



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

Julio Rocés González, Interventor del Ayuntamiento de Mieres, por medio del presente y al amparo de lo establecido en el Art. 168.4 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 y el Art. 4.2.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, emite el siguiente INFORME:

Legislación aplicable:

- 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. (TRLRHL)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen Local. (LRBRL)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (LOEPSF)
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. (LPGE)
- 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. (LCSP)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- 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. (RDP)
- 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 (RFHN)
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

I. ANTECEDENTES DE HECHO:

ÚNICO: Se recibe en esta Intervención el día 21 de marzo, documentación administrativa prevista en el artículo 168 TRLRHL.

La documentación acompañada, se detalla a continuación:

- Memoria de Alcaldía.
- Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance del presente.
- Proyecto de presupuesto del Ayuntamiento de Mieres.
- Proyecto de presupuesto del Patronato Municipal de Deportes.
- Proyecto de presupuesto del Organismo Autónomo de Servicios Sociales.
- Estado de previsión de ingresos y gastos de la empresa municipal de transporte.
- Estado de consolidación de los presupuestos y estado de previsión de ingresos y gastos.
- Presupuesto consolidado.
- Anexo de Personal de la Entidad Local.
- Anexo de Inversiones a realizar en el ejercicio.
- Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- 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,



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

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 LRBRL.

- El plan y programa de inversión y financiación que se encuentra incluido en el plan presupuestario a medio plazo 2018-2021.
- Bases de ejecución del presupuesto.
- Informe económico-financiero, en el que se exponen las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y 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.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

PRIMERO: El artículo 162 TRLRHL establece que *“los presupuestos generales de las entidades locales 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.”*

En relación con lo anterior, la documentación remitida es la materialización del artículo 162 TRLRHL, formado, tanto en el estado de gastos como en su estado de ingresos, conforme a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

SEGUNDO: El TRLRHL, en su artículo 164 al referirse al contenido del presupuesto general, determina con carácter imperativo que las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general.

Este se encuentra incluido en el expediente objeto de informe, con los estados de gastos que aplican las clasificaciones por programas y económica, a nivel de subprogramas y partida, diferenciando entre los créditos para gastos corrientes que incluyen los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes.

De igual manera, el presupuesto general, distingue los créditos para gastos de capital, diferenciando los de inversiones reales, las transferencias de capital y los financieros, con la debida separación de las variaciones de activos y pasivos financieros.

El ayuntamiento de Mieres opta por no utilizar la clasificación orgánica.

TERCERO: Prosigue el artículo 165 TRLRHL diciendo que: *“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”.*

En concordancia con el anterior precepto legal, el artículo 9 RDP establece un contenido mínimo obligatorio que deben de contener la Bases, al enunciar que *“las Entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del Presupuesto lo siguiente:*



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

- a) *Niveles de vinculación jurídica de los créditos.*
- b) *Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con detalle de los recursos afectados.*
- c) *Regulación de las transferencias de créditos, estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.*
- d) *Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de créditos.*
- e) *Normas que regulen el procedimiento de ejecución del Presupuesto.*
- f) *Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.*
- g) *Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.*
- h) *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.*
- i) *Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del Presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.*
- j) *Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.*
- k) *Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.”*

Las bases de ejecución del Presupuesto contenidas en el expediente amplían el contenido mínimo establecido en el artículo 9 RDP.

CUARTO: Las bases de ejecución mantienen el sistema de fiscalización ya existente en el Ayuntamiento de Mieres, al amparo del art. 219.2, siendo coincidente el contenido de este artículo, con la Base 73ª tanto en el establecimiento de la fiscalización limitada, como la sustitución de la fiscalización de ingresos por la toma de razón en contabilidad.

Las bases de ejecución detallan:

- a) Los requisitos o trámites, que de determinan como esenciales, en relación con los reparos que suspenden la tramitación de los expedientes.
- b) El procedimiento a seguir, cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado por el órgano interventor en el ejercicio de la función interventora, con la obligatoriedad de plantea por este al Alcalde una discrepancia.
- c) El procedimiento a seguir en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido.
- d) La documentación mínima exigida en la formación de los expedientes relativos a los contratos menores, conforme al artículo 118 LCSP.

QUINTO: En concordancia con el artículo 168 1.c) TRLRHL se incluye en el expediente, el Anexo de Personal.

Con el fin de poder desarrollar las funciones de informe respecto del mismo, se remite a la Intervención el expediente de la Plantilla del Ayuntamiento y del Organismo Autónomo de Servicios Sociales (Antigua Residencia Valle del Caudal), toda vez que el Patronato Municipal de Deportes no forma Anexo de Personal.

El expediente de la plantilla, informado desfavorablemente por la Jefa de Personal tras desarrollar el fundamento jurídico contenido en los artículos 74 TREBEP, 90 LRBR y 126.4 TRRL, emite pronunciamiento de que *“en base a lo anterior, en la Providencia de Alcaldía que recoge la creación de estas cinco plazas, no queda suficientemente motivada su clasificación en el Grupo A, ni asimismo,*



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

la clasificación de cuatro de ellas en el Subgrupo A1, y de una en el Subgrupo A2, puesto que no se concreta la titulación ni el nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar por cada uno de ellos.

Como tampoco se indica, teniendo en cuenta su adscripción a la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, el título académico o profesional exigido por las leyes para el ejercicio de las respectivas carreras. Por tanto, quien suscribe considera que la creación de las mismas carece de los requisitos legales mínimos y esenciales para su inclusión en una Plantilla Orgánica Municipal.”

Se incorpora al expediente de la Plantilla 2018, en fecha 21 de marzo, “Ampliación de Providencia de 14 de marzo 2018”, por parte del Alcalde.

En relación con lo anterior, como así reconoce la más cualificada Doctrina y remarca la más reciente Jurisprudencia, la finalidad y contenido de la Plantilla no es coincidente con el del Anexo de Personal. Las Plantilla puede definirse, como declara la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 31 de octubre de 1992, como «la relación de plazas asignadas a cada una de las Escalas, Subescalas, Clases y Categorías, bien para la totalidad de la organización, bien para cada uno de los órganos de la misma.»

La plantilla es, por tanto, una mera relación de plazas, que no determina funciones, ni valora puestos, ni tampoco configura la retribución inherente a los puestos, aspectos estos que corresponden a la Relación de Puestos de Trabajo y que tampoco puede ser suplida, ni tiene fin coincidente con el del Anexo de Personal.

El Anexo de Personal no es una Relación de Puestos de Trabajo ni puede sustituirla, sino que refleja la Plantilla presupuestaria, es decir, las plazas que corresponden a cada Escala y subescala, y no los concretos puestos de trabajo, que deben ser objeto de regulación en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

El Anexo de Personal, tal como establece el artículo 18 RDP, ha de permitir verificar la oportuna correlación con los créditos al efecto incluidos en el Presupuesto, extremo este que es verificado por este Interventor, sin que en modo alguno pueda deducirse que la Intervención está realizando pronunciamiento favorable sobre que, con el acto de aprobación del Presupuesto se está determinando funciones, valorando puestos, ni mucho menos, configurando la retribución inherente a los puestos, extremo este correspondiente expediente a la Relación de Puestos de Trabajo, previamente valorados, extremo este del que carece esta Entidad y que no tienen carácter puntual para unas plazas determinadas, sino que son un instrumento jurídico que afecta a la “*todos los puestos de trabajo existentes en su organización*”, como así determina el artículo 90 LBRL y que “*las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general*”.

El Estado de Gastos del Capítulo I, contiene de manera correlacionada, los créditos contenidos en el Anexo de Personal, así:

- a) Crédito adecuado y suficiente para hacer frente al personal al servicio de la Entidad y de las plazas vacantes, según las retribuciones que se están devengando a la fecha de emisión de este informe.
- b) Crédito adecuado y suficiente, para atender a la ejecución presupuestaria de tres contrataciones temporales de duración determinada celebradas para la realización de tareas de carácter no permanente, que no se encuentran incluidas en la plantilla en aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 1997, como figura en el apartado PRIMERO del



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

informe de la Jefa de Personal, a la Plantilla de 2018, según las retribuciones que se están devengando a la fecha de emisión de este informe.

- c) Crédito, que figura en las correspondientes aplicaciones presupuestarias del Capítulo I, dentro del Subprograma 920.00, para atender a la ejecución presupuestaria de las cinco plazas de nueva creación, el cual ha sido asignado en cuanto a retribuciones básicas, nivel de complemento de destino y cuantía de complemento específico, por quien conforme al artículo 168 TRLRHL forma el Presupuesto.

En relación con las plazas de nueva creación, el artículo 19.4 LPGE de 2017, señala que *“para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje de tasa máximo fijado se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario anterior, dejaron de prestar servicios en cada uno de los respectivos sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa. Igualmente, se tendrán en cuenta las altas y bajas producidas por los concursos de traslados a otras Administraciones Públicas.*

No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos las plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna y las correspondientes al personal declarado indefinido no fijo mediante sentencia judicial.”

Así pues, se conserva la fórmula introducida por la LPGE de 2014 y mantenida en sucesivas leyes de presupuestos, relativa al método de cálculo para determinar la tasa de reposición de efectivos, conforme a los límites fijados. Para determinar los porcentajes máximos de reposición se tendrá en cuenta la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que durante el ejercicio presupuestario anterior que han dejado de prestar servicios y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado durante el mismo, con las excepciones fijadas en el artículo, con la debida especificidad de sectores, ámbitos, cuerpos o categorías.

La regulación de la figura de la Tasa de Reposición tiene carácter anual y no puede calcularse desde el último presupuesto aprobado u Oferta de Empleo Público realizada, de tal manera que la tasa de reposición queda limitada a la diferencia de número de efectivos de personal, que no de plazas en servicio activo en el año 2017 y la situación en el año 2018. Es decir, la referencia siempre es anual, las plazas ocupadas en años anteriores y actualmente vacantes no pueden incluirse en la nueva tasa de reposición siguiendo la especificidad de sectores, ámbitos, cuerpos o categorías.

Será pues, la LPG del año 2018 la que, de mantenerse la fórmula de tasa de reposición, la que determine la oferta de empleo público a aprobar en el presente año, si procede, para los respectivos sectores, ámbitos, cuerpos o categorías.

SEXTO: El artículo 169 TRLRHL determina el procedimiento de tramitación del expediente, determinando que, aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el BOPA, 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.



Servicio: Intervención Ayuntamiento de Mieres.
Expediente: Presupuesto General de 2018.
Asunto: Informe de Intervención: Art 168.4 TRLRHL

El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el BOPA, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran.

Lo anteriormente informado, se realiza sin perjuicio de las funciones reservadas contenidas en el artículo 3.3.g) RFHN.

III. CONCLUSIÓN:

Se informa favorablemente el expediente del presupuesto general del año 2018, con las salvedades y observaciones contenidas en el apartado QUINTO de este Informe.

En Mieres, a 22 de marzo de 2018.

El Interventor.

