



INFORME DE CONTROL FINANCIERO

ASUNTO: EXPEDIENTE **62/2024/AIS** RELATIVO A SOLICITUD DE INFORME A LA INTERVENCIÓN GENERAL EN RELACIÓN CON LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA CORPORACIÓN PARA EL EJERCICIO 2024

Esta Intervención, en virtud de las atribuciones recogidas en el artículo 4.1.b).5º 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, emite el presente informe, atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Mediante solicitud de 01/03/2024, el Excmo. Sr. Alcalde realiza petición de informe a este órgano, con el siguiente tenor literal:

“Habiéndose presentado reclamaciones al Proyecto de Presupuestos Generales de la Corporación para el presente ejercicio, aprobado inicialmente por el Pleno municipal el 31 de enero de 2024, se solicita informe relativo a las mismas. Todo ello, en virtud de lo dispuesto 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.”

SEGUNDO. Analizado el expediente 100/2023/GP, correspondiente a la aprobación del Presupuesto General y que se encuentra vinculado con el presente, se observa la presentación de dos reclamaciones:

FECHA	Nº REGISTRO	INTERESADA	CONTENIDO
25/02/2024	2024022704	Dª TANIA GÓMEZ TROYANO	ESCRITO DE ALEGACIONES
26/02/2024	2023000237	Dª MÓNICA E. BRITO RODRÍGUEZ, COMO PORTAVOZ DEL GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA PSOE	ESCRITO DE ALEGACIONES

Respecto de las mismas se ha emitido informe por parte de la Jefatura de Servicio de Gestión Presupuestaria, complementado respecto de la primera, de otro de la Jefatura de Servicio de Régimen Interior de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que concluye con la propuesta de desestimación de ambas reclamaciones, así como de aprobación definitiva del Presupuesto General y de anulación de tres modificaciones presupuestarias acordadas durante la situación de prórroga.

CONSIDERACIONES



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



PRIMERA. Naturaleza del presente Informe de la Intervención.

Mediante oficio de la Alcaldía Presidencia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 54 del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local ([Real Decreto 781/86, de 18 de abril](#)) que dispone lo siguiente:

“Art. 54.

1. Será necesario el informe previo del Secretario, y, además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de los siguientes acuerdos:

a) *En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.*

b) *Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.”*

En similares términos se pronuncia el art. 173 del [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales](#) (ROF), añadiendo, en su apartado 2, que “*los informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*”

El más reciente [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](#) (RDFHN) viene a concretar el alcance de este informe de la Intervención local, disponiendo entre las funciones de este órgano (art. 4.1.b.5º):

“5.º *La emisión de informes, dictámenes y propuestas que **en materia económico-financiera o presupuestaria** le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial [...].”*

Constatada la procedencia de la petición de informe, se atiende la misma a través del presente documento.

SEGUNDA. Régimen jurídico de las reclamaciones presentadas frente a la aprobación inicial del Presupuesto General.

El art. 170 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en adelante TRLRHL, regula las reclamaciones contra la aprobación inicial del Presupuesto, durante el plazo de 15 días previsto en el art. 169.1 TRLRHL, con el siguiente tenor literal:

Artículo 170. Reclamación administrativa: legitimación activa y causas.

1. *A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, tendrán la consideración de interesados:*



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



- 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.*

2. Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

- 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.*

El informe del Servicio de Gestión Presupuestaria constata la concurrencia de los requisitos formales necesarios para la admisión de ambas reclamaciones, remitiéndose esta Intervención a dicho informe al respecto, por lo que se analiza a continuación los aspectos de fondo de las mismas.

TERCERA. Reclamación presentada por D.ª Tania Gómez Troyano.

La reclamación presentada es objeto de una prolija contestación por parte del Servicio de Régimen Interior de la Gerencia Municipal de Urbanismo, que es asumida por el Servicio de Gestión Presupuestaria. Sucintamente, la misma se dirige contra la aprobación de la plantilla, por contemplar la supresión de la plaza ocupada interinamente por la interesada, así como contra el Presupuesto del O.A. Gerencia de Urbanismo por no recoger el crédito correspondiente a dicha plaza. Sin perjuicio de las consideraciones vertidas en los citados informes, que fundamentan jurídicamente la desestimación de la reclamación, resulta evidente que la misma se dirige contra los expedientes de Plantilla y Presupuesto con carácter instrumental, puesto que lo que se pretende es combatir los actos administrativos de la Gerencia que han resuelto la extinción de la relación de servicio como personal interino de la interesada. Por tanto, y sin perjuicio de las acciones que pueda ejercer en defensa de sus derechos, también resulta evidente que el contenido del Presupuesto es coherente con tales actos administrativos, no siendo necesario recoger dotación presupuestaria alguna para una plaza que se suprime en la plantilla que se aprueba de modo simultáneo. Por tanto, se considera por parte de esta Intervención que no concurre la causa b) del art. 170.2 TRLRHL y por tanto resulta ajustada a Derecho la desestimación propuesta.

CUARTA. Reclamación presentada por D.ª Mónica Brito Rodríguez, como portavoz del grupo municipal socialista PSOE.



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



La reclamación formulada contempla cuatro motivos diferentes, que serán objeto de tratamiento a continuación, siguiendo la sistemática del informe del Servicio de Gestión Presupuestaria:

- a) Manifiesta insuficiencia de los ingresos con relación a los gastos presupuestados por incumplimiento del artículo 170.2 c) TLRHL.

Respecto de este motivo de impugnación, en la medida que la suficiencia de los ingresos fue objeto de análisis en el informe de Intervención de 23/01/24, concluyendo que *“la suficiencia global de los ingresos no financieros, en orden a la financiación de los gastos previstos, se encuentra justificada”*, este órgano de control interno también considera que no concurre la causa prevista en el art. 170.2 c) TLRHL por las razones expuestas en el Servicio de Gestión Presupuestaria a las que nos remitimos. No obstante, sí debe ser reiterada la advertencia formulada por la Intervención en el citado informe de 23/01/24 respecto de la *“necesidad de resolver el extraordinario problema de gestión respecto de los arrendamientos y cánones que debe ser solventado por los Servicios gestores, que implica un riesgo para la adecuada gestión de los fondos públicos y que de por sí exigiría, si este órgano de control interno dispusiera de los medios necesarios para ejercer sus funciones, de la realización de un procedimiento de control financiero en orden a analizar dicha situación.”*

- b) Modificación de la base 7 relativa a la información a suministrar al pleno sobre ejecución presupuestaria.

Los tres motivos restantes tienen en común que se fundamentan en el incumplimiento del art. 170.2 a) TLRH (*“no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley”*), teniendo por objeto tres bases de ejecución. Si bien resulta discutible la apreciación de la concurrencia de esta causa legal de reclamación, de carácter procedimental, cuando la reclamación se dirige contra la regulación sustantiva prevista en las bases, se analizan las mismas, a pesar de que las tres fueron objeto de informe de control financiero en sentido favorable.

La primera de ellas se refiere a la regulación de la información contable a suministrar al Pleno, considerando que la misma no puede ser canalizada *“por conducto de la Coordinación General de Hacienda y Política Financiera”*. La transparencia de la actuación administrativa, de la que la materia económico financiera no es sino una vertiente, es uno de los principios generales de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y tiene una regulación propia en la normativa estatal y autonómica, además de la previsión expresa del art. 207 TRLRHL y la normativa de desarrollo citada en el informe del Servicio de Gestión Presupuestaria, que, en el caso del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se concreta en la obligación de suministro del órgano de Tesorería y Contabilidad, como responsable del sistema contable municipal. La redacción de la Base cuestionada no se puede considerar contraria a la norma, toda vez que el principio de autoorganización no impide la atribución de una función de relación con el Pleno a la Coordinación General de Hacienda. En todo caso, la reclamación parece dirigirse contra la falta de cumplimiento efectivo de dicha obligación de suministro. Ante ello, sólo cabe decir que dicha obligación de suministro ha de verificarse en los términos previstos en la base y que el incumplimiento de la misma pudiera llegar a constituir un supuesto de responsabilidad.



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



c) Modificación de la base 24.6 “temporalidad de los créditos. reconocimiento extrajudicial de créditos y expedientes de reclamación de cantidad”

Se cuestiona la no atribución al Pleno de los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito y de reclamación de cantidad. Esta base fue objeto de un extenso análisis por parte de esta Intervención con ocasión del informe al Presupuesto General correspondiente al ejercicio 2022, tras la publicación de la Resolución de 18 de mayo de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018 (BOE núm. 231, de 27 de septiembre de 2021), en donde se acuerda:

“1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Seguir las recomendaciones del Informe emitido por el Tribunal de Cuentas.

– Proceder a la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito concretando de manera taxativa los supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado, a fin de evitar su utilización irregular; así como de impedir la utilización de esta figura como una fórmula alternativa al procedimiento de revisión de los actos nulos, lo cual no está admitido en nuestro ordenamiento. Y regular su procedimiento, garantizando los siguientes extremos:

a) Que su aprobación corresponde al máximo órgano de la entidad local que tiene atribuida la competencia de aprobación del presupuesto y es decisor del destino de los fondos de la hacienda local, de acuerdo con la atribución de competencias de los arts. 50 y 70 del Real Decreto 2568/1986, con las particularidades aplicables en las entidades a las que es de aplicación el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Su utilización como instrumento de imputación presupuestaria exclusivo de las obligaciones que no deriven de gastos debidamente adquiridos a los que se refiere el artículo 176.2.b) del Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho, con independencia de que se hubiera instado o no la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

c) Que, durante la tramitación del procedimiento se incorpore la información que pueda aportar el órgano gestor, así como el Servicio Jurídico de la entidad, con carácter previo a que la Intervención local emita el correspondiente informe en los mismos términos establecidos en el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017.

d) Que, en la tramitación del expediente se establezca el procedimiento para instar las medidas pertinentes para la exigencia de responsabilidades a las autoridades y personal al servicio de la Administración local, previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



3. Instar las entidades locales a:

- Seguir las recomendaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas.
- Establecer, en las bases de ejecución del presupuesto, el procedimiento de aprobación de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, limitando su utilización para la imputación al presupuesto de obligaciones que, en origen, fueran indebidamente comprometidas y den lugar a un supuesto de nulidad de pleno derecho; y disponiendo, con carácter exclusivo, la competencia para su aprobación al Pleno como máximo órgano de la entidad para autorizar la imputación a presupuesto de estas obligaciones.
- Las obligaciones de ejercicios anteriores que se hubieran comprometido de acuerdo con la normativa de aplicación –o cuyos vicios se hubieran subsanado por tratarse de supuestos de anulabilidad–, no deberían tramitarse como reconocimientos extrajudiciales y se deberían llevar a presupuesto previa incorporación de los créditos correspondientes, según disponen los artículos 176.2.b) del Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y el 26.2.b) del Real Decreto 500/90, tramitándose, en caso de ser necesario, la correspondiente modificación presupuestaria.
- El procedimiento de tramitación de estos expedientes debería incluir al menos:
 - a) La designación del Pleno como órgano competente para su aprobación, como máximo órgano de la entidad el responsable de autorizar la imputación a presupuesto de estas obligaciones.
 - b) La necesidad de que, en la tramitación del procedimiento, el órgano gestor deba aportar un informe sobre las causas que han generado el Registro Electrónico Común¹, el Servicio Jurídico de la entidad se pronuncie sobre la procedencia de instar la revisión de oficio y la Intervención local emita un informe de acuerdo con las previsiones del artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017.
 - c) El informe del interventor, al apreciar la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento a que se refiere el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, atendiendo al artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberá valorar la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa, además de otras circunstancias como pudiera ser su carácter recurrente o el perjuicio del interés público derivado de la suspensión inmediata del servicio.
- Hacer un uso excepcional de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, evitando un uso generalizado o descontrolado que conlleve el incumplimiento de la normativa presupuestaria y contable reflejo de una gestión poco eficaz o poco transparente.
- Establecer los procedimientos necesarios para que se haga efectiva la exigencia de las posibles responsabilidades derivadas de los incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del

¹ Evidente error de transcripción, por coincidencia en el acrónimo. Debe entenderse “Reconocimiento extrajudicial de crédito”.





Sector Público o de la normativa presupuestaria de aplicación, que se concretan fundamentalmente en el compromiso de obligaciones adquiridas sin cobertura contractual o sin consignación presupuestaria.

– Establecer procedimientos de gestión en relación con los gastos de menor cuantía que eviten la falta de consignación presupuestaria cuando se genere la obligación, de tal forma que las Bases de Ejecución del presupuesto deberán prever la retención de crédito cuando se tramitan contratos menores y cuando se libran los fondos a través del procedimiento de anticipo de caja fija.

– Elaborar y aprobar una instrucción que regule las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y establecer las fechas límite para realizar los trámites de imputación de gastos e ingresos al presupuesto del ejercicio corriente, facilitando que los gastos e ingresos ejecutados se apliquen al presupuesto del ejercicio corriente, y se garantice la correcta aplicación de los principios de imputación presupuestaria, devengo y anualidad presupuestaria.

– Adoptar instrucciones que regulen las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y planificar la fecha límite para proponer la iniciación de procedimientos de gasto, para aplicar una factura al presupuesto en curso, así como para aplicar gastos al ejercicio a cerrar, y el procedimiento a seguir con aquellas facturas expedidas en diciembre del ejercicio precedente pero de entrada en los registros en enero del año siguiente, respetando el principio de devengo y la anualidad presupuestaria.

– Implementar mecanismos que garanticen la adecuada conexión entre los registros administrativos y los registros contables para reducir el riesgo de errores, retrasos e incidencias en su tramitación.

– Establecer procedimientos de gestión que permitan conocer la evolución de las prestaciones en curso y el desarrollo de su ejecución, de forma que sea posible hacer un seguimiento de las facturas pendientes y evitar la posible demora de su tramitación, que puede condicionar la ejecución del presupuesto.

– Identificar las causas estructurales y organizativas y las prácticas de gestión que originan recurrentemente, mediante la aplicación del reconocimiento extrajudicial de créditos, la imputación al presupuesto del ejercicio corriente de gastos de ejercicios anteriores derivados de actos administrativos en los que concurren causas de nulidad, al objeto de que puedan adoptarse las medidas para remover los obstáculos que las ocasionan y, en su caso, exigirse las responsabilidades que pudieran derivarse de dichos incumplimientos.

– Acordar y aplicar medidas de gestión del gasto público que fomenten e incentiven la imputación a presupuesto y contabilización de todas las obligaciones por parte de las entidades locales, para conseguir la máxima transparencia y fiabilidad de la información que se proporciona para la elaboración de los datos sobre necesidad y capacidad de financiación.”

El Gobierno de la Nación no ha aprobado la regulación solicitada por la Comisión Mixta, lo que deja la cuestión a la previsión que las Entidades Locales hagan en sus Bases de Ejecución. Por otro lado, el Tribunal de Cuentas apuntaba en su informe que la regulación definitiva debería atender a las especialidades de los municipios de gran población, en los que el incidente de omisión de la función interventora es resuelto, en todo caso, por la Junta de Gobierno Local y que cabía la utilización de la figura de reconocimiento extrajudicial para gastos del ejercicio



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



corriente. Por todo ello, tampoco puede considerarse que la regulación de esta Base contravenga el art. 60.2 RD 500/90, puesto que la regulación exige la acreditación de existencia de crédito presupuestario para proceder al reconocimiento de las correspondientes obligaciones, con un subprograma específico RX, que permite diferenciar el crédito destinado a tales expedientes. Por el contrario, si se pretendiera un reconocimiento extrajudicial de crédito sin consignación presupuestaria que lo financie, la competencia sería indudablemente de Pleno, como ocurre en los casos en los que se formula reparo por insuficiencia o inexistencia de crédito (art. 217.2 TRLRHL).

d) Supresión de la Base 27. Expedientes de contratación y/o de concesión de subvenciones condicionados a una modificación de crédito

Se cuestiona la legalidad de esta base, de acuerdo con la interpretación que de la Disposición adicional Tercera de la LCSP ha hecho la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Dictamen 19/19. No se comparte la argumentación jurídica del citado órgano consultivo (que ya fue objeto de matización posterior en su Dictamen 10/20). Ciertamente, con pequeñas variaciones, nos encontramos ante una base muy utilizada en las Entidades Locales como instrumento de agilidad y eficiencia en la tramitación de los expedientes de contratación y subvenciones, cuya regulación sustantiva de tramitación anticipada se encuentra en el art. 56 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. De hecho, una búsqueda rápida en las sedes municipales nos ha permitido localizar entre otras las siguientes regulaciones de expedientes condicionados a modificación de créditos:

- Ayuntamiento de Sevilla BEP 4ª.2 (2023)
- Ayuntamiento de Madrid BEP 32 (2024)
- Ayuntamiento de Zaragoza BEP 18.4 (2023)
- Ayuntamiento de Vigo BEP 29 (2024)
- Cabildo de Tenerife BEP 26.6 (2024)
- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria BEP 45.2 (2024)

No se debe olvidar (algo que no es ni considerado por la Junta Consultiva en los citados Dictámenes ni figuraba en el cuerpo de la consultas que resolvían) que las Entidades Locales gozan de la garantía institucional de la autonomía local, consagrada en el art. 137 de la Constitución Española (CE), descrita como “*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. La concreción del ámbito de ejercicio de la autonomía local es una cuestión que la CE dejó al Legislador, pero que nuestro Tribunal Constitucional ha ido perfilando en atención a una interpretación sistemática del texto constitucional y del valor normativo de la propia Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (BOE 24/02/1989). Baste decir por ahora que la potestad normativa es una manifestación de dicha autonomía local y que, en consecuencia, el pluralismo político, como valor superior de nuestro ordenamiento,





da lugar a una pluralidad de ordenamientos de ámbito territorial, con una fuente propia de legitimación democrática. Esta autonomía política y jurídica de los entes locales explica que su vinculación a la Constitución y a la ley sea negativa (hacer todo lo que no está prohibido) en vez de positiva (hacer solo aquello a lo que se está expresamente habilitado). La doctrina del **Consejo de Estado** (Dictamen 1749/1994 de 23 de febrero de 1995, ha respaldado esta posición, al afirmar que *“la vigente Constitución de 1978 responde a esta idea al consagrar como valor superior el pluralismo (artículo 1.1 CE), categoría que no se agota en la pluralidad de partidos políticos (artículo 6CE), sino en la distribución del poder territorial (artículo 2 y artículo 137 y ss.) y en la diversidad de las organizaciones sociales (artículos 7, 36 y 52)”*. Esta vinculación negativa se expresa claramente en el artículo 55 del Texto refundido de régimen local de 1986, *“en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”*, precepto que es expresión bien clara de que las entidades locales guardan con la ley de cobertura una relación definida conceptualmente como de vinculación negativa, y no de vinculación positiva, que es la existente cuando media una relación entre ley y reglamento en que éste desarrolla y complementa, tan sólo en lo permitido por la ley, lo definido por el legislador.

La naturaleza reglamentaria del Presupuesto ha sido proclamada con rotundidad por la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (rec.6376/2021) y, dentro de dicho expediente, las Bases de Ejecución del Presupuesto quedan fuera de toda duda, tal y como se desprende de la Exposición de Motivos, apartado X, en relación con el art. 133.1, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (*“obligación de publicación de las bases de ejecución del presupuesto, en tanto normas jurídicas relacionales que son”*). Se plantea si la citada Base de Ejecución pudiera haber incurrido en un exceso, y nuestra opinión es negativa, puesto que no contraviene la regulación de la tramitación anticipada contemplada en la LCSP ni en las normas presupuestarias. En primer lugar, porque cuando la D.A.3ª alude a los contratos cuya financiación depende de un préstamo o de una subvención, no puede ignorarse que en muchos casos dicha dependencia debe ir vinculada a un expediente de modificación presupuestaria que es el mecanismo por el que se introduce en el Presupuesto el recurso que va a financiar dicho contrato. A esto se refiere Aparisi Aparisi, Mª Carmen, *“La tramitación anticipada de los contratos administrativos locales. Un análisis práctico global”*, publicado en la Revista de Derecho Local El Derecho de 23 de junio de 2022, nº 108:

“Los expedientes de contratación que deban generar obligaciones por la Hacienda Municipal, podrán iniciarse en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior al que se materialice la contraprestación o en el mismo ejercicio si el gasto es objeto de un expediente de modificación presupuestaria.

Cabe regular en las BEP, haciendo una interpretación extensiva de la combinación de los dos supuestos de tramitación anticipada previstos en la disp. adic. 3ª, cuando la tramitación de un expediente de contratación, en el momento de su inicio no existe crédito adecuado y suficiente, puesto que el mismo va vinculado a un expediente de modificación presupuestaria financiado a su vez con un ingreso afectado, de los previstos en la propia disp. adic. 3ª LCSP, es decir, aquellas modificaciones del presupuesto que la financiación se haya de realizar con cargo a préstamos o subvenciones solicitadas y pendientes de concesión.

Para iniciar la tramitación anticipada de expedientes de gasto, deberá haberse aprobado inicialmente el expediente de la modificación de crédito que lo soporte, y hacer constar en el



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>



pliego de cláusulas administrativas particulares correspondientes la condición suspensiva de la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones que se deriven.”

Por otro lado, en su Dictamen 10/20, la Junta Consultiva admitió que si *“el contrato se financiase con subvenciones o préstamos cuya efectividad no pueda tenerse por cierta en el momento de la tramitación del expediente, carecería de sentido posponer obligatoriamente su ejecución al ejercicio siguiente pues, por un lado, es posible que la ejecución de la prestación se pueda ultimar en el mismo ejercicio presupuestario y, por otro lado, lo relevante en este tipo de supuestos es la efectiva consolidación de los recursos comprometidos, que no tienen por qué guardar vinculación con el ejercicio presupuestario. Por lo tanto, cabe entender que sería posible la ejecución material del contrato tan pronto como se cuente con los medios económicos necesarios.”*. De este modo sale al paso de la interpretación de la D.A.3ª la LCSP respecto de que debía referirse siempre a contratos a ejecutar en ejercicios posteriores, al apreciar *“una relación de alternancia, pero no necesariamente de exclusión. El empleo de la conjunción “o” así lo pone de manifiesto”*. Por otro, una regulación como la contemplada aquí viene a hacer las veces de las reglas 41 a 43 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, que regula la tramitación anticipada y que ponen como límite de la ejecución que se pueda llegar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior al compromiso de gasto. Este umbral se respeta y garantiza en la base, porque de contrario, se incumpliría la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremos de 14 de mayo de 1999, citada por el Servicio de Gestión Presupuestaria, que limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, y que, a pesar del cambio normativo se entiende plenamente aplicable toda vez que el actual art. 39.2 LCSP también vincula la nulidad por inexistencia de crédito a los contratos celebrados, lo que exige la disposición del crédito. Y es que, como conclusión, no parece lógico que el Legislador haya pretendido facilitar la contratación anticipada a ejecutar en ejercicios posteriores, con la carga de incertidumbre que ello conlleva (en especial para los licitadores), y a la vez impedir aquella que se acomete en el propio ejercicio, con un mayor grado de certeza.

Es cuanto se ha de informar, en Santa Cruz de Tenerife, a la fecha de la firma.



Este documento, emitido por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incorpora firma electrónica reconocida. Su autenticidad se puede comprobar introduciendo el código 15250014216031744404 en la siguiente dirección: <https://sede.santacruzdetenerife.es/validacion>