



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Salamanca)

Asunto: Expediente de modificación presupuestaria XXX / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **6577/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente cuestionaba la aprobación de una modificación del presupuesto de gastos de 2020 para financiar las obras XXX y XXX.

La reclamación exponía que con fecha 30/10/2020 el Pleno había aprobado inicialmente el expediente de modificación de créditos XXX. Dentro del plazo de exposición pública anunciado en el BOP XXX, el portavoz de un grupo municipal había presentado reclamación contra la aprobación inicial XXX, basada en la disconformidad con los créditos extraordinarios aprobados por las siguientes razones:

- El gasto recogido en la partida 170.210 XXX, por importe de 12.800,00 euros, había sido pagado cuatro meses antes, cuando se reconoció la obligación, entonces había consignación presupuestaria, el crédito era suficiente y adecuado, quedando constancia de ello, a través del informe emitido por la Intervención.

- En la partida 171.619 XXX por importe de 19.000,00 €, el gasto estaba financiado por la Junta de Castilla y León y reflejado en el presupuesto general de 2020 como ingreso procedente de la Comunidad Autónoma "*participación de los tributos de la comunidad autónoma*", luego no era necesario habilitar ningún crédito extraordinario.

Continuaba indicando el reclamante que el Pleno había desestimado la reclamación y aprobado definitivamente el expediente de modificación de créditos por acuerdo de 02/12/2020, sin haber aclarado los supuestos en los que se basaba esa reclamación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información de ese Ayuntamiento en relación con las cuestiones planteadas.



En atención a dicha petición se remitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

«1º.- Informe sobre el precio total de la obra XXX.

Ante la situación y estado en que se encontraban los terrenos de lo que en tiempos fueron escombrera y campo de fútbol municipales que presentaban un deplorable estado como consecuencia de los residuos vegetales y depósitos de escombros y otros residuos varios clandestinos con la consiguiente agresión medioambiental, se consideró por el Ayuntamiento la necesidad de realizar actuaciones en los mismos para revertir la situación y adecuar los terrenos para el almacenamiento ordenado de las residuos vegetales procedente del servicio municipal de recogida de este tipo de residuos que se realiza a demanda de los vecinos. Por ello, estos trabajos se encargaron a la empresa XXX, como empresa colaboradora en estos trabajos realizados por administración, que consistieron en la limpieza, allanado de los terrenos y retirada de tierras y residuos y la excavación de un foso para el almacenamiento de restos vegetales. Durante el desarrollo de los trabajos se fueron advirtiendo nuevas necesidades que incrementaron la magnitud de los trabajos inicialmente previstos.

Por sus trabajos de colaboración en el movimiento de tierras la empresa emitió la factura XXX de 5 de junio de 2020, por importe de 12.755,22 €, que fue aprobada por esta Alcaldía mediante Resolución nº 086/2020 de 5 de agosto de 2020 y pagada en fecha 7 de agosto de 2020.

Esta factura, junto con el resto de la relación aprobada, fue fiscalizada de conformidad por la Secretaria-Interventora Dña. (...) mediante informe de fecha 5 de agosto de 2020.

Posteriormente, la Secretaria-Interventora XXX, siendo sustituida en régimen de acumulación temporal por el Secretario-Interventor (...), con efectos de 16 de septiembre de 2020 quien, al encontrarse dicha factura sin contabilizar en ese momento consideró que lo correcto, dado el importe de la factura y el crédito disponible de la aplicación presupuestaria correspondiente, contabilizó la factura como pendiente de aplicación a espera de habilitar el crédito necesario y adecuado para ello. Esto fue lo que motivó, que en el expediente de ejercicio de 2020, se habilitara la partida 170.210.00 con la cantidad de 12.800,00 euros, a la que se aplicó finalmente el gasto de dicha factura.

Es preciso advertir que, en el momento de la fiscalización de la Secretaria-Interventora, existía crédito suficiente para su aprobación en la bolsa de vinculación jurídica 1.2, que, posteriormente, para no dejarla vaciada y soportar los gastos de las



diferentes aplicaciones que la componen fue lo que motivó el crédito extraordinario aprobado al que se aplicó la factura cuestionada.

Se adjunta copia de la factura abonada y el informe de intervención para atenderla.

2º.- Informe sobre la obra XXX.

La previsión inicial en el estado de ingresos del presupuesto de 2020 figura el ingreso de la cantidad de 27.000,00 euros en el concepto 450.00 Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma. Dicho ingreso corriente carecía de afectación y finalidad concretas, sin condición, por lo que en el estado de gastos no existía ningún crédito para esta obra ni ninguna otra por la incondicionalidad del ingreso según la previsión inicial.

Pero resultó que la Junta de Castilla y León en su Orden PRE/690/2020, de 23 de julio, por la que se determina parcial y definitivamente la cuantía que corresponde a cada entidad local en el fondo de cooperación económica local general para el año 2020, determinó la condicionalidad de estos fondos. Dice en su exposición de motivos lo siguiente: En la actual coyuntura socioeconómica, derivada de la pandemia originada por el COVID-19, el Decreto-Ley 6/2020, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, de 2 de julio de 2020, ha modificado la citada Ley 10/2014, de 22 de diciembre, para poder destinar parte de este fondo a la adopción, por parte de las entidades locales beneficiarias, de medidas inversoras que impulsen y reactiven de manera urgente e inmediata la economía y el tejido social de la Comunidad, contribuyendo activamente a la recuperación económica y social de la crisis derivada de los efectos provocados por la declaración del estado de alarma por el Gobierno del Estado como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID 19”, añadiendo en el resuelto Quinto lo siguiente: “La cantidad que perciban con esta resolución los municipios con población superior a 1.000 habitantes e inferior o igual a 20.000 habitantes del Fondo de cooperación económica local general deberán destinarla a inversiones cuya finalidad sea el cumplimiento de alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas enmarcados en la Agenda 2030”.

En consecuencia, al condicionarse el crédito a inversiones enmarcadas en la Agenda 2030, este Ayuntamiento destinó el ingreso concedido por importe de 15.013,67 euros para realizar la obra de XXX con un presupuesto de 18.133,06 euros, que para su realización y adjudicación era preciso habilitar el crédito necesario en el Capítulo VI Inversiones del presupuesto del ejercicio. Por ello, en el expediente de modificación de créditos XXX se consignó el crédito extraordinario para esta inversión creando la aplicación 171.619 XXX, sin que fuera necesario realizar modificación



alguna en el concepto XXX del estado de ingresos porque ya estaba previsto inicialmente los ingresos -condicionados e incondicionados- del FCL.

Se aporta copia del expediente de modificación de créditos XXX que contiene todos los documentos interesados.

3º.- En resumen, respecto al gasto de la partida 170.210, dada la cuantía que supone la factura abonada por encima de la consignación inicial de la aplicación de gastos, lo procedente era la concesión de un crédito extraordinario, como así se hizo, que no comprometiera los créditos disponibles de la bolsa de vinculación jurídica. Y respecto a la obra "XXX" fue necesario habilitar el crédito de gastos no previsto inicialmente por su condicionalidad, inicialmente no prevista.

4º.- XXX, tanto en el Pleno de aprobación inicial del expediente como en el de aprobación definitiva y también personalmente por el Secretario-Interventor ha recibido todas las explicaciones demandadas. Parece ser que no las comparte».

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones:

Debemos partir de la definición que sobre los presupuestos recoge 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), según la cual 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.

La sentencia del Tribunal Supremo de 15/02/2002 señala que *"los presupuestos generales de las entidades locales representan el instrumento mediante el que éstas ejercen la facultad de ordenar los recursos propios con el fin de disponer libremente de ellos en el ejercicio de sus competencias, como manifestación de la autonomía local, conforme al artículo 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988.*

Sin embargo, el Presupuesto no tiene como finalidad el reconocimiento de obligaciones de carácter económico, sino que constituye la forma de autorizar los créditos para el cumplimiento de las reconocidas o que puedan reconocerse con arreglo al ordenamiento jurídico local, mediante la fijación de unas previsiones o límites máximos, que han de establecerse partiendo de la disposición de los recursos previstos



en el propio Presupuesto. (...) De ello se infiere que la elaboración de los Presupuestos Generales de la Corporación tiene como principal finalidad la fijación de los límites económicos a los que debe ajustarse la contracción de obligaciones durante el ejercicio correspondiente, y por ello el artículo 143 de la Ley de Haciendas Locales los define, en el aspecto pasivo, como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad y sus Organismos Autónomos. El artículo 146, a su vez, define los estados de gastos como aquellos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones”.

En atención al principio de suficiencia, el Ayuntamiento está obligado a consignar los créditos en cuantía suficiente para dar cobertura a los gastos que se realicen para atender las obligaciones exigibles a la entidad. Si los créditos no fueran suficientes, el TRLRHL arbitra la posibilidad de atender nuevas o mayores obligaciones mediante la modificación del correspondiente presupuesto, financiadas con nuevos ingresos o con bajas en otras partidas.

El artículo 177 del TRLRHL permite que los gastos que no puedan financiarse por ninguna de las vías señaladas anteriormente, si no pueden posponerse al ejercicio siguiente, se puedan atender mediante la incoación de un expediente de aprobación de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, según el caso.

Cuando la Administración debe efectuar algún gasto para el cual no existe un crédito previsto en el presupuesto, se concede un crédito extraordinario; en los casos en que sí existe crédito pero su cuantía resulta insuficiente se tramita un suplemento de crédito.

Su regulación se contiene en los artículos 35 a 38 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos. Según estos preceptos los expedientes de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito se incoan por orden del Alcalde debiendo de acompañar una memoria justificativa de la necesidad de la modificación con indicación de las siguientes circunstancias (artículo 37):

a) *El carácter específico y determinado del gasto a realizar y la imposibilidad de demorarlo a ejercicios posteriores.*

b) *La inexistencia en el estado de gastos del presupuesto de crédito destinado a esa finalidad específica, en el caso de crédito extraordinario, o la insuficiencia del saldo*



de crédito no comprometido en la partida correspondiente, en caso de suplemento de crédito.

Dicha inexistencia o insuficiencia de crédito deberá verificarse en el nivel en que esté establecida la vinculación jurídica.

c) Si el medio de financiación se corresponde con nuevos o mayores ingresos sobre los previstos, que el resto de los ingresos vienen efectuándose con normalidad, salvo que aquéllos tengan carácter finalista.

d) La insuficiencia de los medios de financiación previstos en el artículo 36.1 en el caso de que se pretenda acudir a la financiación excepcional establecida por el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

La memoria es el documento que permite conocer cuál es la necesidad que motiva la ejecución del gasto y qué recursos específicos se utilizan.

En este supuesto se discute la motivación que llevó a modificar el presupuesto para habilitar un crédito extraordinario que incluyera dos nuevas partidas para atender el importe de dos obras realizadas en el ejercicio, cuando ya se había previsto en el presupuesto de 2020 los créditos para atender esas finalidades. La misma cuestión había sido planteada por el portavoz del grupo municipal en el periodo de alegaciones a la aprobación inicial de la modificación presupuestaria, desestimadas por acuerdo del Pleno de 02/12/2020 en el que se procede a la aprobación definitiva de la modificación por las mismas razones expresadas en el informe enviado a esta Procuraduría.

Examinado el expediente XXX de modificación de créditos tramitado por el Ayuntamiento contempla las dos modalidades, habilitación de créditos extraordinarios y suplementos de créditos, para atender diversos gastos que se relacionan en la memoria incluidos los dos a los que se refiere la reclamación.

La Providencia de la Alcaldía que inicia el procedimiento con fecha 22/10/2020 expone de forma conjunta los motivos que justifican su incoación:

“Como consecuencia de mayores gastos que se prevén realizar para este ejercicio económico, sin que puedan demorarse al próximo por los siguientes motivos:

Premura de la realización de gastos por razones de plazos para justificar subvenciones y para entregar cuanto antes al uso o servicio público los bienes, servicios e inversiones que en el expediente se contempla dando satisfacción así al interés público y evitar, con ello también, la acumulación de remanentes, para los que no existe crédito consignado en el vigente Presupuesto de la Corporación y considerando que se dispone



de algunos de los medios de financiación previstos en la legislación de haciendas locales, de acuerdo con el desglose que se indica en la Memoria, por todo ello se hace preciso la tramitación de una modificación de crédito consistente en un Crédito Extraordinario y Suplemento de Crédito”.

La memoria justificativa refleja como “*altas en partidas de gastos*” entre otras, las que constituyen el objeto de esta reclamación:

- Aplicación 170,210 “XXX, modificación: 12.800 €, crédito definitivo: 12.800”.
- Aplicación 171,619 “XXX”, modificación: 19.000 €, crédito definitivo: 19.000”.

Como se ha indicado, la Ley impone la obligación a las Corporaciones locales de incluir en los presupuestos las oportunas previsiones para hacer frente a aquellas obligaciones ya reconocidas directamente por la Ley o mediante títulos o actos concretos emitidos o dictados en aplicación de aquélla, esto es, obligaciones exigibles que se prevea que van a devengar un gasto. Ahora bien si el gasto ya estaba previsto en el presupuesto que se modifica, no cabe habilitar un crédito extraordinario para atenderlo, expresamente esta circunstancia debe estar recogida en la memoria explicativa, como se ha indicado.

Carece de motivación habilitar un crédito extraordinario cuanto en el presupuesto que pretende modificar existe una partida destinada a esa finalidad específica.

Por lo que se refiere a la factura de la obra de movimiento de tierras de la escombrera, el informe de Secretaría-Intervención de 4 de agosto de 2020 refleja la “*existencia de Crédito adecuado y suficiente*” para el abono de una relación de facturas que se someten a aprobación, entre las que se encuentra la factura XXX, de fecha 05/06/2020 (fecha de registro 09/06/2020), concepto: XXX por importe de 12.755,22 € a la empresa XXX.

“Por su importe, se trata de gastos para los que existe consignación presupuestaria y suficiente en el estado de Gastos del Presupuesto de este Ayuntamiento del ejercicio 2020”, resultando “fiscalizado de conformidad”.

A la vista de este informe hemos de llegar a la conclusión de que asiste la razón al recurrente cuando afirma que el crédito para atender las obras XXX ya se había presupuestado y ya se había aprobado el gasto de 12.755,22 € para el que existía consignación presupuestaria y se había abonado la factura, que según su informe lo fue el 7 de agosto de 2020. Aún en el caso de que fuera preciso ampliar el crédito, ello justificaría que se modificara al alza la partida existente, pero no la creación de una nueva partida.



También queda sin explicación en la memoria la causa por la cual se habilita un crédito extraordinario para realizar la obra de los parques cuando también se había previsto en el presupuesto el crédito, incluido en la partida correspondiente a la participación en los tributos de la comunidad autónoma, por lo que tampoco estaría justificada la habilitación de un nuevo crédito extraordinario.

En resumen, si los créditos estaban previstos en el presupuesto de 2020, habilitar uno extraordinario para atender la misma finalidad mediante una modificación presupuestaria es contrario a las normas establecidas en los artículos 177 TRLHL y 35 a 38 del Real Decreto 500/1990.

Señala el Tribunal Administrativo de Navarra en la resolución de 03/11/2010 que *“Los presupuestos de las entidades locales tienen carácter de disposición general; aunque la propia entidad local puede modificarlos mediante el procedimiento y con los requisitos previstos en la ley, lo que no puede hacer es incumplirlos y dictar actos que no se sometan a sus límites, pues de otro modo infringiría el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Suponer que se puede iniciar un expediente sin consignación presupuestaria previa para atender los gastos que va a generar, autorizar el gasto o reservar el crédito sin que esté previsto en el presupuesto y suponer que tal vicio es subsanable con posterioridad mediante la modificación presupuestaria efectuada por el propio órgano que aprueba el expediente es tanto como afirmar que el incumplimiento de la norma es siempre subsanable mediante modificación de la propia norma, lo que llevaría en la práctica a la negación del principio de sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico”*.

Establece el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, por lo cual serán nulas las disposiciones de la modificación del presupuesto de 2020 que prevén la creación dos créditos extraordinarios para atender las finalidades ya previstas en aquél.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Previo informe de secretaría, deberá el Pleno considerar la revisión de oficio de la modificación presupuestaria XXX aprobada por acuerdo de fecha 02/12/2020 en lo relativo a la habilitación de un crédito extraordinario para atender las finalidades ya previstas en el presupuesto (obras XXX y XXX).



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López