

ENMIENDA que presenta el concejal Santiago Pérez García (XTF-NC) al Dictamen de la Comisión Plenaria de Hacienda sobre el Expediente instruido para la aprobación definitiva del Presupuesto para 2016 (número 2.1 del Orden del día del Pleno de 10 de marzo de 2016)

PROPUESTA DE ACUERDO:

“PRIMERO.-El Pleno del Ayuntamiento rechaza la propuesta del Gobierno municipal de no admitir el ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las Bases de Ejecución del Presupuesto para 2016, pretendiendo dar una interpretación y aplicación expansivas a unas limitaciones legales al ejercicio de ese derecho que, según su tenor literal y su sentido, son exclusivamente aplicables a las reclamaciones o alegaciones frente al Presupuesto como expresión cifrada de los gastos autorizados y de los ingresos previstos, y por tanto exclusivamente frente a los Estados de Gastos e Ingresos del Presupuesto. Y no a la elaboración y aprobación de una norma jurídica --las Bases de Ejecución del Presupuesto-- que tienen entidad propia, no forman parte del contenido legal del Presupuesto, afectan directamente a los intereses generales y a los derechos de los ciudadanos (art. 105.1 CE y Leyes concordantes) y en cuya tramitación los ciudadanos tienen reconocidos idénticos derechos de audiencia y participación que en la elaboración y aprobación de todas las Ordenanzas Municipales.”

SEGUNDO.- TEXTO DE LA ENMIENDA:

“Admitir la legitimidad, finalidad y objeto de las propuestas de los ciudadanos a las Bases de Ejecución del Presupuesto para 2016 sometiéndolas a debate en el Pleno del Ayuntamiento en cuanto al fondo, estimándolas e incorporándolas como enmiendas o modificaciones a las Bases de Ejecución del Presupuesto aprobadas inicialmente, al efecto de su aprobación definitiva.”

JUSTIFICACIÓN DE LA ENMIENDA:

ANTECEDENTES:

A. "La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse" (art.169.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

El Gobierno municipal presentó los Presupuestos para 2016 en el mes de febrero de este mismo año, siendo por tanto quien ha incumplido una exigencia legal y el único responsable del retraso en la entrada en vigor de los Presupuestos para 2016. Y no, como insidiosamente se viene diciendo a muchos ciudadanos, quienes están ejerciendo derechos de participación. Es a quien incumple la Ley, y no a quienes ejercen sus derechos, a quien hay que pedirle responsabilidades políticas y, en su caso, jurídicas por el retraso en la aprobación definitiva del Presupuesto.

Tiene además el Gobierno el deber de informar, y no de confundirles aprovechando su eventual desconocimiento de la legislación, explicando a los ciudadanos que "Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto aprobado, se considerará automáticamente prorrogado el (*presupuesto*) del anterior en sus créditos iniciales..."(art. 169.6 LRHL).

B. La Junta de Gobierno, en sesión del 3 de marzo de 2016 , adoptó el acuerdo de proponer al Pleno la inadmisibilidad de las alegaciones relativas a la aprobación definitiva de las Bases de Ejecución del Presupuesto para 2016, presentadas en tiempo y forma por una serie de ciudadanos, vecinos de La Laguna, en ejercicio del derecho de audiencia y participación reconocido , sobre la base del artículo 105 de la constitución Española, por diversas disposiciones con fuerza de Ley: art. 86.4 de la L. 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, art. 49 L. 7/1985, reguladora de las bases de Régimen Local, art. 56 del RD Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y disposiciones concordantes.

Dicho propuesta de inadmisibilidad, reproducida en el dictamen de la Comisión de Hacienda (7 marzo 2016), constituye una grave lesión al ejercicio de un derecho de participación de base constitucional y legal y se fundamenta en el Informe de 29 de febrero de 2016 elaborado por el Sr. Director del Área de Hacienda y conformado por la Secretaria General del Pleno, Intervención General y Asesoría Jurídica del Ayuntamiento.

En dicho Informe, sucintamente, se sostiene que las razones por las que "únicamente podrán entablarse reclamaciones *contra el presupuesto*", artículo 170.2 de la LRHL,

constituyen motivos tasados y excluyentes que impiden a los ciudadanos presentar reclamaciones contra las *Bases de Ejecución del Presupuesto*.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ENMIENDA

1.- Naturaleza Jurídica de las Bases de Ejecución del Presupuesto.

No habrá que desplegar una exhaustiva argumentación para definir las Bases de Ejecución del Presupuesto como una norma jurídica de naturaleza reglamentaria, es decir de un reglamento, que las entidades locales aprueban ejercicio de su potestad normativa. Se trata, por tanto, de una ordenanza que contiene normas que no se refieren exclusivamente a la organización y funcionamiento de la Administración, sino que afecta a la buena administración de recursos económicos aportados por los contribuyentes y regulan, entre otras materias, los requisitos para el reconocimiento y el pago de obligaciones de contenido económico por parte de la Administración. Es decir, se trata de una norma jurídica que afecta a los intereses generales de los ciudadanos y, en particular, a los derechos de quienes contratan o tienen derechos a percibir subvenciones o prestaciones frente a la Administración municipal.

Las Bases de Ejecución pueden contener, incluso, "cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos.." (art 9.1 del RD 500/1990).

Que las Bases de Ejecución constituyen una norma jurídica con entidad propia, aunque se tramite conjuntamente con el Presupuesto, parece difícil negarlo. Y, por tanto, que en su tramitación debe respetarse el ejercicio de los derecho de participación que los ciudadanos/vecinos del municipio tienen reconocidos "en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que les afecten" (art. 105.a CE), es difícil cuestionarlo.

Las Bases de Ejecución tienen tanta entidad propia como normas reglamentarias, aunque se tramiten con el Presupuesto General, de cuyo contenido no forman parte legalmente, que incluso "podrán remitirse a los Reglamentos o Normas de carácter general dictadas por el Pleno" (art.9.3 del RD 500/90).

Lo que implica, con total evidencia, que el Ayuntamiento puede modificar las Bases de Ejecución del Presupuesto modificando esos Reglamentos o Normas y que en el procedimiento de modificación de esos Reglamentos o Normas tienen derecho de audiencia y participación los ciudadanos.

Por lo que de mantener la absurda, y lesiva para los derechos de los ciudadanos, propuesta de declarar la inadmisibilidad de las reclamaciones contra las Bases de Ejecución, la consecuencia jurídica será la de que la elaboración de las propias Bases de Ejecución como norma están vedadas a la participación ciudadana, pero no la modificación parcial de su contenido.

Así algunas regulaciones parciales de las Bases de Ejecución tendrían más garantías que las propias Bases de Ejecución en su conjunto (porque el derecho de participación ciudadana tiene una función de garantía de los intereses generales y de los derechos de los particulares). Lo cual contradice las más elementales exigencias de la interpretación y de la lógica jurídicas.

2.- Interpretación “conforme a la Constitución” de todas las normas legales e interpretación restrictiva de las normas limitativas de derechos.

Tampoco habrá que realizar un alarde argumental para dejar establecidos principios de interpretación jurídica plenamente consolidados en nuestro sistema jurídico. En especial, el *principio de interpretación de las normas legales acorde con la Constitución*, que el artículo 9.1 impone a todos los poderes públicos, proclamado tempranamente por el Tribunal Constitucional (S. 77/1985, de 27 de junio). O el principio de que no es admisible una interpretación expansiva de las normas jurídicas limitativas o restrictivas de derechos (odiosa restringenda sunt), así como el de que en caso de duda, se ha de optar siempre por la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos (favor libertatis).

3.- Las Bases de Ejecución no forman parte del contenido legal del Presupuesto.

Los Presupuestos de las entidades locales constituyen la “expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la entidad y sus organismos autónomos y de los derechos que prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio...” (art. 162 LRHL).

El artículo 164 de la LRHL establece:

“Contenido del presupuesto general.

1. 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.”

Éste es el contenido del Presupuesto, según la Ley de Haciendas Locales, y a él deben ceñirse las limitaciones del art. 170.2 de la Ley de Haciendas Locales al ejercicio del derecho de reclamación que los ciudadanos tienen reconocido en la elaboración de los reglamentos (ordenanzas) de las entidades locales, limitaciones cuyo mero sentido literal obliga a referirlas estrictamente a los Presupuestos como expresión cifrada y sistemática de las obligaciones y derechos de la Corporación y sus organismos autónomos y entidades mercantiles, es decir, a los Estados de Gastos e Ingresos del Presupuesto (por defectos legales en su tramitación, por insuficiencia de créditos para cumplir las obligaciones de la entidad, por insuficiencia e ingresos para financiar los gastos o bien de éstos “respecto a las necesidades para las que esté previsto”).

4.- El Gobierno municipal pretende impedir, en la aprobación de las Bases de Ejecución, el derecho de participación ciudadana reconocido en la elaboración de todas las ordenanzas locales.

La Junta de Gobierno, en base al Informe referido, pretende extender esas limitaciones al derecho de participación ciudadana en la elaboración de las Bases de Ejecución del Presupuesto --que constituye una norma que tiene entidad propia, que afecta a derechos e intereses legítimos de los vecinos y que no forma parte legalmente del contenido del Presupuesto--, tratando de impedirles el ejercicio de un derecho de participación que tienen ampliamente reconocido por la Constitución y las Leyes en el procedimiento de aprobación de todas las ordenanzas locales.

Porque esos son los efectos jurídicos y prácticos que persigue el Informe del Sr. Director del Área de Hacienda, el acuerdo de la Junta de Gobierno y el dictamen de la comisión de Hacienda al proponer al Pleno la inadmisibilidad, y por tanto el rechazo de plano sin entrar en el contenido de las reclamaciones legítimamente por los ciudadanos: impedir el ejercicio de un derecho de base constitucional y pleno reconocimiento por normas con fuerza de Ley.

5.- Utilidad de las reclamaciones ciudadanas “para la mejor realización de los gastos” de la entidad, para reforzar la seguridad jurídica y el valor del Presupuesto, como norma aprobada por la representación democrática de los ciudadanos.

Las Bases de Ejecución del Presupuesto para 2016, aprobadas provisionalmente, mantienen sustancialmente las de los Presupuestos de los años anteriores. Estas Bases han debilitado hasta tal punto el valor “finalista” (art. 172.1 LRHL), “limitativo y vinculante” (172.2 LRHL) de los créditos presupuestarios y, por tanto, el valor del Presupuesto como norma jurídica, facilitando hasta el extremo

a. la capacidad del alcalde, de los tenientes de alcalde y del Gobierno municipal para modificar el Presupuesto sin participación del Pleno

b. el intercambio de recursos entre una aplicaciones presupuestarias y otras sin que se considere que son modificaciones del Presupuesto (a través de una regulación extremadamente laxa de la “vinculación jurídica de los créditos, BASE 7ª).

Todo ello, más el abuso constante en la utilización y las infracciones legales en la tramitación de “contratos menores” tiene hacen que, en muchos aspectos, el Presupuesto real de la entidad reflejado en la Liquidación Presupuestaria de cada ejercicio económico, no se parece en nada al aprobado por el Pleno, en representación de los ciudadanos.

Prácticas que resultan en todo caso inadmisibles; pero más, si cabe, en tiempos de crisis y de limitaciones presupuestarias para hacer frente a demandas y necesidades perentorias de los ciudadanos. Limitaciones acentuadas en un municipio cuyo Presupuesto “viene condicionado están condicionados por el Plan de Ajuste 2012-2022” (Informe Económico- Financiero al Presupuesto para 2016), cuyo origen es sobradamente conocido.

Hasta el punto de que, si no se modifican las Bases de Ejecución del Presupuesto en el sentido propuesto en las alegaciones de los ciudadanos, es completamente imposible apreciar a la hora de aprobar los Presupuestos si los gastos previstos son o no “suficientes para las necesidades para las que está previsto” (art. 170.2 .c LRHL), por el gran número de modificaciones de carácter cuantitativo y cualitativo que realiza el Gobierno (valgan de ejemplo las efectuadas años tras año, al amparo de las Bases de Ejecución del Presupuesto que el gobierno pretende perpetuar, la de la aplicación Presupuestaria destinada a gastos en “Publicidad y Propaganda”: Presupuesto aprobado para 2014, 380.885,18 euros, Presupuesto Liquidado a 31 de diciembre 1.316.521, 57 euros de gasto autorizado; Presupuesto aprobado 2015, 362.043,30 euros, Presupuesto Liquidado a 31 de diciembre 1.139.596, 50 euros).

6.- Coincidencia sustancial de las propuestas de los ciudadanos con el Acuerdo unánime del Pleno en la última Sesión Ordinaria de 18 de febrero DE 2016 (núm. 24 del Orden del día).

Hay que subrayar, cosa que el Informe ignora, que las alegaciones de los ciudadanos no se producen en sede judicial, ni en el marco de un proceso de impugnación de los Presupuestos; sino en el procedimiento administrativo para la aprobación definitiva de los Presupuestos, aprobados inicialmente por el Pleno.

Por esa razón, habría que examinar unas propuestas ciudadanas que coinciden sustancialmente con el acuerdo adoptado por unanimidad por el Pleno consistorial en

la Sesión ordinaria del mes de febrero del año en curso y cuya incorporación, a través de la estimación de las propuestas ciudadanas a las Bases de Ejecución, proporcionaría eficacia jurídica al referido acuerdo plenario.

Dicho acuerdo tiene el contenido siguiente:

“Primero: Que por los responsables de la ejecución presupuestaria, tanto autoridades como empleados públicos, en la tramitación de los procedimientos, de forma ineludible, se atenderá al cumplimiento del ordenamiento jurídico, con carácter general, y a la previa comprobación de la existencia de crédito suficiente y adecuado, con anterioridad a la adjudicación del contrato o a la adquisición del compromiso económico, mediante la expedición de la correspondiente Certificación (RC) por parte del Órgano de Gestión Económica Financiera . Ajustando sus actuaciones a lo que, en cada momento, determinen las instrucciones emanadas de la Intervención o del Órgano de Gestión Económica Financiera, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa en relación con la forma de solventar las discrepancias con dichos órganos.

Segundo: Que en los casos excepcionales, justificados por circunstancias de emergencia o de sobrevenida y urgente necesidad, en que fuere imprescindible adquirir compromisos económicos sin la previa acreditación de existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado, en el expediente que se trámite, se explicitarán las razones, causas o circunstancias que hayan motivado el incumplimiento del procedimiento establecido. Las circunstancias justificativas deberán acreditarse, caso por caso, en el acto de adquisición del compromiso económico.”

Es completamente ilógico y contradictorio que el Pleno adopte por unanimidad un acuerdo y rechace, a renglón seguido, la admisibilidad y el debate sobre el fondo de unas propuestas ciudadanas que, dentro del procedimiento de aprobación de los Presupuestos, proporcionarían efectos jurídicos a dicho acuerdo plenario.

7.- Utilización abusiva de los “contratos menores”.

Debiera también reconocer el Sr. Director del Área de Hacienda que las propuestas sobre la tramitación de los contratos menores efectuadas por los Grupos municipales se sustentan en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (art. 131) que, ampliando las garantías de la legislación estatal básica, en el ejercicio de la potestad legislativa de desarrollo en materia de Régimen Local que tiene atribuida la Comunidad

Autónoma de Canarias (art. 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias), autoriza a los municipios canarios, a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto, a prever para los contratos menores la disminución de las cuantías máximas de la legislación general de contratación del Sector Público, así como el incremento de las exigencias formales.

Tanto las enmiendas de los Grupos municipales, como las propuestas ciudadanas se apoyan en la Ley de Municipios de Canarias, fundamento legal que no ha merecido la menor atención en el citado "Informe Conjunto" ni, por descontado, en el que ahora presenta el Sr. Director del Área de Hacienda.

8.- ¿Para qué se publican las Bases de Ejecución del Presupuesto en el Boletín Oficial de la Provincia, al abrirse el período de información pública?

Santiago Pérez
Si nos atuviéramos al criterio de interpretación jurídica en que se basa el Informe del Sr. Director del Área de Hacienda, conformado a pies juntillas por la Secretaría General del Pleno, el Interventor accidental y la Sra. Asesora Jurídica, tendríamos que llegar a la absurda conclusión de que se someten a información pública meramente para que los ciudadanos las lean, es decir para nada.

Santiago Pérez
Porque, según el criterio de quienes suscriben el citado Informe, las reclamaciones de los ciudadanos sólo pueden plantearse por motivos (insuficiencia de créditos para financiar los gastos, de ingresos para atender los gastos o de éstos para atender las necesidades para las que esté previsto) que no son objeto de regulación en las Bases de ejecución, sino en el Presupuesto como expresión cifrada de gastos e ingresos, es decir en los Estados e Gastos e Ingresos.

Luego, las Bases de Ejecución se someten a información pública para nada, porque se pretende negar el derecho de los ciudadanos a presentar reclamaciones y propuestas sobre su contenido.

Una línea de interpretación absurda (y lesiva para los derechos de los ciudadanos) merece siempre ser desmontada con una argumentación "ad absurdum".

Santiago Pérez
Fdo. Santiago Pérez García (XTF-NC)

La Laguna, 7 de marzo de 2016