

Se ha remitido a esta Secretaría el expediente tramitado para la aprobación del Presupuesto municipal para el ejercicio 2024, así como sus Bases de Ejecución, la plantilla de personal y el resto de sus Anexos.

Siendo una de las funciones de esta Secretaría la de asesoramiento legal preceptivo, que comprende, a tenor de lo dispuesto en el art. 92 bis, apartado 1.a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el art. 3.3.g) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, “*asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales*”, es por lo que se emite el siguiente

INFORME

I.- ANTECEDENTES.

1º.- El Ayuntamiento de Alpedrete tiene, en la actualidad, prorrogado el Presupuesto del ejercicio 2021 conforme a la normativa presupuestaria (art. 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

2º.- Es intención del Alcalde-Presidente aprobar el Presupuesto municipal para el ejercicio 2024, acabando así con la situación de “excepcionalidad” que supone la prórroga presupuestaria.

A tal fin, con la asistencia de la Intervención municipal, se ha formado el presupuesto junto con la documentación exigida por el art. 168 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

II.- LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la Estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP).
- Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su Aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Primera.- El presupuesto de las Entidades Locales: concepto y contenido.

A) Concepto.

El Presupuesto General de las Entidades Locales se definen en el art. 162 del TRLHL como: *“la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad, y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente”*.

De este precepto resulta que todo acto de una Entidad local con trascendencia económica, realizado durante el ejercicio económico (el año natural), además de emanar del órgano administrativo competente, deberá tener el respaldo de una consignación presupuestaria, ajustarse a los procedimientos establecidos para la ejecución del presupuesto, tener reflejo contable y ser fiscalizado. Y ello, referido no solo a la organización centralizada, sino también a los órganos dotados de personalidad jurídica pública o privada.

Con respecto a los ingresos, el Presupuesto constituye una previsión. Ésta tiene una gran relevancia en el documento ya que sobre la base de la misma se planificarán los gastos que puedan ser realizados en el ejercicio presupuestario.

Los ingresos señalados en el Presupuesto son fundamento y justificación de los gastos, de ahí que la Ley disponga la obligación de presentar, junto con el Presupuesto de la Entidad municipal, un informe económico-financiero.

El estado de ingresos del Presupuesto tiene efectos jurídicos, aunque éstos no sean de igual trascendencia que los derivados de gastos, ya que el Presupuesto no es ni límite a la liquidación de derechos, ni autorización para la percepción de ingresos.

B) Contenido.

De acuerdo con lo establecido en los arts. 164 y ss. del TRLRHL y 2 y ss. del Real Decreto 500/1990, y al no tener Alpedrete Organismos Autónomos ni Sociedades Mercantiles de capital íntegramente local, el Presupuesto debe tener el siguiente contenido:

A) Documentos “que se integran” en el Presupuesto General de la Entidad local:

- El Presupuesto de la propia Entidad local, en el que se integran los créditos de los órganos centralizados.

B) Documento “que se incluye” en el Presupuesto General de la Entidad local:

El presupuesto general atenderá al cumplimiento de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y contendrá:

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

b) 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, para cada ejercicio, 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.

C) Documentos “que se unen” como anexo al Presupuesto General de la Entidad local:

Al presupuesto se unirán como anexos:

a) 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.

El plan de inversiones deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapas de planeamiento urbanístico, y se completará con el programa financiero.

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

c) 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, no aplicable para Alpedrete.

d) 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.

Segunda.- El Presupuesto de la propia Entidad Local.

El Presupuesto de la propia Entidad tiene que contener, como ya se ha señalado, el estado de gastos, el estado de ingresos y las Bases de Ejecución.

El Presupuesto de la Entidad local será formado por su Presidente y al mismo habrá de unirse una serie de documentos complementarios que tienen como finalidad poner en conocimiento del Pleno las bases que se han tenido en cuenta para su elaboración, para que de este modo el órgano representativo pueda juzgar correctamente el documento presupuestario.

Concretamente, según establecen los arts. 168 del TRLRHL y 18 del RD 500/1990, al Presupuesto deberá unirse la siguiente documentación:

a) Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.

b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.

c) Anexo de personal de la Entidad Local. Deberá contener la relación y valoración de los

puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto. Este documento no debe confundirse ni con la plantilla orgánica ni con la relación de puestos de trabajo (RPT), como se indicará más adelante.

d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.

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

f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social.

g) 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 el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

Tercera.- El presupuesto de sus Organismos Autónomos.

Dado que el Ayuntamiento de Alpedrete no tiene Organismos Autónomos, este documento no forma parte del Presupuesto que se presenta para su aprobación por el Pleno municipal.

Cuarta.- Las Bases de Ejecución del Presupuesto.

Las Bases de Ejecución del Presupuesto General son el instrumento que permite al Municipio hacer posible su autonomía presupuestaria, ya que según establece el art. 165 del TRLHRL: *“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”.*

El contenido esta norma es en principio abierto; sin embargo, la Ley establece dos reglas que la Corporación municipal deberá respetar, consecuencia de su poder limitado (art. 146.1 de la LRBL):

1) No podrá modificar lo legislado para la administración económica.

2) No podrá comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.

Entre otras materias, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del RD 500/1990, las Entidades locales podrán regular en las bases de ejecución del Presupuesto:

- Niveles de vinculación jurídica de los créditos.

- Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con detalle de los recursos afectados.

- Regulación del régimen de las transferencias de créditos, estableciendo, en cada caso, el

órgano competente para autorizarlos.

- Procedimiento para tramitar los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de crédito.
- Normas que regulen el procedimiento de ejecución del Presupuesto.
- Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.
- Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- Forma en que los perceptores de subvenciones deban acreditar el encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales con la entidad y justificar la aplicación de fondos recibidos.
- Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del Presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.
- Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

Quinta.- 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.

Como ya se ha apuntado anteriormente, en Alpedrete no existen Organismos Autónomos. Tampoco existen Sociedades Mercantiles por lo que el Presupuesto de la Entidad es único y no tiene que ser consolidado con ningún otro.

Sexta.- El procedimiento de elaboración y aprobación del Presupuesto municipal.

Antes de entrar a tratar del procedimiento de elaboración y aprobación propiamente dicho, hay que destacar que conforme al art. 112.4 de la LRBRL, “*la aprobación definitiva del Presupuesto por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse*”. De aquí que el art. 168 del TRLRHL establezca que el Presidente de la Entidad formará el Presupuesto General y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria detallados en el art. 166.1 del TRLRHL y en este artículo, al Pleno de la Corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

No obstante, estos plazos no deben considerarse esenciales toda vez que está prevista la figura de la prórroga presupuestaria en los siguientes términos (arts. 112.5 de la LRBRL y 21 RD 500/90): “*si el Presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior*”. Ahora bien, la prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior, o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

Señalado lo anterior, el procedimiento a seguir, una vez se haya formado el Presupuesto con todos los documentos que lo componen y a tenor de lo dispuesto en los arts. 168 y 169 TRLRHL y 18

y ss RD 500/90, será el siguiente:

1º. El órgano interventor deberá elaborar el informe de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de conformidad con el artículo 16 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre.

No obstante, como ha señalado la Interventora municipal en su informe n.º 80/2024 sobre el cálculo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del presupuesto para el año 2024, al no estar fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria para el año 2024 su evaluación se ha realizado de forma estándar, como antes de la suspensión de las reglas fiscales, incluyendo un ajuste de previsión de uso de remanente de tesorería para gastos generales de muy probable incorporación.

2º. Posteriormente, en el ejercicio de las funciones recogidas en el artículo 4.1.b) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se emitirá el correspondiente informe de Intervención.

3º. Emitido Informe por la Intervención, se emitirá Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, que lo elevará el Pleno de la Corporación (con los anexos y documentación complementaria exigida por la legislación) para su aprobación. Para la válida adopción del acuerdo de aprobación es necesaria la mayoría simple, a tenor de lo dispuesto en los artículos 22.2.e) y 47.1 de la LBRL.

4º. Aprobado inicialmente el Presupuesto General, se expondrá al público, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, por quince días hábiles, durante los cuales los interesados podrán examinarlo y presentar reclamaciones ante el Pleno.

A estos efectos, únicamente se considerarán interesados aquéllos a que se refieren los arts. 170.2 TRLRHL y 22 del RD 500/90, que solo podrán plantear reclamaciones por los motivos tasados del apartado 2 del citado art. 170 del TRLRHL:

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad Local.
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la Entidad Local.
- c) 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.

Y por los motivos siguientes:

- a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites legalmente establecidos al efecto.
- b) 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.
- c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestarios o

bien de éstos respecto a las necesidades para las que estén previstos.

5º. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

6º. El Presupuesto General deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid resumido por capítulos, entrando en vigor en el ejercicio 2024 una vez haya sido publicado en la forma prevista anteriormente.

7º. Deberá remitirse una copia a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma, y dicha remisión se deberá realizar simultáneamente al envío al BOCM del anuncio descrito en el punto 6º.

Una copia del Presupuesto deberá hallarse a disposición del público en el Ayuntamiento y en la página web municipal o Portal de transparencia, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

8º. Contra la aprobación definitiva del Presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en la forma y plazos que establezcan las normas de dicha Jurisdicción.

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.

Finalmente, hay que señalar que dadas las fechas, la aprobación definitiva del Presupuesto del ejercicio 2024 se producirá ya iniciado el ejercicio. Por este motivo, a 1 de enero de 2024 se ha producido la prórroga presupuestaria del presupuesto del ejercicio 2021.

Una vez se apruebe el Presupuesto definitivo, se considerará vigente desde el 1 de enero y los créditos en él incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.

Aprobado el Presupuesto definitivo, deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura, en su caso, a las operaciones efectuadas durante la vigencia del Presupuesto prorrogado (art. 21.6 y 7 del RD 500/1990).

Séptima.- El procedimiento presupuestario tras la normativa de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de Transparencia.

Las Leyes de Estabilidad introdujeron cambios en el procedimiento presupuestario que afectan a la transparencia en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto, así como a la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas.



AYUNTAMIENTO
DE ALPEDRETE

Esto se traduce en la fijación cada año del objetivo de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y el límite de deuda tanto para la administración central como la autonómica y la local. Ahora bien, en el año 2020 se suspendieron estas reglas, habiéndose reactivado para este año 2024 aunque aún no se han fijado los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto a aplicar en el ámbito local.

Por último, la normativa de Transparencia y Publicidad Activa de las Administraciones Públicas también ha introducido cambios en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos de las Entidades Locales. Además de la información pública y de la publicidad a que se refieren el TRLRHL y el RD 500/1990, el art. 8.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que las Administraciones Públicas (y entre ellas, las Entidades Locales) deberán publicar en sus páginas web “d) *Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas*”. En el mismo sentido se pronuncia la LTPCAM.

Octava.- El Anexo de personal y la aprobación de la plantilla con motivo de la aprobación del presupuesto.

Como ya se ha señalado anteriormente, entre los anexos al presupuesto está el de Personal que no debe confundirse con la plantilla orgánica, por más que los arts. 90.1 de la LRBRL y 126.1 del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, afirmen que estará comprendida por todos los puestos de trabajo, cuando en realidad lo está por todas las plazas o categorías profesionales de la entidad y se aprobarán anualmente con motivo de la aprobación del presupuesto. La plantilla orgánica es, únicamente, el conjunto de plazas creadas por la Administración Local agrupadas en cuerpos, escalas, subescalas, clases y categorías, sin evaluación económica ni identificación de titulares.

El anexo de personal, sin embargo, contiene la cuantificación de las plazas y puestos de trabajo, con dotación presupuestaria, estén cubiertos o vacantes. Contendrá los conceptos retributivos que afectan a la plaza y grupo (sueldo y trienios) y los de la RPT (complemento de destino y específico).

Los complementos de productividad y las gratificaciones a que se refieren los arts. 5º y 6º del RD 861/1986 han de consignarse de forma global y las asignaciones individuales a cada trabajador se aprobarán, previa justificación, por el Alcalde, sin sobrepasar dichas cuantías globales consignadas en el Presupuesto y respetando la masa salarial [arts. 21.1.g) de la LBRLL y 5 y 6 del RD 861/1986].

Diferente, también, es la relación de puestos de trabajo (RTP), en tanto que se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal y de racionalización de las estructuras administrativas. Las RTP parten de las necesidades de los servicios, y en ellas se determinan las necesidades de personal, se definen los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo y se clasifican cada uno de ellos (arts. 15 y 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública; arts. 90.2 y 93.2 de la LBRLL; 126.4 del TRRL; y art. 3 y DT 2ª del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local). Todos ellos, bajo la cobertura y en lo que no contradigan la norma básica actual: el art. 74 del TREBEP que establece que “*Las Administraciones Públicas estructurarán su*

HASH DEL CERTIFICADO:
D582603929A9A0EE266974CC6C2D467C9F229

FECHA DE FIRMA:
11/03/2024

PUESTO DE TRABAJO:
Secretaría General

NOMBRE:
Elena Marcelo Ayala

Firmado Digitalmente en el Ayuntamiento de Alpedrete - <https://carpeta.alpedrete.es/GDCarpetaCiudadano> - Código Seguro de Verificación: 28010IDOC2EE7C9FE0CFCDBE489E



organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.”

La RPT también es publicada normalmente junto con el Presupuesto y la Plantilla.

De las anteriores consideraciones se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

1º.- Todas las Entidades Locales están obligadas a elaborar y aprobar un Presupuesto anual, que se corresponde con el ejercicio presupuestario, y al que han de imputar todos los gastos que realicen y recoger una estimación de lo que prevean ingresar. Este Presupuesto debe tener un contenido específico, y elaborarse y aprobarse siguiendo el procedimiento legalmente establecido.

2º.- El Presupuesto municipal debería haberse aprobado antes de iniciarse el ejercicio económico a que se refiere. Al no haberse hecho, a 1 de enero de 2024 se ha prorrogado el del ejercicio anterior con sus créditos iniciales.

Cuando el Presupuesto se apruebe definitivamente tendrá efectos desde el 1 de enero del ejercicio presupuestario correspondiente y las modificaciones que se hubieran efectuado sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el aprobado, salvo las que expresamente el Pleno acuerde incorporar a este último como créditos iniciales.

En Alpedrete (Madrid), a la fecha de la firma digital.

La Secretaria General
Fdo.- Elena Marcelo Ayala