conta esta prescrición, o control do gasto ocasionado por mor do convenio resulta sumamente transcendente. Esta peneira deben pasala todos os convenios que sexan susceptibles de ocasionar obrigas de contido económico para o municipio, control reservado á función interventora, cuxo informe de fiscalización sobre a existencia e a adecuación do crédito para atender ao compromiso de gasto debe ser incorporado necesariamente ao expediente antes de que se aprobe o documento pactado, ao estar sometido á fiscalización previa ao abeiro do artigo 213 do TRLFL.

A sinatura do convenio de colaboración sen someter o acto de aprobación á fiscalización previa da intervención municipal podería, chegado o caso, rectificarse, ao someter o convenio xa asinado a todos aqueles actos preparatorios que se omitiron con anterioridade, e acollerse á mencionada posibilidade de validación prevista no artigo 67 da LRXPAC. Isto non ocasionaría ningún problema no caso de convenios de colaboración que unicamente recoñecen dereitos económicos a prol das entidades locais, onde os responsables políticos municipais se atopan ante a disxuntiva de conseguir fontes de financiamento ou sometérense, na súa propia organización, ao procedemento establecido para a asunción do compromiso; obvia dicir que se decantarán pola primeira opción: primeiro asinar e despois tramitar.

Outra cousa ben distinta é subscribir un convenio de colaboración cando a Administración non consignou no seu orzamento o crédito suficiente e axeitado para facerlle fronte ao compromiso de gasto, onde, reiteramos, a sanción é a nulidade radical do dito compromiso, o que implicaría as correspondentes responsabilidades para a corporación que o subscriba, incluída a responsabilidade política de quen negocia e subscribe un documento que non poderá executar.

Ao fío do anterior, a doutrina é unánime ao considerar que o momento no que a Administración debe ter crédito axeitado e dispoñible é no momento da subscripción do pacto, identificando o momento da sinatura co da asunción do compromiso de gasto. Con todo, na práctica podemos atopar convenios de colaboración onde as cláusulas económicas dependen da adopción de actos futuros, que a súa vez han de ser fiscalizados, de xeito que o compromiso de gasto que se asume pasará por unha dobre fiscalización previa, a do convenio e a propia do acto que materializará o gasto. Pensemos por exemplo que o convenio obriga a realizar unha determinada actividade para o que vai ser necesario formalizar un contrato administrativo de obras, sometido a unha determinada tramitación que pode ser máis ou menos prolongada no tempo. Segundo a doutrina aceptada, o municipio deberá contar co crédito axeitado e suficiente no momento de subscribir o convenio, aínda que o compromiso do gasto non se vai materializar moitos meses despois. Sen dúbida, o criterio doutrinal encaixa máis no principio de seguridade xurídica, pero pode ocasionar problemas concretos na xestión destes convenios de colaboración.

En definitiva, nun escenario onde os poderes locais reclaman maiores recursos financeiros para os municipios, segundo estes tradicionalmente relegados na repartición dos recursos económicos entre os tres niveis territoriais de decisión administrativa, os convenios de colaboración teñen unha significativa importancia económica. Convertidos nunha relevante fonte de ingresos para os concellos, a través destes pactos canalízanse as transferencias e subvencións do Estado e das comunidades autónomas. Tamén son o instrumento para acadar acordos no eido

das políticas sociais e do medio, para planificar a ordenación do territorio ou para executar grandes infraestruturas de interese supralocal.

Anexo: expediente de convenio de colaboración para realizar prácticas educativas

1. Providencia da alcaldía/concellaría delegada:

“Asunto: proxecto de convenio de cooperación educativa entre a Universidade de Vigo e o Concello de Pontevedra para realizar prácticas preprofesionais

Providencia:

A Universidade de Vigo propuxo a sinatura dun convenio de colaboración coa finalidade da que un alumno ou unha alumna desta institución realizase prácticas nesta administración. A finalidade deste convenio é establecer un programa de prácticas para facilitar que o alumnado se prepare para o exercicio profesional e incrementa as posibles saídas profesionais desde os estudos cursados na Universidade de Vigo.

Neste eido da cooperación educativa, o Concello de Pontevedra asinara, o día 20 de setembro de 2001 un acordo marco de colaboración con esta universidade, cuxo obxecto era o de regular a colaboración para realizar actividades e proxectos de forma conxunta para, entre outras cousas, apoiar o persoal investigador e o alumnado.

O anterior acordo marco realizouse despois de que se asinasen convenios específicos para regular os programas concretos que se producen como froito da colaboración entre o Concello e a Universidade de Vigo. Polo tanto, o convenio que propón a institución educativa ten a súa orixe directa nas previsións do acordo marco asinado. Deste xeito, materialízase a intención das institucións asinantes de estableceren programas e de realizaren actividades de forma conxunta no campo do desenvolvemento científico e tecnolóxico de Galicia. Procurarán así que se aplique de maneira práctica o coñecemento en proveito da nosa sociedade.

En virtude do exposto e para establecer o marco de colaboración previsto coa Universidade de Vigo para permitir que un alumno desa institución realice prácticas, é polo que no exercicio das atribucións que lle competen a esta alcaldía, conferidas pola Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, na redacción da Lei 57/2003, do 16 de decembro,

Dispoño:

A iniciación do expediente para aprobar e despois subscribir o convenio de colaboración proposto coa Universidade de Vigo que ten como finalidade establecer un programa de prácticas para facilitar que o alumnado se prepare para o exercicio profesional e incrementa as posibles saídas profesionais desde os estudos cursados nesta universidade galega. Este documento, remitido pola Universidade de Vigo, achégaselles ao Gabinete da Alcaldía e á Asesoría Xurídica Municipal para que o examinen, elaboren os preceptivos informes e para os demais efectos oportunos.

Pontevedra, 7 de agosto de 2009

O alcalde”

2. Informe xurídico do servizo

“Asunto: proxecto de convenio de cooperación educativa entre a Universidade de Vigo e o Concello de Pontevedra para realizar prácticas preprofesionais

Informe:

I. Antecedentes e finalidade do convenio

O expediente remitido comprende a seguinte documentación:

1. Copia do acordo marco de colaboración entre o Concello e a Universidade de Vigo cuxo obxecto é o de regular a colaboración entre as dúas institucións para realizar actividades e proxectos, entre os que se enuncia o apoio ao persoal investigador e ao alumnado.
2. Providencia de incoación do expediente de 7/08/09, ditada pola alcaldesa accidental, na que xustifica a conveniencia e razón legal do convenio, así como o seu obxecto de interese común entre as institucións que interveñen para realizar actividades de formación, especialización e prácticas do alumnado coa finalidade de contribuír a unha mellor e máis completa formación e cualificación.
3. Proxecto de convenio no que figura o anagrama da Universidade de Vigo

Como ben indica a súa denominación, constitúe a finalidade do presente convenio de cooperación entre as citadas administracións municipal e universitaria, o establecemento dun programa de prácticas preprofesionais no que se concerte a participación do Concello co obxecto de preparar o alumnado para o exercicio profesional en áreas operativas da empresa relacionadas coa súa formación universitaria. Deste xeito, promoverase o futuro desenvolvemento profesional e o acceso ao mercado laboral dos futuros titulados universitarios, e mais a especialización e a práctica requirida para formar o alumnado da Facultade de Ciencias da Educación de Ourense.

Por este motivo, o contido está integrado por un encabezamento no que se citan as autoridades asinantes, unha parte expositiva e catorce cláusulas. Na parte expositiva faise constar o interese común da Institucións que asinan e a vontade de conseguir profesionais cunha visión real dos problemas, que estean preparados para a súa incorporación futura ao mundo laboral. A armazón obrigatoria, tratada conforme as súas estipulacións fixa o devandito obxectivo (cláusula primeira) e os centros afectados polo programa, que se concretan nas escolas ou nas facultades da Universidade de Vigo (estipulación segunda); constitución dunha comisión paritaria ou de seguimento do convenio e a súa consecvente formación (condición terceira); proceso de selección, condicións que debe de reunir o seleccionado, cursos en que debe estar matriculado o alumnado para acceder ao programa, mención específica da necesidade de estar cuberto polo obrigatorio seguro escolar e xestión das correspondentes prácticas preprofesionais pola Fundación Universidade de Vigo (cláusulas cuarta e quinta); características e condicións do programa de prácticas preprofesionais, no que se reitera a necesidade da cobertura do seguro escolar (estipulación sexta); reiteración da cobertura cun seguro escolar, complementado por outro de accidentes que subscribe a universidade

(condición sétima); referencia á normativa de desenvolvemento do convenio (cláusula oitava); inexistencia de gastos para as entidades asinantes de xeito que se determina que non é necesaria a consignación (cláusula novena) expedición de certificados para o alumnado e profesionais colaboradores ao remate do programa (convención décima); referencia ao réxime de protección de datos e obriga do estudante de cumprir o deber de segredo (estipulación décimo primeira); inexistencia de obrigas laborais nin de relación ningunha dese tipo entre o concello e o alumnado (cláusula décimo segunda); duración do convenio, que se limita ao presente curso académico, e remata en todo caso o 31/12/2009 e, finalmente, prevé o convenio na última das súas disposicións o réxime xurídico do pacto, no que se determina a natureza xurídica do negocio que se vai subscribir e o réxime de resolución dos conflitos que se xeren.

II. A educación e os convenios de cooperación interadministrativos como canle de colaboración nesa materia

Segundo determinan os artigos 25 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LBRL) e 80 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia (LALG) que establecen que o municipio para xestionar os seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover toda clase de actividades e prestar todos os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e as aspiracións da comunidade veciñal, de forma que se exerzan competencias nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas, entre outras materias, nas de actividades ou instalacións culturais e cooperación coa administración educativa. Neste mesmo sentido, os artigos 28 da LBRL e 86.1.a) e b) LALG determinan que os municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras administracións públicas, como son, en particular, á educación e á cultura.

Atendendo á declaración do artigo 27.10 da Constitución, as leis orgánicas 11/1983, do 25 de agosto, de reforma universitaria, e 6/2001, do 21 de decembro, de universidades, modificada pola Lei orgánica 4/2007, do 12 de abril, atribúenlles a estas a condición de entes públicos de carácter institucional, dotados de autonomía. Daquela, as universidades públicas teñen no ordenamento xurídico a consideración de Administración pública. Os Estatutos da Universidade de Vigo —norma institucional básica de autogoberno— foron aprobados polo Decreto 421/2003, do 13 de novembro (BOE núm. 12 de 12/01/2004) de forma que se recoñece como institución de dereito público. Correspóndelle, no ámbito das súas competencias, o servizo público da educación superior, dotada de personalidade xurídica e patrimonio propios e autonomía académica, económica e de goberno de acordo coa Constitución e coa Lei orgánica de universidades. O artigo 2.2.a) e b) deses estatutos estipulan como fins prioritarios da Universidade, a consecución das máximas cotas de calidade de docencia e investigación e a impartición de formación axeitada, presencial ou non, para facilitar a aprendizaxe dos estudantes, a preparación para o exercicio de actividades profesionais ou artísticas e a obtención dos títulos académicos correspondentes. O mesmo artigo 154 deses estatutos recoñece que no marco que estableza a Comunidade Autónoma, a Universidade de Vigo poderá elaborar programacións plurianuais que condúzan a que as aprobe a propia Comunidade Autónoma, de convenios e contratos-programa que incluírán os seus obxectivos, o financiamento e a avaliación do cumprimento dos obxectivos.

Queda, por conseguinte, acreditada a esfera competencial na materia da educación superior que posúe a Universidade, corporación de dereito público educativa, e os concellos, como entidades básicas territoriais, para xestionaren os intereses propios das súas colectividades, polo que, deseguido, debemos tratar a debida forma de canalizar esas atribucións nunha mesma liña para axenegar cara ao obxectivo común.

Entre os principios reitores da actividade das administracións públicas ocupan un lugar preeminente os de colaboración e cooperación, constitucionalizados no artigo 103 da Carta Magna. Dado así o carácter dos intervenientes pódese aplicar o disposto no artigo 4 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, modificada pola Lei 4/1999, do 13 de xaneiro (LRXPAC) sobre principios de relacións, o que entraña os efectos que tratamos nesta xustificación. Atendendo á natureza xurídica das partes convenientes, o presente convenio que se vai subscribir posúe carácter semellante aos de colaboración previstos no artigo 6 da LRXPAC. No seu texto danse as notas que se esixen para estes, co fin de desenvolver cada organismo as súas competencias e, neste caso, actuación de interese en común para ambas as dúas e eficaz xestión dos intereses propios.

Ao fío do anterior, o artigo 198.1 da LALG establece que a Xunta de Galicia e as entidades locais poderán asinar convenios de cooperación entre si para a máis eficaz xestión e prestación de servizos da súa competencia, polo que nada impide a subscrición de convenios entre concellos e unha corporación de dereito público de ámbito educativo superior. O artigo 199 da LALG, cunha redacción semellante ao artigo 6.2 da LRXPAC establece o contido dos convenios e require a achega dunha memoria onde consten os antecedentes, as razóns de oportunidade e os obxectivos perseguidos coa súa formalización; pode servir a providencia de incoación da concelleira asinante e o informe da xefa do servizo, nun sentido amplo e laxo co gallo desa análise xustificativa e por razón motivada de oportunidade.

O artigo 4.1.c) da Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público (LCSP) exclúe do seu ámbito, entre outros negocios e relacións xurídicas, os convenios de colaboración que asine a Administración xeral do Estado coas comunidades autónomas, coas entidades locais, cos organismos autónomos e coas restantes entidades públicas, ou os que asinen estes organismos e entidades entre si —caso que nos ocupa— agás que, pola súa natureza, sexan considerados contratos suxeitos a esta lei. No suposto que nos ocupa, resulta obvio que o convenio de razón carece de ningún encaixe, dado o seu contido, dentro dos contratos administrativos; antes ben, como recoñece autorizada e avanzada doutrina, os convenios de cooperación son o instrumento xurídico axeitado para formalizar os compromisos entre administracións públicas co fin de desenvolver, cada unha dentro do ámbito das súas competencias, actuacións que poidan interesarlles ás entidades que os subscriben, o que tamén é predicable no suposto da letra d) do precepto sobre sinatura con persoas xurídicas suxeitas ao dereito privado, cando o obxecto non estea comprendido nos contratos desta lei ou en normas administrativas especiais.

Ese exclusivo fin do fomento dunha actividade de interese público ou social que o configura como requisito negativo non exime da aplicación dos principios da Lei de contratos para resolver as dúbidas e lagoas que puideran presentarse (artigo 4.2.) e mesmo o requisito do artigo 26.1.k) referente á existencia de crédito adecuado e suficiente ou programa ou

rúbrica contable de derivarse obrigas de contido económico, o que non concorre para o concello, de conformidade coa estipulación oitava do convenio.

Deixamos citados tamén os artigos 1255 do Código civil, 111 do Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aprobou o texto refundido das disposicións legais vixentes na materia de réxime local (TRRL), 25.1 da LCSP e 310 da LALG; tráese a colación o disposto no artigo 88 da LXPAC cando estipula que as administracións públicas poderán asinar acordos, pactos, convenios ou contratos con persoas tanto de dereito público coma privado, sempre que non sexan contrarios ao ordenamento xurídico nin versen sobre materias non susceptibles de transacción e teñan por obxecto satisfacer o interese público que teñen encomendado, co alcance, cos efectos e co réxime xurídico específico que en cada caso prevexa a disposición reguladora. Tales actos poden ter a consideración de finalizadores dos procedementos administrativos ou integrarse neles con carácter previo, vinculante ou non, na resolución que lles poña fin.

Así as cousas, a natureza do convenio que se somete a informe, encaixa, sen dúbida, na dos convenios de cooperación ou colaboración, condición evidente pola mencionada natureza dos seus intervenientes e tamén polo contido do documento paccional, no que as partes adquiren os compromisos oportunos para que a materia sexa satisfactoria. Sentado o anterior, o convenio é canle apta para articular a cooperación ou a coordinación.

Disto poden extraerse dúas conclusións: dunha banda, tanto a Universidade de Vigo coma o Concello de Pontevedra teñen títulos competenciais suficientes para subscribiren o pacto examinado; e doutra, a viabilidade xurídica do convenio, como instrumento apto para os fins pretendidos, isto é instrumento e canle xurídica axeitada para formalizar os compromisos entre as administracións asinantes co fin de desenvolver, cada unha dentro das súas competencias, actuacións que poidan interesar en común ás entidades que os subscriben.

A seguinte cuestión será, a pé feito, a forma de articular esa cooperación.

III. Natureza xurídica das prácticas de formación en programas de cooperación educativa e das bolsas

Para precisar a figura que nos ocupa de estudante en prácticas, nada mellor que —para os efectos didácticos e para mellor coñecemento no eido desta administración— tratala en diferenciación coa do/a bolseiro/a, acepción esta que, a diferenza da anterior, non está regulada en ningunha norma no ordenamento xurídico, agás no tipo concreto do Estatuto do persoal investigador en formación, aprobado por Real decreto 63/2006, do 27 de xaneiro, que recolle as diferentes posicións xurídicas nas que se pode encontrar ese concreto persoal investigador; no caso dos bolseiros abrangue os dous primeiros anos desde que se concede a axuda.

Vimos ata agora como o convenio en análise considera ou dedícase á figura dos estudantes en prácticas, é dicir aqueles alumnos universitarios aos que, para reforzar a súa formación e mellor incorporación futura a un

posto de traballo, a universidade na que cursan os seus estudos establece, mediante un convenio cunha empresa ou administración, programas de cooperación educativa. Deste xeito, concerta a participación desta na preparación especializada e práctica requiridas para a formación dos alumnos.

Ao contrario da figura adiantada do bolseiro sobre a que volveremos, a do estudante en prácticas atópase regulada no Real decreto 1497/1981, do 19 de xuño, sobre programas de cooperación educativa, disposición modificada polo Real decreto 1845/1994, do 9 de setembro, que establece que as universidades poderán concertar convenios con empresas co obxecto de que estas participen na preparación especializada e prácticas do alumnado, sen que nada impida que o concepto de empresa o poidamos aplicar por analogía ao de Administración pública, como centro de traballo ao servizo dos intereses xerais atribuídos.

A introdución ou exposición de motivos dese primeiro Real decreto concreta claramente o obxectivo de conseguir unha formación integral do alumno universitario a través dun programa educativo paralelo na universidade e na empresa, combinando teoría e práctica de modo que o programa non establece ningunha relación contractual entre o estudante e a empresa, toda vez que pola súa natureza, é estritamente académica e non laboral. O alumno, desenvolvendo normal e alternativamente os seus estudos entre a universidade e a empresa, adquire un coñecemento práctico da súa futura profesión, que redundará en beneficio de todos os estamentos implicados e, naturalmente, da sociedade na que están inmersos.

Neses termos regulamentarios, estes programas de cooperación regulados pola devandita disposición xeral son obxecto dun convenio entre a empresa —ou a Administración— e a universidade, para a formación de alumnado que superara o 50% dos créditos necesarios para obter o título universitario cuxas ensinanzas estean cursando. Estes foron elaborados de modo que aseguran unha dedicación a estudos e actividades cunha duración que non exceda do 50% do tempo integro que constituía o curso académico. Existirá un rexistro en cada centro participante e unha comisión de relacións universidade-empresa, no que se inscribirá o alumnado interesado, suxeito a un réxime e a un horario determinados, baixo a supervisión, dentro da empresa, dun titor que velará pola súa formación. Ao remate do programa o alumnado terá dereito á expedición dun certificado con mención expresa do nivel alcanzado do tempo integro que constituía o curso académico.

O convenio de razón non prevé que o concello achegue a bolsa ou axuda ao estudo, sen que adquira esta administración outros compromisos que os estipulados no convenio, polo que, en ningún caso, se poderán derivar, do seu teor literal, obrigas propias dun contrato laboral.

Dicimos *teor literal* porque en todo caso, os informantes deben advertir que o alumnado en prácticas, de ningún xeito, pode prestar ou satisfacer servizos ou necesidades que de non levarse a efecto por eles terían que encomendarse a un terceiro, ou mesmo cometidos propios da actividade administrativa, pois poderíamos estar diante dun contrato de traballo con graves repercusións laborais e quebranto para esta administración, como ser relación denunciante ante a inspección de Traballo e procesable ante a xurisdición do social.

Resulta importante sinalar tamén que o artigo 9 do Real decreto 1497/81 determinaba que regulamentariamente se ditarían as normas oportunas para adaptar o seguro escolar a un réxime especial para os alumnos suxeitos a un programa de cooperación educativa. Unicamente a Dirección

Xeral de Ordenación da Seguridade Social, por resolución do 17/12/1997, estableceu que a acción protectora do réxime especial do seguro escolar se estende exclusivamente á realización de prácticas que formen parte do plan de estudos ou que sexan obrigatorias para obter o correspondente título oficial. Quedan excluídas polo tanto do seguro escolar as prácticas que aínda que organizadas, tuteladas ou autorizadas polos centros universitarios non tivesen o citado carácter obrigatorio, criterio igualmente aplicable a aquelas prácticas realizadas nos meses das vacacións do verán.

O seguro escolar foi establecido pola Lei do 17 de xullo de 1953 co fin de exercitar a previsión social a prol do estudantado, atendendo á súa máis ampla protección e axuda contra circunstancias fortuítas e previsibles. Considérase, por exemplo, accidente toda lesión corporal de que sexa vítima o/a estudante con ocasión de actividades directa ou indirectamente relacionadas coa súa condición de tal, incluso as de prácticas e outras similares, sempre que fosen organizadas ou autorizadas polos centros de estudos.

Debería indicarse se as prácticas que son obxecto do documento que se está analizando forman parte do plan de estudos; non obstante, vimos que na cláusula cuarta do convenio se sinala que “En todos os casos os/as estudantes en prácticas deberán estar cubertos polo seguro escolar segundo establece a lexislación vixente”. Ademais a universidade subscribe un seguro que complementa este e que ampara o risco de accidentes (cláusula sétima). O convenio tamén obriga o estudante seleccionado a asinar unha acta de incorporación. Nese momento debe achegar a debida acreditación da cobertura aseguradora á que se refire o convenio, e o texto terá que deixar constancia de que a súa subscrición non implicará a existencia de ningunha responsabilidade, nin directa nin subsidiaria, para esta administración.

No entanto, o servizo xestor do Gabinete da Alcaldía ratificará os anteriores extremos co departamento correspondente da universidade. Deixará claro o asunto e confirmará o feito de que a responsabilidade aseguradora lle corresponde á institución educativa superior de maneira que comprobe ademais debidamente o xustificante do seguro que achegue a persoa en prácticas seleccionada.

Diciamos que, con fins didácticos, trataríamos tamén a figura do bolseiro que non se atopa regulada legalmente, polo que é a xurisprudencia a que delimita esa figura. Nese concepto inclúense, de maneira ampla, aquelas persoas que perciben unha axuda económica coa finalidade de realizaren uns estudos. Os bolseiros poden realizar tarefas no obxecto da entidade concedente da bolsa para o suposto de que quede condicionada a que sempre se trate de actividades educativas. Polo tanto, a finalidade principal da bolsa é facilitar que o beneficiario se forme neses estudos e non que se incorporen os seus resultados ao patrimonio propio da concedente [Sentenza da Sala do Social do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía do 12 de xaneiro de 2001 (AS 2001\1151)].

A xurisprudencia considera que non se desvirtúa o carácter de liberalidade cando se obrigue o bolseiro a realizar tarefas propias do proceso produtivo da entidade, como axudas ao estudo condicionadas ao exercicio de actividades educativas ou extraescolares. Por iso, o propio da bolsa será unha doazón económica de axuda ao estudo outorgada a unha persoa, que pode chegar a obrigar a que se realice algún tipo de traballo ou estudo pero que sempre contribúa ou redunde na súa formación, aspecto este afastado de realizar traballos en beneficio da empresa, que entón pasaría a ser elemento constitutivo de relación laboral.

Así as cousas, a relación entre bolseiro e concedente, administración ou empresa, ten que carecer de natureza laboral, de modo que esta quede exenta da obriga desta de dar de alta a aquel no réxime xeral da seguridade social. Isto supón que debe velar polo cumprimento das específicas funcións establecidas na resolución de outorgamento da bolsa de estudos. Se a actividade do bolseiro non se encamiña á súa formación senón a satisfacer necesidades, mesmo administrativas, do cedente da bolsa, entón enténdese que hai unha relación laboral [Sentenza da Sala do Social do TSX de Castela e León do 14 de marzo de 1996 (AS 1996\468)] de modo que queda, en todo caso, sometido á inspección de traballo e ao pronunciamento dos tribunais de xustiza. Daquela, reitérase que se o beneficio principal é para o concedente se estará ante un contrato de traballo [Sentenza da Sala do Social do TSX das illas Canarias do 18/03/2004 (AS 2004\1168)].

Cando os servizos do bolseiro satisfagan necesidades que de non levarse a efecto por el se encomendarían a un terceiro, ou cando a actividade do titular da bolsa se limite a realizar contidos propios da actividade da empresa, atoparémonos diante dun contrato de traballo, polo que constitúe elemento clave para distinguir entre bolsa e contrato de traballo, o do beneficio maior. Xa que logo, se a actividade do bolseiro aproveita fundamentalmente a este, trátase dunha bolsa con independencia de que se produza algún beneficio para a empresa. Pola contra se o beneficio principal é para a empresa, atopámonos diante dun contrato de traballo que comporta a obriga da empresa de dar de alta ao traballador no réxime xeral da seguridade social.

Finalmente, cómpre lembrar que de tratarse dunha bolsa concedida directamente por unha administración ou empresa e non a través dun centro de ensinanza no que o bolseiro curse os estudos, carecerá de seguro escolar, posto que a específica normativa reguladora esixe a organización ou a autorización da actividade polo centro no que preste os seus estudos o bolseiro.

Pola súa claridade non somos quen de negarnos á cita da Sentenza da Sala do Social do TSX de Galicia (Sección 1) do 11 de decembro de 2006 (XUR 2007\206932) na que tratando esta cuestión, ensina a sala: «...es cierto también la existencia de una línea difusa que separa la relación laboral ordinaria o común, de la prestación de servicios llevada a cabo por los becarios, pero las últimas Sentencias del Tribunal Supremo han venido a aclarar esa penumbra, tanto la sentencia que se cita en el recurso de 22 de noviembre de 2005, como la más reciente de 4 de abril de 2006 (Recurso 856/2005). Como se señala en esta última Sentencia, la Sala IV del Tribunal Supremo ya había precisado con anterioridad en la importante sentencia de 13 de junio de 1988 que "tanto en la beca como en el contrato de trabajo se da una actividad que es objeto de una remuneración, de ahí la zona fronteriza entre ambas instituciones". Las becas —añadía la sentencia citada— son en general asignaciones dinerarias o en especie "orientadas a posibilitar el estudio y formación del becario" y si bien "es cierto que este estudio y formación puede en no pocas ocasiones fructificar en la realización de una obra", por lo que "no son escasas las becas que se otorgan para la producción de determinados estudios o para el avance en concretos campos de la investigación científica", hay que tener en cuenta que "estas producciones nunca se incorporan a la ordenación productiva de la institución que otorga la beca". De ahí que si bien el receptor de una beca realiza una actividad que puede ser entendida como trabajo y percibe una asignación económica en atención a la misma, por el contrario, aquel que concede la beca y la hace efectiva no puede confundirse nunca con la condición propia del empresario ya que no incorpora el trabajo del becario a su patrimonio, circunstancia esencial a la figura del empresario, cuya

actividad si bien puede carecer de ánimo de lucro, lo que siempre es subjetivo, no carece nunca de lo que en este aspecto puede denominarse sentido de lucro en la actividad que ejerce. ... De ahí que la clave para distinguir entre beca y contrato de trabajo sea que la finalidad perseguida en la concesión de becas no estriba en beneficiarse de la actividad del becario, sino en la ayuda que se presta en su formación. El rasgo diferencial de la beca como percepción es su finalidad primaria de facilitar el estudio y la formación del becario y no la de apropiarse de los resultados o frutos de su esfuerzo o estudio, obteniendo de ellos una utilidad en beneficio propio. La sentencia de 22 de noviembre de 2005 insiste en que la esencia de la beca de formación es conceder una ayuda económica de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya ostenta, bien en centro de trabajo de la entidad que concede la beca, bien en centro de estudios ajeno al concedente, mientras que la relación laboral común no contempla ese aspecto formativo y retribuye los servicios prestados por cuenta y a las órdenes del empleador.... De ahí que las "labores encomendadas al becario deben estar en consonancia con la finalidad de la beca y, si no es así y las tareas que se le ordena realizar integran los cometidos propios de una categoría profesional, la relación entre las partes será laboral».

Continua señalando el Alto Tribunal en la sentencia referida de 4 de abril de 2006, que "el problema reside en la valoración de la prestación del becario en el marco de la propia actividad de la entidad que concede la beca, porque si del correspondiente examen se obtiene que la finalidad fundamental del vínculo no es la de contribuir a la formación del becario, sino obtener un trabajo necesario para el funcionamiento o la actividad de gestión del concedente, la conclusión es que la relación será laboral, si en ella concurren las restantes exigencias del artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores....". Añadiendo que frente a ello no cabe oponer que se trata de una beca que ha sido objeto de una convocatoria mediante un acto administrativo, lo que llevaría a apreciar la existencia de una relación de este carácter sobre la que correspondería conocer al orden contencioso-administrativo. Señalando que esta tesis no puede aceptarse, porque, a efectos de determinar la naturaleza de la relación existente entre las partes, lo decisivo no es la calificación que haya podido realizar la Administración en la convocatoria de la beca, sino la realidad de la prestación de servicios que ha tenido lugar amparada en esa convocatoria".

IV. Análise do convenio e trámites que hai que seguir

En definitiva, o proxecto de convenio analizado, interpretado e aplicado baixo a natureza, finalidade e partes intervinientes, inclúe en liñas xerais os extremos requiridos polo devandito regulamento dos programas de cooperación educativa. Se consideramos a actuación que nos ocupa dentro do amplo marco de realización de actividades educativas ou mesmo académicas como competencia atribuída á Administración municipal, parece encadrarse esta actuación dentro dos requisitos establecidos, ou que á vista da finalidade e contido do convenio e tendo en conta que o concello, como Administración interviniente ten títulos competenciais suficientes e a Universidade de Vigo, posúe as correspondentes facultades estatutarias de desenvolvemento das súas actividades propias, nada cabe obxectar en canto a estes extremos á legalidade deste.

A tramitación do expediente ten que axustarse ás normas reguladoras dos procedementos administrativos de aplicación. No presente caso, referímonos exclusivamente á tramitación correspondente á Administración

municipal. No campo da universidade, presúmese que tras a negociación o texto do convenio será da súa conformidade e debe cumprir cos procesos previstos a tal fin na normativa vixente evitando frustrar a súa ratificación e formalización, por outra parte, por descoñecemento ou desacordo coas súas determinacións (ditames do Consello de Estado números 249/1992, do 26 de marzo e 401/1996, do 29 de febreiro). Neste sentido, a especificación no borrador do convenio do anagrama ou logotipo da Universidade de Vigo, como indicamos no apartado I do informe, leva a que consideremos que foi redactado desde o seo desa Institución e que resulta favorable á súa subscripción, para o que, na súa esfera administrativa, se realizarán os trámites pertinentes habilitando a sinatura.

O concello non ten un compromiso de gasto, polo que de partida non parece precisarse do requisito da intervención crítica ou previa da Intervención Xeral Municipal que requiren, no caso contrario, os artigos 213 e seguintes do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado por Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, e 58.4.a) do Regulamento orgánico do Goberno e da Administración do Concello de Pontevedra.

Nos termos do informe emitido, entendemos tamén que a competencia para ditar o decreto que sustente o convenio e para asinalo lle corresponde ao alcalde, conforme dispón o artigo 124.4.ñ) LBRL, segundo a competencia ostensiva que posúe.

Conclusión

O convenio de cooperación educativa entre a Universidade de Vigo e este concello, no que se concerta a participación desta administración para completar a preparación e a formación dos alumnos da dita institución educativa, a xuízo dos informantes axústase ao ordenamento xurídico, se ben deberá de terse en conta a aclaración feita en relación co seguro escolar do alumnado.”

3. Resolución na que se aproba o convenio

Asunto: decreto da alcaldía polo que se aproba o convenio de cooperación educativa entre a Fundación Universidade de Vigo e o Concello de Pontevedra para que alumnos desta universidade realicen prácticas preprofesionais

ANTECEDENTES

1. A Fundación Universidade de Vigo achegou a este concello o convenio de colaboración mencionado no asunto coa finalidade de establecer unha cooperación entre as entidades asinantes en materia de educación para permitir que o alumnado desta universidade realice prácticas preprofesionais nesta administración.

2. O día 07/08/09 a alcaldesa accidental ditou unha providencia pola que se iniciaba o expediente para asinar o convenio. Neste documento xustifícase a conveniencia e razón legal e tamén o seu

obxecto de interese común entre as institucións que interveñen na realización de actividades de formación, especialización e prácticas do estudantado, coa finalidade de contribuír a unha mellor e máis completa formación e cualificación.

3. A alcaldía requiriu que se emitise un informe sobre os aspectos xurídicamente relevantes do documento, ao abeiro do disposto nos artigos 172 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro, e 56.1.b) do Regulamento orgánico do Goberno e da Administración do Concello de Pontevedra, aprobado o 21 de outubro de 2005 (BOP núm. 248 do 28/12/2005); o día 10/07/2009 emitíuse o informe solicitado, asinado conxuntamente pola xefa do Gabinete da Alcaldía e polo asesor xurídico deste concello.

CONSIDERACIÓNS LEGAIS E TÉCNICAS

1. Os artigos 25 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local e 80 da Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia establecen que o municipio para xestionar os seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover toda clase de actividades e prestar todos os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e as aspiracións da comunidade veciñal. Así exercerá competencias nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas, entre outras, en materia de actividades ou instalacións culturais e cooperación coa administración educativa. Neste sentido os artigos 28 da LBRL e 86.1.a) e b) da LALG determinan que os municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras administracións públicas, como son, en particular, a educación e a cultura.

2. O artigo 111 do Real decreto legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aprobou o texto refundido das disposicións legais vixentes na materia de réxime local, dispón que as entidades locais poderán concertar os contratos que teñan por conveniente, sempre que non sexan contrarios ao interese público, ao ordenamento xurídico ou aos principios de boa administración, e deberán cumprilos a teor destes, sen prexuízo das prerrogativas establecidas, chegado o caso, a prol desas entidades. Daquela, é aplicable o disposto no artigo 88 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, cando estipula que as administracións públicas poderán asinar acordos, pactos, convenios ou contratos con persoas tanto de dereito público coma privado, sempre que non sexan contrarios ao ordenamento xurídico nin versen sobre materias non susceptibles de transacción e teñan por obxecto satisfacer o interese público que lle sexa encomendado, co alcance, cos efectos e co réxime xurídico específico que en cada caso prevexa a disposición reguladora. Estes actos poden ser considerados finalizadores dos procedementos administrativos ou integrarse neles con carácter previo, vinculante ou non, á resolución que lles poña fin.

3. O proxecto do convenio foi informado pola Asesoría Xurídica Municipal consonte o disposto no artigo 56.1.b) do Regulamento orgánico do goberno e da administración do Concello de Pontevedra, aprobado o 21/10/2005 (BOP núm. 248 do 28/12/2005). O convenio de colaboración non supón o recoñecemento de dereitos e obrigas de contido económico para o Concello, polo que non foi preciso sometelo ao informe previo da Intervención Xeral Municipal.

4. A competencia para aprobar e asinar por parte do concello correspóndelle á alcaldía, conforme dispoñen os artigos 124.1, 124.4a), 124.4b) e 124.4.ñ) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, 61.1.a) e s) da Lei de Administración local de Galicia e 41.1 e 41.27 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro.

De acordo con todo o indicado, RESOLVO:

Aprobar en todos os seus termos o convenio de cooperación educativa a subscribir entre este concello e a Fundación Universidade de Vigo que o alumnado desta universidade realice prácticas preprofesionais nesta administración, segundo o texto que se achega canda o presente decreto.

Asino perante o secretario da administración municipal, que dá fe do precedente decreto.

Pontevedra,

O alcalde

O secretario”

4. Acta de toma de posesión da persoa en prácticas

“ACTA DE PRESENTACIÓN E INICIACIÓN DE PRÁCTICAS TUTELADAS

Dona, con, estudante da licenciatura en Publicidade e Relacións Públicas na Universidade de Vigo, preséntase no Servizo do Gabinete da Alcaldía do Concello de Pontevedra, ás 9.00 h do día 05/10/2009, ante a xefa do Servizo, dona Alicia Paula Otero González, e ante o técnico en relacións públicas e protocolo, don Antón Prieto Méndez, titor das prácticas, para iniciar o seu período de prácticas tuteladas ao abeiro do “Convenio de cooperación educativa entre a Universidade de Vigo e o Concello de Pontevedra para realizar prácticas preprofesionais” asinado o 11 de agosto do ano 2009. Incorporouse para realizar as prácticas no Gabinete da Alcaldía o mesmo día que figura neste documento.

A alumna en prácticas comprométese a manter un compromiso de confidencialidade profesional referido á información relativa ás actividades do concello mentres estea facendo as prácticas e tamén despois de que rematen.”

6. REQUISITOS E TRAMITACIÓN DAS FACTURAS

6.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- Real decreto 1496/2003, do 28 de novembro, que aproba o regulamento regulador das obrigas de facturación e modificación do regulamento do IVE.
- Lei 3/2004, do 29 de decembro, de establecemento de medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais.
- Lei 15/2010, do 5 de xullo, de modificación da Lei 3/2004, do 29 de decembro, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais.
- Bases de execución do orzamento.

6.2. OBRIGA DE EXPEDIR FACTURA

A obriga de facturación régulase no Real decreto 1496/2003, do 28 de novembro, que aproba o regulamento regulador das obrigas de facturación e modificación do regulamento do IVE.

No seu artigo 1 establece como principio xeral que os empresarios ou os profesionais están obrigados a expedir e entregar, se é o caso, a factura ou outros xustificantes polas operacións que realicen no desenvolvemento da súa actividade empresarial ou profesional e conservar copia ou matriz daqueles.

Igualmente, están obrigados a conservar as facturas ou outros xustificantes recibidos doutros empresarios ou profesionais polas operacións das que sexan destinatarios e que se efectúen en desenvolvemento da dita actividade.

Engade o regulamento que as outras persoas e entidades que non teñan a condición de empresarios ou profesionais están obrigadas a expedir e conservar factura ou outros xustificantes das operacións que realicen nos termos establecidos neste regulamento.

O art. 2.2.f), do Real decreto refírese ás administracións públicas e subliña que deberá expedirse factura e copia desta en todo caso nas seguintes operacións: aquelas das que sexan destinatarias persoas xurídicas que non actúen como empresarios ou profesionais, con independencia de que estean establecidas no territorio de aplicación do imposto ou non, ou as **administracións públicas a que se refire o artigo 2 da Lei 30/1992**, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

O artigo 4.1 establece unha serie de supostos nos que a factura pode substituírse pola expedición de ticket cando o seu importe non exceda de 3000 euros, pero non é aplicable cando o destinatario sexa unha administración pública, ao dispoñer o art. 4.2. que: non obstante o disposto no punto anterior, a obriga de expedir factura non poderá ser cumprida mediante a expedición de ticket nos supostos que se citan nos artigos 2.2 e 3 e 13.2.

Polo tanto, non hai excepcións á hora de presentar factura para proceder ao recoñecemento da obriga nunha Administración pública. Con todo, haberá que ver se nalgún caso excepcional se admiten os tickets nas bases de execución do orzamento.

6.3. CONTIDO DAS FACTURAS

No referente ao contido das facturas, todas as facturas e as súas copias, electrónicas ou en papel, con carácter xeral, conterán os seguintes datos:

- **Número e, se é o caso, serie.** A numeración das facturas dentro de cada serie será correlativa. Poderanse expedir facturas mediante series separadas cando existan razóns que o xustifiquen e, entre outros supostos, cando o obrigado á súa expedición conte con varios establecementos desde os que efectúe as súas operacións e cando o obrigado á súa expedición realice operacións de distinta natureza. O número e a serie son datos fundamentais para contabilizar a factura, logrando unha máis rápida localización desta entre a documentación que garda a empresa, no caso de que cumpra.
- **Data de expedición.** Se se recibise pagamento anticipado, ou a data de realización das operacións fose distinta á data de expedición da factura, tamén habería que consignar aquela. As facturas deben ser expedidas no momento de realizarse a operación, pero se o destinatario da operación é un empresario que actúa como tal, deberán ser emitidas no prazo dun mes que se contará a partir do momento citado.
- **Nome e apelidos, ou razón social,** segundo sexa persoa física ou xurídica, do obrigado a emitir factura e do destinatario desta. A diferenza do ticket, en que só debe constar o nome e apelidos, ou denominación social se é o caso, do expedidor e non do destinatario da operación.
- **Número de identificación fiscal do emisor da factura e tamén do destinatario desta.** É un elemento importantísimo, necesario para que sexa contabilizada.
- **Domicilio do expedidor da factura e do destinatario desta.** Isto refírese ao domicilio fiscal, que é o lugar de localización do obrigado tributario (sexo emisor ou destinatario) nas súas relacións coa Administración tributaria. Non debe confundirse o domicilio fiscal co domicilio social das persoas xurídicas, malia que os dous coincidan se nese domicilio estivese centralizada a súa xestión administrativa e a dirección dos seus negocios. En defecto dos criterios anteriores, o domicilio coincidirá co lugar onde radique o maior valor do inmovilizado da persoa xurídica.
- **Descrición das operacións,** xa sexan vendas de bens ou prestacións de servizos, incluíndo o seu importe.
- **Tipo/s impositivo/s de IVE** aplicado/s ás operacións.
- **Cota tributaria que se repercute,** se é o caso, que deberá consignarse separadamente da base impositiva.

Debemos de ter en conta que o artigo 75.2. da Lei 30/2007 de contratos do sector público obriga a que **o IVE veña indicado de xeito independente:** “O prezo do contrato poderase formular tanto en termos de prezos unitarios referidos aos distintos compoñentes da prestación ou ás unidades desta que se entreguen ou executen, como en termos de prezos globais aplicables á totalidade ou a parte das

prestacións do contrato. En todo caso indicárase, como partida independente, o importe do imposto sobre o valor engadido que deba soportar a Administración.”

Tamén hai que ter en conta que o artigo 26 do regulamento establece a obriga de expedir factura dos contribuíntes do IRPF (autónomos), polo que cando estes presenten factura deberá figurar desagregado o tipo impositivo aplicable e a cota tributaria (ademais do IVE), de xeito que figure na factura a cantidade total e a cantidade que vai percibir o contratista. O artigo 26 dispón: 1. Os contribuíntes polo imposto sobre a renda das persoas físicas que obteñan rendementos de actividades económicas estarán obrigados a expedir a factura e a copia desta polas operacións que realicen no desenvolvemento da súa actividade nos termos previstos neste regulamento, cando determinen os ditos rendementos polo réxime de estimación directa, con independencia do réxime a que estean acollidos para os efectos do imposto sobre o valor engadido.

Este é o contido obrigatorio das facturas, pero non quere dicir que non poidan conter outros datos: sinatura do contratista, selo da empresa, conta bancaria na que facer a transferencia, condicións de pagamento, prazo e lugar de entrega da mercadoría, referencias ás notas de pedido ou orzamentos anteriores á realización da operación documentada na factura, etc. Neste caso temos que ter en conta os requisitos establecidos nas bases de execución do orzamento.

Debemos destacar que non existe un modelo de factura, en sentido estrito, pero si existen os elementos que obrigatoriamente deben conter estas, que son os que sinalamos. O esencial é comprobar que o documento que nos entregan contén os datos descritos; tamén é conveniente que figure a mención expresa de *factura*, para distinguila do simple orzamento ou da factura proforma, e tamén para facilitar o seu recoñecemento por todos os departamentos que interveñen na tramitación (registro xeral, intervención, tesouraría...).

En relación co anterior é importante distinguir a factura propiamente dita das chamadas facturas proforma, que son unha especie de orzamento autenticado do provedor dos bens ou servizos e que se utilizan con frecuencia no tráfico mercantil. Estes documentos teñen un aspecto similar á factura e os datos que adoita conter son os seguintes: nome do provedor, enderezo, NIF, todos os datos do cliente e unha desagregación dos artigos ou servizos con prezo e IVE. Normalmente entrégase unha factura proforma antes da prestación do servizo, a xeito de orzamento, para despois entregar a factura con todos os requisitos formais.

Segundo o regulamento as facturas ou documentos substitutivos poderán expedirse por calquera medio, en papel ou en soporte electrónico, que permita a constatación da súa data de expedición, a súa consignación no libro rexistro de facturas expedidas e a súa axeitada conservación.

Subliñar tamén que o artigo 11 do regulamento permite que nunha soa factura se inclúan distintas operacións, son as facturas recapitulativas: “Poderanse incluír nunha soa factura distintas operacións realizadas en distintas datas para un mesmo destinatario, sempre que aquelas se efectuasen dentro dun mesmo mes natural.” Aínda que estean permitidas no tráfico privado, no ámbito da Administración haberá que ter en conta a súa incidencia á hora de executar o orzamento de gastos, de modo que todos os elementos da factura se imputen a unha mesma partida orzamentaria.

6.4. REXISTRO DAS FACTURAS

O art. 38 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, establece que os órganos administrativos levarán un rexistro xeral no que se fará o correspondente asento de todo escrito ou comunicación que sexa presentado ou se reciba nas distintas unidades administrativas; igualmente o art. 152 do Regulamento de organización, runcionamento e réxime xurídico das entidades locais, aprobado por Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro (ROF), determina que o rexistro xeral deberá garantir a constancia da entrada de todos os documentos que teñan como destinataria a entidade local.

As facturas son documentos xustificativos da realización dunha obra, subministración ou servizo realizado para a Administración, que motiva o recoñecemento dunha obriga. Ademais, de conformidade co previsto na Lei de contratos do sector público, o contratista ten dereito ao aboamento da prestación realizada no prazo de dous meses que se contarán desde a data da expedición das certificacións ou dos correspondentes documentos que acrediten a realización total ou parcial do contrato.

Por estas razóns é conveniente o rexistro de entrada das facturas. Por outra banda, a presentación dunha factura implica unha petición ao concello, ben para que se lle recoñeza ao provedor a súa condición de acredor por un servizo prestado ou subministración ou por unha obra executada ou para que se lle faga efectivo o seu pagamento, se a obriga xa está recoñecida; por isto a data da súa presentación ten importantes efectos xurídicos, xa que a partir desta comeza o prazo para que a Administración cumpra coa obriga do pagamento. Por isto, como garantía do contratista é aconsellable que as facturas se presenten no rexistro de entrada de documentos. Ademais non se podería denegar o rexistro dunha factura cando se achegase xunto cun escrito no que se solicitase a súa tramitación.

Con todo, hai que ter en conta que o rexistro é unha unidade administrativa dependente da secretaría, e que a intervención pode ter un rexistro auxiliar no que se reflicta a presentación das facturas. Isto non impide o acceso ao rexistro xeral e a tramitación posterior correspondente, como calquera outro escrito.

Normalmente as bases de execución do orzamento son as que determinan cal é a tramitación das facturas unha vez recibidas no rexistro xeral (servizo ou oficina á cal se remiten, prazo do envío á intervención, necesidade de conforme...).

Debemos ter en conta o disposto no artigo quinto da Lei 15/2010, do 5 de xullo, de modificación da Lei 3/2004, do 29 de decembro, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais:

1. A entidade local dispoñerá dun rexistro de todas as facturas e demais documentos emitidos polos contratistas para os efectos de xustificar as prestacións realizadas por estes, **cuxa xestión lle corresponderá á intervención ou ao órgano da entidade local ao que se lle atribúa a función de contabilidade.**

6.5. O CONFORME DAS FACTURAS

A lexislación derogada en materia de facendas locais establecía como requisito indispensable para a admisión das facturas dos provedores que estas levasen a dilixencia do xefe do servizo de «recibido o material e conforme». Actualmente este requisito desapareceu da lexislación vixente, pero pode ser unha esixencia das bases de execución do orzamento.

En relación co conforme das facturas, é de interese a opinión de *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, onde se di que: “En efecto, según el art. 58 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (BOE del 27), el reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido. Y el art. 59 del mismo Real Decreto, adaptando lo que el art. 189 TR LRHL señala como previo a la ordenación del pago, establece que previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. Las Bases de Ejecución del Presupuesto son el instrumento para la determinación de los documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación. Prescripción esta que coincide con lo previsto en la letra g) del art. 9.2 RD 500/1990. El acto de reconocimiento de la obligación supone formalmente la aparición de un acreedor concreto de la Entidad local, por una cantidad líquida, esto es, concretada en cifra cierta y determinada. Y por ello han de regularse los requisitos para el reconocimiento, de modo que quien sea el responsable del gasto confirme que es conforme y puede pagarse. En definitiva, **habrá de responsabilizarse quien haya recibido el servicio o el suministro, ya sea un funcionario, que será lo normal, o un político**. En la mayor parte de los supuestos, es el funcionario quien suscribe el recibí, con el visto bueno del político.”

6.6. PRAZO DE EXPEDICIÓN E REMISIÓN DAS FACTURAS

O artigo 9.1 do regulamento que establece as obrigas de facturación dispón que as facturas ou os documentos substitutivos deberán ser expedidos no momento de se realizar a operación. Non obstante, cando o destinatario da operación sexa un empresario ou profesional que actúe como tal, deberanse expedir dentro do prazo dun mes que se contará a partir do citado momento.

Por outra banda, o artigo 16 do mesmo corpo legal di que a obriga de remisión das facturas ou documentos substitutivos se deberá cumprir no mesmo momento da súa expedición ou ben, cando o destinatario sexa un empresario ou profesional que actúe como tal, no prazo dun mes a partir da data da súa expedición.

Polo tanto, os empresarios teñen a obriga de remitirle á Administración as facturas no prazo máximo de 2 meses (prazo máximo de expedición máis prazo máximo de remisión).

6.7. DUPLICADOS DAS FACTURAS

O artigo 12 do regulamento refírese aos duplicados das facturas:

1. Os empresarios e os profesionais ou suxeitos pasivos só poderán expedir un orixinal de cada factura ou documento substitutivo.
2. A expedición de exemplares duplicados dos orixinais das facturas ou documentos substitutivos unicamente será admisible nos seguintes casos:
 - a) Cando nunha mesma entrega de bens ou prestación de servizos concorren varios destinatarios. Neste caso, deberase consignar no orixinal e en cada un dos duplicados a porción de base impoñible e de cota repercutida a cada un deles.
 - b) Nos supostos de perda do orixinal por calquera causa.
3. Os exemplares duplicados a que se refire o punto anterior terán a mesma eficacia ca os correspondentes documentos orixinais.
4. En cada un dos exemplares duplicados deberase facer constar a expresión *duplicado*.

6.8. FACTURAS DE RECTIFICACIÓN

Artigo 13 do regulamento de obrigación de facturar. Establece:

1. Deberase expedir unha factura ou documento substitutivo rectificador nos casos en que a factura ou documento substitutivo orixinal non cumpra algún dos requisitos que se establecen nos artigos 6 ou 7.
2. Igualmente, será obrigatoria a expedición dunha factura de rectificación nos casos en que as cotas impositivas repercutidas se determinasen incorrectamente ou se producisen as circunstancias que, segundo o disposto no artigo 80 da Lei do imposto, dan lugar á modificación da base impoñible.

Non obstante, cando a modificación da base impoñible sexa consecuencia da devolución de envases e embalaxes e pola operación na que se entregaron se expedise factura, non será necesaria a expedición dunha factura de rectificación. Neste caso poderase practicar a rectificación na factura que se expida por unha operación posterior que teña o mesmo destinatario: réstase o importe dos envases e embalaxes devoltos do importe da dita operación posterior. Ao destinatario das operacións repercutiráselle unicamente o importe correspondente á diferenza, sempre que o resultado da diferenza entre as dúas magnitudes sexa positivo e o tipo impositivo aplicable sexa o mesmo.

Cando a modificación da base impoñible teña a súa orixe na concesión de descontos ou bonificacións por volume de operacións, así como nos demais casos que sexan autorizados polo Departamento de Xestión Tributaria da Axencia Estatal de Administración Tributaria, non será necesaria a especificación das facturas rectificadas, e abondará a simple determinación do período a que se refiran.

3. A expedición da factura ou documento substitutivo rectificadores deberase efectuar tan pronto como o obrigado a expedilos teña constancia das circunstancias que, conforme os puntos anteriores, obrigan á súa expedición, sempre que non transcorresen catro anos a partir do momento en que se ten dereito a percibir o imposto ou, se é o caso, se produciron as circunstancias a que se refire o artigo 80 da Lei do imposto.

4. A rectificación realizarase mediante a emisión dunha nova factura ou documento substitutivo no que se fagan constar os datos identificativos da factura ou documento substitutivo rectificadas e a rectificación efectuada. A dita factura ou documento substitutivoificador deberá cumprir os requisitos que establecen, respectivamente, os artigos 6 ou 7.

Cando o que se expida sexa unha factura de rectificación, os datos a que se refire o artigo 6.1.f), g) e h) serán os que resulten da rectificación que, se é o caso, se efectuase daqueles.

En calquera dos dous casos anteriores, farase constar no documento a súa condición de documentoificador e a descrición da causa que motiva a rectificación.

5. Unicamente se considerarán facturas de rectificación as que se expidan por algunha das causas previstas nos puntos 1 e 2.

Artigo quinto. Lei 15/2010, do 5 de xullo, de modificación da Lei 3/2004, do 29 de decembro, pola que se establecen medidas de loita contra a morosidade nas operacións comerciais:

1. A entidade local dispoñerá dun rexistro de todas as facturas e demais documentos emitidos polos contratistas para os efectos de xustificar as prestacións realizadas por estes, cuxa xestión corresponderá á intervención ou ao órgano da entidade local que teña atribuída a función de contabilidade.

2. Calquera factura ou documento xustificativo emitido polos contratistas a cargo da entidade local deberá ser obxecto de anotación no rexistro indicado no número anterior con carácter previo á súa remisión ao órgano responsable da obriga económica.

3. Transcorrido **un mes** desde a anotación no rexistro da factura ou documento xustificativo sen que o órgano xestor tramitase o oportuno expediente de recoñecemento da obriga, derivado da aprobación da respectiva certificación de obra ou acto administrativo de conformidade coa prestación realizada, a intervención ou o órgano da entidade local que teña atribuída a función de contabilidade requiriralle ao órgano xestor que xustifique por escrito a falta de tramitación do dito expediente.

4. A intervención ou órgano da entidade local que teña atribuída a función de contabilidade incorporará ao **informe trimestral ao Pleno** regulado no artigo anterior unha relación das facturas ou dos documentos xustificativos con respecto aos cales transcorresen **máis de tres meses desde a súa anotación no citado rexistro e non se tramitasen os correspondentes expedientes** de recoñecemento da obriga ou xustificase o órgano xestor a ausencia de tramitación

destes. O Pleno, no prazo de 15 días contados desde o día da reunión en que teña coñecemento da dita información, publicará un informe agregado da relación de facturas e documentos que se lle presentasen que se agruparán segundo o seu estado de tramitación.



7. O CONTROL INTERNO DA ACTIVIDADE ECONÓMICO-FINANZEIRA DAS ENTIDADES LOCAIS. OS REPAROS

A actividade económico-financieira das entidades locais é a encamiñada á realización dos gastos necesarios para a prestación de bens e servizos da súa competencia e, correlativamente, a obtención dos recursos para financiarlos.

O control da actividade económica consiste no proceso de fiscalización e revisión da actividade financeira realizado polos órganos executivos e de xestión dos entes locais, o que implica unha supervisión da actividade económica deses órganos.

7.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- 136 da Lei 7/1985, reguladora das bases do réxime local.
- Artigos 161 a 163 do Real decreto legislativo 781/1986, que aproba o texto refundido das disposicións vixentes en materia de réxime local.
- Artigos 213 a 223 do Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, que aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (TRLFL).
- Real decreto 1174/1987, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional.

7.2. PRINCIPIOS DO CONTROL DA ACTIVIDADE ECONÓMICA DAS ENTIDADES LOCAIS

- Legalidade, con sometemento á lei e ao resto do ordenamento xurídico.
- Eficacia: cumprir os obxectivos marcados, tendentes á satisfacción do interese público.
- Eficiencia: logrando os obxectivos marcados co menor custo posible.
- Economía: a actividade debe de realizarse de forma que se maximicen os resultados e se minimicen os custos.

7.3. O CONTROL DA FUNCIÓN INTERVENTORA

Artigo 214 do TRLFL dispón que a función interventora terá por obxecto fiscalizar todos os actos das entidades locais e dos seus organismos autónomos que dean lugar ao recoñecemento e á liquidación de dereitos e obrigas ou gastos de contido económico, aos ingresos e aos pagamentos que daqueles deriven, e á recadación, ao investimento e á aplicación, en xeral, dos fondos públicos administrados, co fin de que a xestión se axuste ás disposicións aplicables en cada caso. Establece a lei que o exercicio da interventora comprenderá:

a) A intervención crítica ou previa de todo acto, documento ou expediente susceptible de producir dereitos ou obrigas de contido económico ou movemento de fondos de valores: realízase con ocasión das actuacións preparatorias e previas á

autorización do expediente de gasto, adxudicación e recoñecemento da obriga no caso do gasto, e das liquidacións de dereitos, movementos de fondos e actos derivados do procedemento recadatorio no caso dos ingresos; tamén procede ante calquera outro acto de contido económico que poida afectarlles ás variacións do patrimonio (por exemplo as cesións gratuítas de terreos municipais).

b) A intervención formal da ordenación do pagamento: faise no momento de expedir as ordes de pagamento.

c) A intervención material do pagamento: faise no momento de asinar, xunto co alcalde e co responsable da tesourería os cheques ou as ordes de transferencia.

d) A intervención e comprobación material dos investimentos e da aplicación das subvencións.

As anteriores funcións desenvólvense no Real decreto 1174/1987, que di que lle corresponde:

a) A fiscalización, nos termos previstos na lexislación, de todo acto, documento ou expediente que dea lugar ao recoñecemento de dereitos e obrigas de contido económico ou que poidan ter repercusión financeira ou patrimonial, emitindo o correspondente informe ou formulando, chegado o caso, os reparos procedentes.

b) A intervención formal da ordenación do pagamento e da súa realización material.

c) A comprobación formal da aplicación das cantidades destinadas a obras, subministracións, adquisicións e servizos.

d) A recepción, exame e censura dos xustificantes dos mandamentos expedidos a xustificar, reclamándoos ao seu vencemento.

e) A intervención dos ingresos e a fiscalización de todos os actos de xestión tributaria.

f) A expedición de certificacións de descuberto contra os debedores por recursos, alcances ou descubertos.

g) O informe dos proxectos de presupostos e dos expedientes de modificación de créditos destes.

h) A emisión de informes, ditames e propostas que en materia económico-financiera ou orzamentaria lle fosen solicitadas pola presidencia, por un terzo dos concelleiros ou deputados ou cando se trate de materias para as que legalmente se esixa unha maioría especial, así como o ditame sobre a procedencia de novos servizos ou reforma dos existentes para os efectos da avaliación da repercusión económico-financiera das respectivas propostas. Se no debate se formulou algunha cuestión sobre cuxas repercusións orzamentarias se puidese dubidar, poderán solicitarlles ao presidente o uso da palabra para asesorar a corporación.

i) A realización das comprobacións ou dos procedementos de auditoría interna nos organismos autónomos ou nas sociedades mercantís dependentes da entidade con respecto ás operacións non suxeitas a intervención previa, así como o control de

carácter financeiro destes, de conformidade coas disposicións e directrices que os rexan e os acordos que ao respecto adopte a corporación.”

A regra xeral é a fiscalización previa e plena de todos os actos de xestión económica, polo que o control de legalidade se estende a todos os aspectos da legalidade que deban de aplicárselle ao expediente administrativo e debe de ser un control previo á adopción do acordo.

O artigo 222 do TRLFL outórgalle á persoa responsable da función interventora unha serie de facultades para realizar as súas funcións de fiscalización e control. Establece este artigo que: os funcionarios que teñan ao seu cargo a función interventora así como os que se designen para levar a cabo os controis financeiro e de eficacia, exercerán a súa función con plena independencia e poderán solicitar cantos **antecedentes** consideren necesarios, efectuar o **exame e a comprobación dos libros, contas e documentos** que consideren precisos, **verificar arqueos e contabilidades** e solicitar de quen corresponda, cando a natureza do acto, documento ou expediente que deba ser intervindo o requira, os **informes técnicos e asesoramentos** que consideren necesarios.

7.4. EXCEPCIÓNS Á REGRA XERAL DE FISCALIZACIÓN PLENA E PREVIA

Non estarán sometidos a intervención previa (artigo 219 do TRLFL):

- Os gastos de material non inventariable.
- Os contratos menores.
- Os de carácter periódico e demais de tracto sucesivo unha vez intervindo o gasto correspondente ao período inicial do acto ou contrato de que deriven ou as súas modificacións.
- Outros gastos menores de 3005,06 euros que, de acordo coa normativa vixente, se fagan efectivos a través do sistema de anticipos de caixa fixa.

En relación cos contratos menores debe de fiscalizarse que non estamos ante supostos de fraccionamento do obxecto do contrato.

7.5. FISCALIZACIÓN PREVIA LIMITADA

O TRLFL (artigo 219.2 e 219.3) regula a fiscalización previa limitada, onde o control se limita a determinados aspectos dos expedientes administrativos. O TRLFL di que: o Pleno poderá acordar, por proposta do presidente e co informe previo do órgano interventor, que a intervención previa se limite a comprobar os seguintes aspectos:

a) A **existencia de crédito** orzamentario e que o proposto é o adecuado á natureza de gasto ou da obriga que se propoña contraer.

Nos casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual comprobarase, ademais, se se cumpre o preceptuado no artigo 174 desta lei.

b) Que as obrigas ou o gasto sexan xerados polo **órgano competente**.

c) Aqueloutros extremos que, pola súa transcendencia no proceso de xestión, determine o Pleno por proposta do presidente.

Nestes casos o interventor poderá formular as observacións complementarias que considere convenientes, sen que estas suspendan a tramitación do expediente.

Os gastos aos que se lles faga unha comprobación limitada serán obxecto doutra fiscalización plena con posterioridade mediante a técnica da mostraxe, que se realiza sobre unha representación dos documentos ou expedientes que orixinaron o gasto, co fin de verificar que se axustan ás disposicións aplicables en cada caso e determinar o grao do cumprimento da legalidade na xestión dos créditos.

Os órganos de control interno que realicen as fiscalizacións con posterioridade deberán emitir informe escrito en que fagan constar todas as observacións e conclusións que se deduzan delas. Estes informes remitiránselle ao Pleno coas observacións que efectuasen os órganos xestores.

O TRLFL regula tamén a fiscalización por mostraxe, que só está prevista para a fiscalización dos ingresos e que se fundamenta no obxectivo de acadar una maior axilidade no procedemento de xestión orzamentaria. Esta fiscalización dos ingresos require acordo plenario, e determina o TRLFL que: as entidades locais poderán determinar, mediante acordo do Pleno, a substitución da fiscalización previa de dereitos pola inherente á toma de razón en contabilidade e por actuacións comprobatorias posteriores mediante a utilización de técnicas de mostraxe ou auditoría.

7.6. OS REPAROS

Dispón o artigo 215 do TRLFL que se no exercicio da función interventora o órgano interventor se manifestase en desacordo co fondo ou coa forma dos actos, documentos ou expedientes examinados, deberá formular os seus reparos por escrito antes da adopción do acordo ou resolución.

A intervención cando formula reparos estase descargando da responsabilidade prevista no artigo 188 do TRRL, que di que os/as interventores/as cando non advirtan por escrito das irregularidades serán persoalmente responsables de todo o gasto que autoricen e de toda obriga que recoñezan, liquiden ou paguen sen crédito suficiente.

O reparo debe de realizarse por escrito; non libera de responsabilidade os que se formulen verbalmente.

O artigo 216 establece os efectos dos reparos:

1. Cando a desconformidade se refira ao recoñecemento ou liquidación de dereitos a favor das entidades locais ou os seus organismos autónomos, a oposición formalizarase en nota de reparo que, en ningún caso, suspenderá a tramitación do expediente.

2. Se o reparo lle afecta á disposición de gastos, recoñecemento de obrigas ou ordenación de pagamentos, suspenderase a tramitación do expediente ata que aquel sexa resolto nos seguintes casos:

a) Cando se basee na insuficiencia de crédito ou o que se propón non sexa adecuado.

b) Cando non fosen fiscalizados os actos que deron orixe ás ordes de pagamento.

c) Nos casos de omisión no expediente de requisitos ou trámites esenciais.

d) Cando o reparo derive de comprobacións materiais de obras, fornecementos, adquisicións e servizos.

Entón, o que establece o TRLFL é que existen determinadas deficiencias nos expedientes que non teñen rectificación e que producen unha maior eficacia ao reparo emitido pola intervención local. As deficiencias sinaladas seméllanse aos supostos de nulidade radical dos actos administrativos; así é o caso de omitir no expediente requisitos ou trámites esenciais (coincide co artigo 62 da Lei 30/1992: prescindir total e absolutamente do procedemento) ou a insuficiencia ou inadecuación do crédito (artigo 173.5 do TRRL). En relación co previsto no artigo 216.2c) debemos ter en conta que o Tribunal Supremo entende que esta infracción debe de ser “clara, manifesta e ostensible, o que supón que dentro do suposto legal de nulidade se comprendan os casos de ausencia total do trámite ou de seguir un procedemento distinto” (sentenza do 17/10/2000). Neste sentido, a STSX do País Vasco do 6/05/2003 entendeu que só os actos que incorren nos máis graves vicios procedementais ou de fondo son nulos.

Momento no que se pode formula o reparo:

1. Insuficiencia ou inadecuación de crédito e omisión no expediente de requisitos ou trámites esenciais: en calquera das fases do procedemento de gastos.

2. O suposto de que non fosen fiscalizados os actos que deron orixe ás ordes de pagamento: so se pode emitir o reparo na fase de ordenación do pagamento.

3. No caso de comprobacións materiais de obras, fornecementos, adquisicións e servizos: na fase de recoñecemento da obriga e ordenación do pago.

7.7. A RESOLUCIÓN DO REPARO

Artigo 217 do TRLFL: cando o órgano ao que lle afecte o reparo non estea de acordo con este, corresponderalle ao presidente da entidade local resolver a discrepancia, sendo a súa resolución executiva. Esta facultade non se pode delegar en ningún caso.

Temos uns supostos nos que a resolución do reparo lle corresponde ao Pleno:

- a) Cando os reparos se baseen en insuficiencia ou inadecuación de crédito.
- b) Cando se refiran a obrigas ou gastos cuxa aprobación sexa da súa competencia.

Polo tanto, ante un reparo da intervención, cando non esteamos de acordo, o alcalde dita unha resolución na que levanta o reparo e ordena a continuación da tramitación do expediente, agás nos casos nos que lle corresponda ao Pleno.

Por último, o artigo 218 dispón que o órgano interventor elevará informe ao Pleno de todas as resolucións adoptadas polo presidente da entidade local contrarias aos reparos efectuados, así como un resumo das principais anomalías detectadas en materia de ingresos.

Anexo: modelo de decreto do alcalde para resolver un reparo

Asunto: resolución da discrepancia formulada pola Intervención Xeral Municipal a proposta de contrato menor DOCCM para realizar un servizo de cobertura fotográfica para o Gabinete de Prensa e Comunicación

ANTECEDENTES

1. O día 08/07/2010 formulouse unha proposta para contratar un servizo para realizar a cobertura fotográfica para o Gabinete de Prensa e Comunicación co obxecto de publicar nos medios de comunicación de prensa gráfica a confección dun banco documental de imaxes. A antedita proposta ascendía ao importe total, IVE engadido, de euros, polo que se tramitou o correspondente expediente de contrato menor a través do documento DOCCM a favor do empresario, co

2. O expediente remitiúselles á Intervención Xeral Municipal. O día 16/08/2010 esta emitiu o seu informe no que fai constar que do exame da proposta así como dos datos existentes na contabilidade se observa un posible fraccionamento do obxecto do contrato prohibido polo artigo 74.2 da LCSP e, polo tanto, non nos atopamos ante un contrato menor. Á vista do anterior, de acordo co disposto no artigo 215 do TRLFL, emítese un informe do expediente con reparos que suspenden a tramitación do expediente ata que sexan solucionados ou se resolva a discrepancia formulada, de acordo co disposto no artigo 216 da citada norma.

CONSIDERACIÓNS LEGAIS E TÉCNICAS

1. O día 25/08/2010 o xefe de RRPP e Comunicación emite un informe no que se afirma: "O conxunto de contratacións de traballos fotográficos con realizadas nos últimos meses para os diferentes servizos e traballos do Gabinete de Comunicación Municipal responde a unha variedade casuística e conceptual que resulta imposible de planificar de xeito rigoroso. Daquela, prever unha contratación única e coordinada para varios meses resultaría irresponsable xa que só a dinámica dos feitos e as necesidades municipais derivadas da axenda pública da corporación definen este tipo de contratacións. O feito de que estes traballos se realicen desde hai algún tempo sempre coa mesma persoa obedece á alta satisfacción que se deriva de cada traballo en todo o proceso de encargo, produción e realización de cada reportaxe; neste profesional concorren diferentes valores, entre os que convén subliñar o exhaustivo coñecemento do termo municipal, a dispoñibilidade horaria durante a xornada, a eficaz resposta ás previsións realizadas en pouco espazo de tempo e a inmediatez na entrega dos encargos. Ademais estas circunstancias non son doadas de atopar entre os profesionais da fotografía xornalística da capital. Porén, ante as apreciacións observadas pola Intervención Xeral Municipal, este servizo tratará de realizar os esforzos de planificación oportunos para recorrer no futuro a outro sistema contractual. Tentaremos planificar, a partir dos datos prospectivos de que dispoñamos, as necesidades fotográficas por períodos máis amplos e cumprimos así con maior tino os requirimentos de equidade e transparencia a que todos estamos obrigados. Deste xeito, este servizo espera satisfacer con maior precisión os requisitos normativos existentes."

2. De conformidade co disposto no artigo 217.1 do texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobada por Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, e bases de execución do orzamento é competencia da alcaldía a resolución dos reparos formulados pola Intervención Xeral Municipal; esta competencia non se pode delegar.

De acordo con todo o indicado, RESOLVO:

Solucionar a discrepancia formulada pola Intervención Xeral Municipal no sentido motivado nos razoamentos precedentes en relación co procedemento de contratación menor en trámite DOCCM para realizar a cobertura fotográfica para o Gabinete de Prensa e Comunicación por importe, IVE engadido, de euros, a favor do empresario, CIF, de xeito que continúe a tramitación do expediente.

Asino perante o secretario da administración municipal, que dá fe do presente acto.

Pontevedra,

O alcalde

O secretario



8. XESTIÓN DO GASTO PÚBLICO. EXECUCIÓN DOS ORZAMENTOS MUNICIPAIS

8.1. NORMATIVA DE APLICACIÓN:

- Lei 7/1985 reguladora das bases do réxime local (título VIII)
- Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, que aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (TRLFL)
- Real decreto 500/1990
- Real decreto legislativo 2/2007, texto refundido da Lei de estabilidade orzamentaria.
- Real decreto 1463/2007, polo que se aproba o Regulamento de estabilidade orzamentaria.

8.2. ART. 162 do TRLFL

O orzamento das entidades locais é a expresión cifrada, conxunta e sistemática das obrigas que, como máximo, pode recoñecer a entidade e os seus organismos autónomos, e dos dereitos que prevexan liquidar durante o correspondente exercicio, así como das previsións de ingresos e gastos das sociedades mercantís cuxo capital social pertenza integramente á entidade local correspondente.

Os créditos do orzamento de gasto son limitados; os ingresos son previsións.

8.3. FASES DE EXECUCIÓN DO ORZAMENTO DE GASTOS

Fase A: autorización do gasto. Acto mediante o que se realiza un gasto determinado por unha contía certa ou aproximada de xeito que se reserva a totalidade dun crédito orzamentario. Inicio do procedemento de gasto, pero non implica relacións con terceiros. (Aprobación do expediente de contratación).

Fase D: disposición ou compromiso. Acto mediante o que se acorda —tras o cumprimento dos trámites legalmente previstos— realizar gastos previamente autorizados por un importe exactamente determinado. (Adxudicación do contrato, importe da licitación exacto).

Fase O: recoñecemento e liquidación da obriga. Acto mediante o que se declara a existencia dun crédito esixible contra a entidade derivado dun gasto autorizado e comprometido. (Presentación da factura e fiscalización pola intervención xeral).

Fase P: ordenación do pagamento. Acto administrativo mediante o que o ordenador dos pagamentos, segundo unha obriga recoñecida e liquidada, expide a correspondente orde de pagamento contra a tesouraría da entidade. (Decreto no que se orna a factura e se aproba o pagamento).

Antes da autorización do gasto pode haber unha retención de crédito (RC), que non é obrigatoria.

A realización de cada unha destas fases esixe un acto administrativo.

Pódense acumular as seguintes fases:

AD.

ADO.

Para regular a xestión do gasto nas corporacións locais son fundamentais as bases de execución, documento obrigatorio que integra o orzamento xeral segundo o art. 165 do TRLHL.

O art. 9 do Real decreto 500/1990 establece que as bases de execución conterán a adaptación das disposicións xerais en materia orzamentaria á organización e ás circunstancias da propia entidade, así como aqueloutras necesarias para a súa axeitada xestión. Estableceranse todas as prevencións que se consideren convenientes para a mellor realización dos gastos.



9. ANEXO DE NORMAS SOBRE USOS LINGÜÍSTICOS

[Anexo elaborado por Maica Pazos Area]

Existe unha heteroxeneidade de normas que regulan o réxime lingüístico vixente, que van desde normas de rango constitucional ou integrantes de tratados internacionais a normas legais e regulamentarias.

DISPOSICIÓN NORMATIVA	TEXTO
<p><i>Constitución española de 1978</i></p>	<p><u>Artigo 3:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O castelán é a lingua española oficial do Estado. Todos os españois teñen o deber de coñecela e o dereito a usala. 2. As demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas comunidades autónomas de acordo cos seus estatutos. 3. A riqueza das distintas modalidades lingüísticas de España é un patrimonio cultural que será obxecto de especial respecto e protección.
<p><i>Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, pola que se aproba o Estatuto de Autonomía de Galicia</i></p>	<p><u>Artigo 5:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A lingua propia de Galicia é o galego. 2. Os idiomas galego e castelán son oficiais en Galicia e todos teñen o dereito de os coñecer e de os usar. 3. Os poderes públicos de Galicia garantirán o uso normal e oficial dos dous idiomas e potenciarán o emprego do galego en todos os planos da vida pública, cultural e informativa, e disporán os medios necesarios para facilitar o seu coñecemento. 4. Ninguén poderá ser discriminado por causa da lingua. <p><u>Artigo 27:</u></p> <p>No marco do presente Estatuto correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. A promoción e a ensinanza da lingua galega. <p><u>Artigo 32:</u></p> <p>Correspóndelle á Comunidade Autónoma a defensa e</p>

	<p>promoción dos valores culturais do pobo galego. Con tal finalidade, e mediante lei do Parlamento, constituirase un Fondo Cultural Galego e o Consello da Cultura Galega.</p> <p><u>Artigo 35:</u></p> <p>3. A Comunidade Autónoma galega poderá solicitar do Goberno que celebre e presente, se é o caso, ás Cortes Xerais para a súa autorización, os tratados ou convenios que permitan o establecemento de relacións culturais cos Estados cos que manteña particulares vínculos culturais ou lingüísticos.</p>
<p><i>Lei 3/1983, do 15 de xuño, de normalización lingüística de Galicia</i></p>	<p><u>Artigo 1:</u></p> <p>O galego é a lingua propia de Galicia.</p> <p>Todos os galegos teñen o dereito de coñecelo e de usalo.</p> <p><u>Artigo 2:</u></p> <p>Os poderes públicos de Galicia garantirán o uso normal do galego e do castelán, linguas oficiais da Comunidade Autónoma.</p> <p><u>Artigo 3:</u></p> <p>Os poderes públicos de Galicia adoptarán as medidas oportunas para que ninguén sexa discriminado por razón de lingua.</p> <p>Os cidadáns poderán dirixirse aos xuíces e tribunais para obter a protección xudicial do dereito a empregar a súa lingua.</p> <p><u>Artigo 4:</u></p> <p>1. O galego, como lingua propia de Galicia, é lingua oficial das institucións da Comunidade Autónoma, da súa administración, da administración local e das entidades públicas dependentes da Comunidade Autónoma.</p> <p>2. Tamén a é o castelán como lingua oficial do Estado.</p> <p><u>Artigo 5:</u></p> <p>As leis de Galicia, os decretos lexislativos, as disposicións normativas e as resolucións oficiais da Administración pública galega publicaranse en galego e castelán no Diario Oficial de Galicia.</p>

Artigo 6:

1. Os cidadáns teñen dereito ao uso do galego, oralmente e por escrito, nas súas relacións coa Administración pública no ámbito territorial da Comunidade Autónoma.
2. As actuacións administrativas en Galicia serán válidas e producirán os seus efectos calquera que sexa a lingua oficial empregada.
3. Os poderes públicos de Galicia promoverán o uso normal da lingua galega, oralmente e por escrito, nas súas relacións cos cidadáns.
4. A Xunta ditará as disposicións necesarias para a normalización progresiva do uso do galego. As corporacións locais deberán facelo de acordo coas normas recollidas nesta Lei.

Artigo 7:

1. No ámbito territorial de Galicia, os cidadáns poderán utilizar calquera das dúas linguas oficiais nas relacións coa Administración de Xustiza.
2. As actuacións xudiciais en Galicia serán válidas e producirán os seus efectos calquera que sexa a lingua oficial empregada. En todo caso, a parte ou interesado terá dereito a que se lle entere ou notifique na lingua oficial que elixa.
3. A Xunta de Galicia promoverá, de acordo cos órganos correspondentes, a progresiva normalización do uso do galego na Administración de Xustiza.

Artigo 11:

1. Co fin de facer efectivos os dereitos recoñecidos no presente Título, os poderes autonómicos promoverán a progresiva capacitación no uso do galego do persoal afecto á Administración Pública e ás empresas de carácter público en Galicia.
2. Nas probas selectivas que se realicen para o acceso ás prazas da Administración Autónoma e Local considerarase, entre outros méritos, o grao de coñecemento das linguas oficiais, que se ponderará para cada nivel profesional.
3. Na resolución dos concursos e oposicións para prover os postos de maxistrados, xuíces, secretarios xudiciais, fiscais e todos os funcionarios ao servizo da

	<p>Administración de Xustiza, así coma notarios, rexistradores da propiedade e mercantís, será mérito preferente o coñecemento do idioma galego.</p> <p><u>Artigo 22:</u></p> <p>O Goberno galego asumirá a dirección técnica e o seguimento do proceso de normalización da lingua galega; asesorará á Administración e aos particulares, e coordinará os servizos encamiñados a conseguir os obxectivos da presente Lei.</p> <p><u>Artigo 23:</u></p> <p>O Goberno galego establecerá un plan destinado a resaltar a importancia da lingua como patrimonio histórico da comunidade e a poñer de manifesto a responsabilidade e os deberes que esta ten respecto da súa conservación, protección e transmisión.</p> <p><u>Artigo 25:</u></p> <p>O Goberno galego e as corporacións locais dentro do seu ámbito fomentarán a normalización do uso do galego nas actividades mercantís, publicitarias, culturais, asociativas, deportivas e outras. Con esta finalidade e por actos singulares, poderanse outorgar reducións ou exencións das obrigas fiscais.</p>
<p><i>Real Decreto 2568/1986, do 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais</i></p>	<p><u>Artigo 86:</u></p> <p>1. As convocatorias das sesións, as ordes do día, mocións, votos particulares, propostas de acordo e ditames das comisións informativas redactaranse en lingua castelá ou na lingua oficial da Comunidade Autónoma á que pertenza a entidade, de acordo coa lexislación aplicable e cos acordos adoptados respecto a iso pola correspondente Corporación.</p> <p>2. Nos debates poderanse utilizar, indistintamente, a lingua castelá ou a cooficial da Comunidade Autónoma respectiva.</p>
<p><i>Lei 5/1988, do 21 de xuño, de uso do galego como lingua oficial de Galicia polas entidades locais</i></p>	<p><u>Artigo 1:</u></p> <p>1. As convocatorias de sesións, ordes do día, mocións, votos particulares, propostas de acordo, ditames das comisións informativas e actas das entidades locais de Galicia redactaranse en lingua galega.</p> <p>2. Sen prexuízo do disposto no apartado anterior, as devanditas entidades poden facelo, ademais, na outra lingua oficial.</p>

	<p><u>Artigo 2:</u></p> <p>1. Correspóndelle á Xunta de Galicia o impulso do proceso de incorporación da lingua galega na Administración local, moi especialmente a través de programas de formación de funcionarios en lingua galega.</p> <p>2. Sen prexuízo do anterior, a Xunta de Galicia adoptará as medidas oportunas para que nos concursos de acceso de funcionarios á Administración local se garanta o coñecemento da lingua galega.</p>
<p><i>Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común</i></p>	<p><u>Artigo 35:</u></p> <p>Os cidadáns, nas súas relacións coas administracións públicas, teñen os seguintes dereitos:</p> <p>d) A utilizar as linguas oficiais no territorio da Comunidade Autónoma, de acordo co previsto nesta Lei e no resto do ordenamento xurídico.</p> <p><u>Artigo 36:</u></p> <p>1. A lingua dos procedementos tramitados pola Administración Xeral do Estado será o castelán. Non obstante o anterior, os interesados que se dirixan aos órganos da Administración Xeral do Estado con sede no territorio dunha Comunidade Autónoma poderán utilizar tamén a lingua que sexa cooficial nela.</p> <p>Neste caso, o procedemento tramitarase na lingua elixida polo interesado. Se concorresen varios interesados no procedemento, e existise discrepancia no tocante á lingua, o procedemento tramitarase en castelán, aínda que os documentos ou testemuños que requiran os interesados expediranse na lingua elixida por eles.</p> <p>2. Nos procedementos tramitados polas Administracións das Comunidades Autónomas e das Entidades Locais, o uso da lingua terase que axustar ao previsto na lexislación autonómica correspondente. En calquera caso, deberanse traducir ao castelán os documentos que deban producir efectos fóra do territorio da Comunidade Autónoma e os dirixidos aos interesados que así o soliciten expresamente.</p> <p>3. Os expedientes ou as partes deles redactados nunha lingua cooficial distinta do castelán, cando vaian producir efectos fóra do territorio da Comunidade Autónoma, deberan ser traducidos ao castelán pola Administración Pública instrutora.</p>

<p><i>Lei 5/1997, do 22 de xuño, de administración local de Galicia</i></p>	<p><u>Artigo 7:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O galego, como lingua propia de Galicia, o é tamén da súa Administración Local. <p>As convocatorias de sesións, ordes do día, mocións, votos particulares, propostas de acordo, ditames das comisións informativas, actas, notificacións, recursos, escrituras públicas, comparecencias xudiciais e todos os actos de carácter público ou administrativo que se realicen por escrito no nome das corporacións locais redactaranse na lingua galega.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Sen prexuízo do disposto no apartado anterior, tales entidades poden facelo, ademais, na outra lingua oficial, o castelán. 3. A Xunta de Galicia impulsará o proceso de incorporación da lingua galega na Administración local, especialmente a través de programas de formación de funcionarios das Entidades Locais en lingua galega.
<p><i>Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias (BOE 15-09-2001)</i></p>	<p>Tratado internacional, asinado por España o 5-11-1992 e aprobado e ratificado o 22-2-2001, que entrou en vigor o 1-8-2001. O estado español ratificouno na súa integridade, sen formular reservas, e escolleu o grado de protección ás linguas rexionais máis elevado.</p>
<p><i>Lei 4/2002, do 25 de xuño, do estatuto da capitalidade da cidade de Santiago</i></p>	<p><u>Artigo 6.-Idioma:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O galego, lingua propia de Galicia, éo tamén do Concello de Santiago de Compostela. 2. O Concello de Santiago de Compostela debe normalizar e potenciar o uso do galego no ámbito das súas competencias en todos os planos da vida pública, cultural e informativa. 3. O Concello de Santiago de Compostela, dentro do marco constitucional e estatutario, debe garantir que ninguén sexa discriminado por causa do uso das linguas galega ou castelá.
<p><i>Plan de normalización da lingua galega, aprobado polo Parlamento de Galicia o 21-9-2004</i></p>	<p>As súas previsións actúan de principios reitores do ordenamento lingüístico.</p>
<p><i>Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e boas prácticas na administración pública galega</i></p>	<p><u>Artigo 12.-Concesións de servizos públicos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Os concesionarios de servizos públicos deberán rexerse na súa actuación polo principio de transparencia na xestión. 2. Os pregos de cláusulas administrativas conterán as

	<p>previsións necesarias para garantir, como mínimo, os seguintes dereitos das persoas usuarias:</p> <p>3. A utilizar, á súa elección, o galego ou o castelán nas súas relacións coa entidade concesionaria e cos seus representantes e traballadores.</p>
<p><i>Lei 7/2007, do 12 de abril, do estatuto básico de empregado público</i></p>	<p><u>Artigo 56: Requisitos xerais</u></p> <p>2. As administracións públicas, no ámbito das súas competencias, deberán prever a selección de empregados públicos debidamente capacitados para cubrir os postos de traballo nas comunidades autónomas que gocen de dúas linguas oficiais.</p>
<p><i>Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos</i></p>	<p><u>Disposición adicional sexta</u> <u>Uso de Linguas Oficiais:</u></p> <p>1. Garantirase o uso das linguas oficiais do Estado nas relacións por medios electrónicos dos cidadáns coas administracións públicas, nos termos previstos na Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común e na normativa que en cada caso resulte de aplicación.</p> <p>2. Para estes efectos, as sedes electrónicas cuxo titular teña competencia sobre territorios con réxime de cooficialidade lingüística posibilitarán o acceso aos seus contidos e servizos nas linguas correspondentes.</p> <p>3. Os sistemas e aplicacións utilizados na xestión electrónica dos procedementos adaptaranse ao disposto en canto ao uso de linguas cooficiais no artigo 36 da Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.</p> <p>4. Cada Administración Pública afectada determinará o calendario para o cumprimento progresivo do previsto na presente disposición, e deberase garantir o seu cumprimento total nos prazos establecidos na disposición final terceira.</p>
<p><i>Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior</i></p>	<p><u>Disposición adicional sexta</u> <u>Fomento do uso da lingua galega na actividade dos prestadores de servizos:</u></p> <p>1. Os prestadores de servizos que operen en territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, con independencia do lugar de establecemento orixinario, deberán respectar o marco legal vixente en materia lingüística, especialmente a partir da Lei 3/1983, do 15 de xuño de normalización lingüística consonte o</p>

	<p>disposto na alínea 4 do artigo 1 da Directiva 2006/123/CE, do Parlamento europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior.</p>
--	--

	<p>2. Para estes efectos, favorecerán a normalización progresiva do uso do galego na prestación dos seus servizos e deberanlles ofrecer aos seus destinatarios a posibilidade de manteren a comunicación oral e escrita en lingua galega.</p>
--	---

Ademais de toda esta lexislación citada, hai que ter presente as ordenanzas de normalización lingüística existentes nos diferentes concellos. Estas ordenanzas teñen carácter de regulamento e son disposicións de carácter xeral que van dirixidas á progresiva implantación e recuperación do galego nos usos administrativos, en aplicación do mandato que o artigo 9.2 da Constitución atribúen aos poderes públicos.

Coordinadora de Traballadores/as de Normalización da Lingua (CTNL), 2011
www.ctnl.org