



INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.3.g) 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 (RJFHN), en consonancia con los artículos 54.1.h) del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración (ROGA) y 133.4 del Reglamento Orgánico del Pleno (ROP), se emite informe en relación con el **expediente de Presupuesto General Municipal para el ejercicio de 2022**, sobre la base de las siguientes antecedentes y consideraciones jurídicas

ANTECEDENTES

I.- Mediante providencia de la Concejalía de Gobierno de Economía y Hacienda de fecha 22 de febrero de 2022 se solicita de esta Secretaría General la emisión del correspondiente informe jurídico relativo al Presupuesto General Municipal 2022.

II.- Se dan por reproducidos los antecedentes relatados y demás documentos obrantes en el expediente 26535/2021, relativo a la Aprobación del Presupuesto General Municipal 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Cuestión preliminar.- En ejercicio de las funciones de coordinación y dirección de la Asesoría Jurídica asignadas a esta Secretaría General del Pleno y, conforme reza el artículo 3.3.g) RJFHN, el objeto del presente informe se limitará *asistir al Alcalde, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales*. En coherencia con ello, se hará referencia en el mismo a la naturaleza jurídica del presupuesto, al contenido documental del expediente, así como al órgano competente y procedimiento a seguir para su aprobación.

Primera.- Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución Española, los Municipios gozan de **autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**, entendida ésta según el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 octubre de 1985 (CEAL), como *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*.

Por su parte, el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), dispone que *el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo*. En similar sentido, el artículo 4 CEAL reconoce la *plena libertad de las Entidades Locales para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad*.



Inherente a aquel principio de autonomía en su vertiente financiera y, a fin de ejercer las competencias legalmente atribuidas, los Municipios gozarán de las potestades que el artículo 4 LRBRL les confiere, entre ellas, la reglamentaria, tributaria y financiera, de programación y planificación en cuya virtud podrán formular y aprobar sus propios **presupuestos**.

El artículo 112 LRBRL determina que *las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla.*

En similares términos se pronuncia el artículo 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL en lo sucesivo), según el cual los **Presupuestos Generales** constituyen 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.*

Para la inmensa mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia -Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015 y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 6 de julio de 2011-, el Presupuesto tiene carácter normativo; se trata de una disposición de carácter general de naturaleza reglamentaria, no sólo por su contenido y procedimiento de aprobación, sino también por su eficacia erga omnes, por su recurribilidad y porque tras su aprobación se incorpora al ordenamiento jurídico.

Segunda.- En cuanto al **contenido documental** del presupuesto, éste viene regulado en los artículos 164 y siguientes del TRLHL; así, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 TRLHL, las Entidades Locales *elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto General en el que se integrarán:*

- a) El presupuesto de la propia entidad.
- b) Los de los organismos autónomos dependientes de ésta.
- c) Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

Por su parte, a tenor de lo señalado en el artículo 165 TRLHL, el Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

- 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 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.

Señala el artículo 166 TRLHL que al Presupuesto General 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.

b) 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.

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.

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.

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

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

b) Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevean obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.

c) Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

Tercera.- Por lo que se refiere a la **competencia** y el procedimiento a seguir para elaborar y aprobar los presupuestos, hay que precisar primeramente que en los Municipios de Gran Población como Telde, la competencia para tramitar el expediente del presupuesto se comparte básicamente entre el Pleno Corporativo, al que corresponde aprobar inicial y, en su caso, definitivamente el expediente del Presupuesto General de la Entidad, y la Junta de Gobierno Local, a la que se le asigna la aprobación del proyecto de presupuesto.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con el expediente sometido a la consideración del pleno que está legalmente detallado, poco se especifica en nuestro reglamento sobre el contenido del proyecto y su tramitación, salvo la apertura de un plazo para presentación de enmiendas y la necesidad de que el expediente deba estar completo y culminado como muy tarde, antes de su elevación a pleno.



Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 18.1.2) del ROGA *corresponde a la Junta de Gobierno Local la aprobación del Proyecto de Presupuesto con las especialidades previstas en los artículos 129 a 139 del Reglamento Orgánico del Pleno (ROP) que regulan el trámite de enmiendas. La aprobación del expediente es competencia del Pleno*, en virtud del artículo 123.1.h) LRBRL, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la *mayoría simple* de los miembros presentes, tal y como se desprende de los artículos 47.1 y 123.2 del mismo texto.

El **procedimiento** para la aprobación del Presupuesto General, que gozará de preferencia en su tramitación, viene regulado en los artículos 168 a 171 TRLHL con las especialidades del Reglamento Orgánico del Pleno, de cuyas previsiones se puede extraer el siguiente **iter procedimental**:

1. PROYECTO DE PRESUPUESTO

Aprobación del Proyecto de Presupuesto por la Junta de Gobierno Local y apertura de un plazo de presentación de enmiendas por los grupos políticos (arts. 127.1 a) LRBRL y 133 ROP).

2. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL

La Alcaldía-Presidencia formará el Presupuesto General que estará integrado por el de la Entidad Local, por el de sus Organismos Autónomos y por el de las Sociedades Mercantiles de capital público (art. 168 TRLHL):

El Presupuesto de la Entidad Local será formado por su Presidente y al mismo habrá de unirse, para su elevación al Pleno, 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.
- 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*, 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.
- 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.



El presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes del general, propuesto inicialmente por el órgano competente de los mismos, será remitido a la Entidad Local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año, acompañado de la documentación detallada en el apartado anterior y, además, en igual plazo y forma, sus estados de previsión de ingresos y gastos.

Las sociedades mercantiles, cuyo capital pertenezca íntegra o mayoritariamente a la Entidad Local, remitirán a ésta antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación.

3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL

Previo a la convocatoria de la sesión de la Comisión de Pleno se incorporarán los informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General Municipal (arts. 3.3 y 4.1.b) 2º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, y 16 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre).

Emisión del Dictamen por la Comisión de Pleno de Asuntos Económicos que lo elevará el Pleno de la Corporación con los anexos y documentación complementaria exigida por la legislación para su aprobación (art. 122 LRBRL).

Aprobación inicial por Pleno de la Corporación mediante acuerdo adoptado por mayoría simple de sus miembros El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el Presupuesto General, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente (arts. 123.1.h), 47.1 y 123.2 LRBRL y 168 TRLHL)

Exposición al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. 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 (art. 169 TRLHL)

Tendrán la consideración de interesados a efectos de interponer reclamaciones (art. 170.1 TRLHL): 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.

Asimismo, únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto (art. 170.2 TRLHL):

- a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley.
- 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 presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

Aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación mediante acuerdo adoptado por mayoría simple de sus miembros, (arts. 123.1.h), 47.1 y 123.2 LRBRL) y 169 TRLHL), salvo que no se hayan presentado reclamaciones, en cuyo caso se considerará definitivamente aprobado sin necesidad de acuerdo plenario.



4. PUBLICACIÓN

El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia.

Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial de la provincia.

La copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

La información relativa a 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 se debe hacer pública en la sede electrónica o página web (arts. 5 y 8.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

5. ENTRADA EN VIGOR

El presupuesto entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en la forma señalada. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. 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 (art. 169 TRLHL).

Contra la aprobación definitiva del presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo en la forma y plazos que establecen 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 (art. 171 TRLHL).

Cuarta.- Es preciso recordar, para finalizar, una serie de **limitaciones** que se deben tener presentes a la hora de formar y aprobar el Presupuesto General del Ayuntamiento, entre las que cabe destacar las siguientes:

1º.- La aprobación del Presupuesto General deberá adecuarse necesariamente a lo dispuesto en el artículo 135 de nuestra Carta Magna y a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2º.- Se deberán tener en cuenta los límites al Capítulo I del Presupuesto que, en su caso, vengán recogidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

3º.- No será legalmente posible destinar los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes o derechos que tengan la consideración de patrimoniales a financiar gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes



de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales (art. 5 TRLHL).

4º.- El pago de los intereses y el capital de la deuda pública del Ayuntamiento gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto (art. 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

5º.- En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido (art. 193 TRLHL).

Expuestas las consideraciones anteriores y analizado el expediente objeto de informe, **no existirá inconveniente legal para someter al Pleno corporativo la aprobación inicial el expediente de Presupuesto General para el ejercicio 2022, toda vez que su contenido documental se adecua a las exigencias legales y se ha seguido hasta la fecha el procedimiento legal y reglamentariamente establecido.**

Tal es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

