

TEMA 68

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS ENTIDADES LOCALES: CONCEPTO Y CONTENIDO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO. LA ELABORACIÓN Y APROBA- CIÓN DEL PRESUPUESTO. LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO.

1. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.1. REGIMEN JURIDICO

1.2. CONCEPTO

1.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

1.3.1. Principio de autonomía y competencia

1.3.2. Principio de unidad

1.3.3. Principio de unidad de caja

1.3.4. Principio de universalidad

1.3.5. Principio de no afectación

1.3.6. Principio de anualidad

1.3.7. Principio de equilibrio

1.3.8. Principio de especialidad

1.3.9. Principio de publicidad

1.3.10. Principio de estabilidad presupuestaria

1.3.11. Principio de transparencia

1.3.12. Principio de sostenibilidad financiera

1.4. CONTENIDO

1.5. ESTRUCTURA

1.5.1. Regulación jurídica

1.5.2. Clasificación de los gastos

1.5.3. Clasificación económica del ingreso

2. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

3. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1. FORMACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

3.2. DOCUMENTACION

3.3. APROBACION INICIAL

3.4. EXPOSICION PUBLICA

3.5. APROBACION DEFINITIVA

3.6. PUBLICACION

3.7. FECHA DE ENTRADA EN VIGOR

3.8. RECLAMACIONES Y RECURSOS

4. LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

4.2. LIMITACIONES CUANTITATIVAS

1. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

La potestad presupuestaria que tienen las Corporaciones Locales, es decir, la facultad para aprobar sus propios presupuestos, sin ninguna clase de intromisión de otros poderes públicos, y sometida tan sólo al control jurisdiccional, es una consecuencia más del principio constitucional de autonomía financiera, que se desprende de la concordancia de los artículos 137 y 142 del texto constitucional. Las Corporaciones Locales, en ejercicio de tales potestades, y más concretamente, aquellas que les confiere el artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local, aprobarán sus propios presupuestos, en donde se expresará el plan económico diseñado para una anualidad, con sujeción a las disposiciones legales vigentes.

1.1. Régimen jurídico

El régimen jurídico aplicable a esta materia es el común al de otros campos del derecho, comenzando por las leyes básicas estatales, leyes de desarrollo en el marco del Estatuto de las diferentes Comunidades Autónomas, y por último, las propias normas reglamentarias.

Así pues, los presupuestos de las Corporaciones Locales deberán adecuarse a las disposiciones normativas siguientes:

- a) En primer lugar, el artículo 112 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985. A tal efecto, señalar que el citado precepto establece dos premisas fundamentales que orientarán la normativa futura en esta materia, a saber: la existencia de un presupuesto único integrado por el de la propia entidad y los de sus organismos autónomos y las previsiones de ingresos y gastos de sus empresas de capital íntegramente local, y por otro lado, la determinación de que tanto la estructura de los presupuestos como el plan de cuentas serán establecidos por las normas de la Administración del Estado.
- b) En segundo lugar, la Ley reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de Diciembre de 1988 (LHL), en la actualidad RDL 2/2004, de 5 de marzo, que nace con la vocación de ser el único texto normativo regulador de la materia, teniendo en cuenta la derogación expresa que efectúa del Título VIII del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, que con anterioridad regulaba esta materia, es el texto normativo que debemos aplicar para el desarrollo de nuestro Tema. A tal efecto, la citada LHL a través de su Título VI (Presupuesto y Gasto Público) lleva a cabo la regulación de la presupuestación local, de su ejecución y de su contabilidad. A esta Ley debemos añadir la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, ya que el presupuesto General debe atender al cumplimiento del principio de estabilidad.
- c) En tercer lugar, dos normas reglamentarias de significativa importancia, habida cuenta la remisión que la Ley Básica efectúa respecto a las normas que dicte el Estado en materia de presupuesto para los entes locales. Dichas normas son, por un lado, el Real Decreto 500/1990, de

20 de abril, por el que se desarrolla la gestión presupuestaria establecida en la Ley 39/1988, y por otro, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo.

Junto a esta normativa estatal, las bases de ejecución presupuestaria contienen la adaptación de las citadas disposiciones generales a la organización y circunstancias de la cada entidad y se configuran, por su alcance y contenido, como auténticas normas presupuestarias aprobadas por las Corporaciones locales.

Esta regulación se completa con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que encuentra su anclaje constitucional en el art. 135 de la Constitución, tras la reforma operada el 27 de septiembre de 2011 que, en lo que aquí interesa, dispone en su apartado segundo que las Entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario. Este bloque normativo está conformado por: la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades locales, y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

1.2. Concepto

El artículo 112 de la Ley de Bases de Régimen Local al disponer que las entidades locales aprobarán anualmente un presupuesto único, lo define como: *«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»*.

Más ampliamente el artículo 162 de la LHL viene a adaptar la definición de presupuesto a las determinaciones de la Ley General Presupuestaria, delimitándolo de la siguiente forma: *«Los Presupuestos Generales de las Entidades Locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puedan reconocer la Entidad, y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de los ingresos y gastos de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local correspondiente»*. De esta definición se destacan una serie de caracteres, que vamos a tratar a continuación:

- a) El Presupuesto es la expresión cifrada, conjunta y sistemática. En cuanto expresión cifrada se quiere manifestar que la redacción de un presupuesto se hace a través de un documento de carácter numérico, es decir, cifrado, en donde se describe la composición de los ingresos y de los gastos. Es al mismo tiempo una expresión conjunta y siste-

mática, con lo que se quiere indicar que se expresará en un estado de ingresos y en un estado de gastos, teniéndose en cuenta la naturaleza económica de los mismos y los objetivos que propongan conseguir.

- b) En relación a los gastos, el Presupuesto tiene un carácter limitativo, sin embargo en lo concerniente a los ingresos constituye una mera previsión. Por tal razón, no podrá adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan esta limitación. No obstante, cuando el gasto no tenga consignación o ésta sea insuficiente y no pueda demorarse, podrá iniciarse lo que se denomina un expediente de modificación de crédito.
- c) En cuanto a las sociedades mercantiles de capital íntegramente local sus previsiones son meramente indicativas, por lo que no son limitativas ni vinculantes
- d) Respecto a su vigencia, el Presupuesto se extiende durante el correspondiente ejercicio económico, que tendrá una periodicidad anual, debiendo coincidir con el año natural, como tendremos ocasión de analizar posteriormente.

1.3. Principios presupuestarios

Antes de referirnos a la estructura y elaboración de los Presupuestos, es primordial destacar la significación de los principios presupuestarios, ya que van a informar la actuación de los entes locales en esta materia. Del estudio de las diferentes disposiciones normativas contenidas en la Ley de Bases de Régimen Local y la reguladora de las Haciendas Locales se pueden extraer los siguientes principios:

1.3.1. Principio de autonomía y competencia

Es preciso destacar este principio, ya que la potestad de las Corporaciones Locales para aprobar sus propios Presupuestos es una de las manifestaciones más preclaras de este principio, como hemos visto en la introducción. El control de legalidad que ejercían los Delegados Provinciales de Hacienda, tanto sobre los Presupuestos como sobre las Ordenanzas Fiscales, fue suprimido por la Ley 40/1981, de 28 de Octubre, por lo que, a partir de tal norma el procedimiento de aprobación concluye dentro del ámbito municipal, sin otro control que el jurisdiccional. En la actualidad, cualquier interferencia externa de una Administración pública en el ejercicio de la potestad presupuestaria atribuida por la Ley a las Corporaciones Locales sería inconstitucional, por vulneración del principio de autonomía declarado por el artículo 137 de nuestra Constitución. Es por tanto, como hemos visto, el control jurisdiccional, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, el único existente, sin perjuicio de la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica que realiza el Tribunal de Cuentas, o en su caso, las Cámaras de Cuentas de las respectivas Comunidades Autónomas.