

Expediente n.º: 7615/2020

Informe de Intervención

Procedimiento: Elaboración y Aprobación del Presupuesto 2021

Fecha de Iniciación: 22 de marzo de 2021

INFORME DE INTERVENCIÓN

Asunto: Informe de Intervención del Presupuesto General 2021

Que emite la Intervención de este Ayuntamiento, en el ejercicio de sus funciones de Control Financiero, de conformidad con el artículo 4.1.b) del Real Decreto 128/2018 de 18 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Los presupuestos generales de esta Corporación municipal deben, en su elaboración y en su ejecución, ajustarse al cumplimiento de los siguientes principios presupuestarios locales:

- Principios de Especialidad Cuantitativa, Cualitativa y Temporal.

La especialidad cuantitativa se refiere a no adquirir compromisos de gasto por encima de los importes autorizados en el presupuesto municipal; la especialidad cualitativa supone que los créditos para gastos deben imputarse a la finalidad específica por las que han sido autorizados, si bien, al igual que en el caso anterior, debe tenerse en cuenta la bolsa de vinculación y las modificaciones presupuestarias. Con respecto a la especialidad temporal, con cargo a los créditos presupuestados, deben adquirirse gastos u obligaciones de obras, servicios y suministros realizados en el año natural del propio ejercicio presupuestario, es decir, que los gastos e ingresos previstos en un presupuesto, deben realizarse en dicho ejercicio. Se impone a través de este principio, que la imputación de gastos e ingresos deban realizarse según el criterio de contraído, es decir, cuando se realice el reconocimiento de la obligación o del derecho, a diferencia de la contabilidad financiera, propia de las empresas privadas, que se rige por el principio del devengo, es decir, cuando se produzca la asunción de la obligación o el nacimiento del derecho.

- Principio de Universalidad, que obliga a incluir en el presupuesto, todos los ingresos y gastos a realizar en el ejercicio.
- Principio de Presupuesto Bruto, que impide imputar los gastos e ingresos por sus importes netos.
- Principio de Transparencia, por la cual se obliga a que se presente toda la información suficiente y adecuada para verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.



- Principio de Anualidad, que obliga a prever en el presupuesto todos los gastos e ingresos a ejecutar en el año natural.
- Principio de Estabilidad Presupuestaria, con la búsqueda del equilibrio o superávit por comparativa entre los gastos e ingresos consolidados no financieros.
- Principio de Eficiencia, en cuanto a la asignación y utilización de los recursos disponibles.

Junto a estos principios, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, además de otras normas anteriores de estabilidad presupuestaria, añade nuevos principios generales (plurianualidad, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional), se contemplan tres objetivos instrumentales (estabilidad, regla del gasto y deuda pública), tres tipos de medidas (preventivas, correctivas y coercitivas), aumenta la importancia de la transparencia (a través del presupuesto y de los proyectos de presupuesto), reforzándose la planificación presupuestaria a través de los marcos presupuestarios a medio plazo

El contenido de este informe versa, en primer término, sobre la tramitación del Presupuesto General, por lo que habrá que examinar si toda la documentación que se indica en la normativa anteriormente reseñada, ha sido aportada en el expediente objeto de informe y que permita apreciar que en el Presupuesto de la propia Entidad figuran los correspondientes Estados de Gastos e Ingresos, los cuales presentan la nivelación que exige la Ley, así como las Bases de Ejecución del Presupuesto General, que regula ampliamente, no sólo las materias que establece el artículo 9.2 del Real Decreto 500/1.990, sino que hace una regulación exhaustiva en todo el desarrollo que lleva consigo la ejecución del Presupuesto General.

En primer lugar, hay que señalar, que el expediente presupuestario no ha cumplido los plazos legales establecidos en los artículos 168 y 169 del TRLRHL, para su adecuada aprobación, publicación y entrada en vigor, destacando el hecho que el expediente presupuestario ha comenzado el uno de enero del presente ejercicio 2021, sin que se haya aprobado, prorrogando el presupuesto del año 2020, si bien este hecho no supone motivo de invalidación del expediente presupuestario.

El expediente está completo en cuanto a su contenido documental. En efecto, se refleja el contenido básico, indicado en el artículo 165 del TRLRHL, esto es:

- 1.- Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.



2.- Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las bases de ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

Dichas Bases, deberán recoger los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuar la ejecución del Presupuesto a la aplicación de los principios contenidos en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, aspecto que no queda reflejado.

Igualmente, se aporta también la documentación enumerada en el artículo 168 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con las modificaciones incorporadas por el apartado dos de la disposición final primera del R.D.-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico:

- 1.- Memoria suscrita por el Presidente explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presenta el proyecto de Presupuesto en relación con el vigente.
- 2.- Liquidación del Presupuesto del ejercicio 2020 y 2019, suscritas, una y otra, por el Interventor y confeccionados conforme dispone la Instrucción de Contabilidad.
- 3.- Anexo de personal de la Entidad Local, en el que se relacionan y valoran los puestos de trabajo existentes en la Entidad.
- 4.- Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio, suscrito por el Presidente y debidamente codificado.
- 5.- Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender al cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del Presupuesto.



6.- Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.

7.- Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cuanto a los Anexos del Presupuesto General, el artículo 166 del TRLRHL, señala los siguientes:

1.- Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.

No está formulado en el presente Presupuesto General. Tiene carácter informativo y por tanto no es obligatorio, de ahí la propia expresión recogida “podrán formular”.

2.- Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

Recoge las inversiones a ejecutar por las entidades dependientes del Ayuntamiento. No obstante, no se han previsto operaciones de capital en los entes instrumentales.

3.- El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

Se detalla en el Presupuesto, con unos ajustes que ascienden a 1.074.088,19 Euros y nos da un Presupuesto Consolidado de 23.955.812,17 Euros en los Gastos y 23.958.724,27 Euros, en los Ingresos.

4.- El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o



similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

Se refleja una deuda financiera pendiente a 1 de enero de 2021, de cero Euros, con una deuda pendiente de reintegros de tributos del Estado, de 809.281,76 Euros, a dicha fecha.

Por su parte, en el artículo 168 del TRLRHL, señala en su apartado primero, que el presupuesto de la entidad local será formado por su presidente y a él habrá de unirse la siguiente documentación:

El Anexo de personal de la entidad local, es la relación y valoración de los puestos de trabajo existentes en el Ayuntamiento, de forma que se realice la oportuna correlación con los créditos para personal incluido en el Presupuesto.

Este Anexo de Personal, no debe confundirse con la Plantilla, que no es sino la enumeración de todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

La Plantilla de Personal está vinculada a la Relación de Puestos de Trabajo actualmente vigente.

Antes de la aprobación definitiva del Presupuesto General, debe cumplirse el mandato impuesto por el artículo 37 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que señala que serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- 1) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- 2) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

Consta en el expediente el Acta de negociación de las citadas retribuciones, que debe ser firmada por los representantes sindicales.

El contenido de la Relación de Puestos de Trabajo y la Plantilla Orgánica difieren. Esta situación es posible porque la Relación de Puestos de Trabajo es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto, y comprendiendo la denominación y características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para su desempeño y determinación de sus retribuciones complementarias, mientras que la Plantilla Orgánica tiene un ámbito más reducido, pues no determina las características esenciales del puesto, ni requisitos para su ocupación, y su finalidad es distinta, predominantemente de ordenación presupuestaria, y por



ello exenta de preceptiva negociación sindical. En definitiva, la aprobación de la Plantilla Orgánica no es sino la aprobación de una partida de los presupuestos.

En consecuencia, la Relación de Puestos de Trabajo es el único instrumento técnico a través de cual se puede modificar el contenido de cada puesto de trabajo, vinculando a las Plantillas Orgánicas, que tiene un marcado carácter presupuestario, que incluso la jurisprudencia la asimila a las disposiciones de carácter general, a efectos de su impugnación.

En este contexto, podemos señalar que el Tribunal Supremo, en la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, en Sentencia de 20 de octubre de 2008 señala que las Plantillas Orgánicas, tienen un marcado carácter presupuestario, por lo que la aprobación de la Plantilla Orgánica no es sino la aprobación de una partida de los presupuestos, que podrá prever un número de funcionarios menor que el establecido en la Relación de Puestos de Trabajo (al existir por ejemplo vacantes que por motivos presupuestarios se decida no cubrir) pero que no puede contradecir en el contenido, naturaleza y número máximo de plazas, a las previsiones previstas en la Relación de Puestos de Trabajo.

Por tanto, esta menor previsión de plazas en la Plantilla Orgánica, en relación a la Relación de Puestos de Trabajo, está justificada, por existir vacantes que se ha decidido no cubrir. Si embargo, hay plazas de esta Plantilla, que incluye igualmente vacantes, como es el caso de un técnico de recaudación, de gestión presupuestaria o la plaza de psicólogo.

El Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio, se especifican para cada uno de los proyectos de inversión:

- Código de Identificación.
- Denominación del proyecto.
- Año de inicio y año de finalización previstos.
- Importe de la anualidad.
- Tipo de financiación: si son recursos generales o afectados.
- Vinculación de los créditos asignados.
- Órgano encargado de su gestión.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, citada en el presente informe, declaró la nulidad del presupuesto que se aprobó con el Anexo de Inversiones sin detallar ninguno de los requisitos que deben especificarse para cada uno de los proyectos. No obstante, se cumple en este Plan de inversiones del ejercicio 2021, lo preceptuado en la normativa local.

El informe económico-financiero, expone las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.



Será explicado en el informe anexo al Presupuesto General.

El Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local, ascendiendo a un total de 290.089,98 Euros.

No se han aprobado en el ejercicio anterior, modificación de ordenanzas que reflejen nuevos beneficios fiscales que tengan incidencia en el nuevo presupuesto, excepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica.

El Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se incluye el Convenio de Servicios Sociales con la Comunidad Autónoma de Canarias para la ejecución en el presente ejercicio del Plan Concertado.

Junto a ello, en cumplimiento del artículo 16.2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, para verificar el cumplimiento del objetivo del principio de estabilidad presupuestaria, se ha de emitir informe independiente, e incorporarse a los documentos que forman parte del Presupuesto General de la Entidad Local.

Se incorpora al Presupuesto General las previsiones de ingresos y gastos de los entes instrumentales municipales.

Por todo ello, hay que considerar que el expediente se encuentra completo en su documentación para que pueda ser aprobado por el Pleno del Ayuntamiento.

En segundo término, del estudio de los Estados de Gastos e Ingresos del Presupuesto de la Entidad para el ejercicio 2.021, se puede dictaminar que existe un ligero superávit.

Con respecto a la tramitación del Presupuesto, se señalan las siguientes fases:



- 1.- Elevación al Pleno del Proyecto de Presupuesto General, una vez informado por el Interventor y con los anexos e información complementaria, por parte del Presidente para su aprobación, enmienda o devolución.
- 2.- Aprobación inicial del Presupuesto por el Pleno de la Corporación por mayoría simple de los miembros presentes.
- 3.- El acuerdo de aprobación será único y habrá de detallar los Presupuestos que integran el Presupuesto General.
- 4.- Información pública por espacio de quince días hábiles, en el Boletín Oficial de la Provincia, plazo durante el cual los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno.
- 5.- Resolución de todas las reclamaciones presentadas. El Pleno dispondrá del plazo de un mes para resolverlas.
- 6.- Aprobación definitiva. El Presupuesto General se considerará definitivamente aprobado si al término de exposición al público no se hubiera presentado reclamaciones; en caso contrario, se requerirá acuerdo expreso por el que se resuelven las formuladas y se apruebe definitivamente.
- 7.- Publicación. El Presupuesto General definitivamente aprobado será insertado en el Boletín Oficial de la Provincia resumido por capítulos.
- 8.- Remisión del expediente y entrada en vigor. Del Presupuesto General definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma. La remisión será simultánea al envía al Boletín Oficial de la Provincia.

Contra la aprobación inicial del Presupuesto General, únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

- Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley.
- Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

En este sentido se ha de señalar que para que prospere la reclamación, tanto la insuficiencia de los ingresos como la de los créditos ha de ser manifiesta y debe acreditarse mediante informe pericial u otro medio de prueba suficiente, no bastando que sea "posible". En este sentido argumenta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 1 de diciembre de 2000. Ello implica que no son motivo de reclamación que los ingresos previstos



sean excesivos o la ilegalidad de alguna o varias ordenanzas fiscales reguladoras de tributos cuyo rendimiento configura el estado de ingresos. Tienen la consideración de interesados, para interponer la correspondiente reclamación contra el Presupuesto:

- Los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local.
- Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.
- Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Contra la aprobación definitiva del presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en la forma y plazos que establecen las normas de dicha jurisdicción.

Al tratarse el Presupuesto General, una disposición administrativa general dictada por un órgano que no tiene superior jerárquico, no es susceptible de ulterior recurso y, por tanto, pone fin a la vía administrativa, lo cual conlleva que no podrá interponerse recurso de reposición alguno.

El Tribunal de Cuentas deberá informar previamente a la resolución del recurso cuando la impugnación afecte o se refiera a la nivelación presupuestaria. La interposición de recursos no suspenderá por sí sola la aplicación del presupuesto definitivamente aprobado por la corporación.

Por último, señalar que el proceso de convocatoria de la comisión informativa correspondiente es para dictaminar las reclamaciones, convocar el pleno y celebrarlo, no es para votar nuevamente el presupuesto sino para resolver las reclamaciones que, si se estiman y afecta al presupuesto, sólo se votaría ese extremo.

Por tanto, el presupuesto general consolidado, se aprueba con superávit.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE



