

# UNIDAD DIDÁCTICA

# 2

## EL PRESUPUESTO EN LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES

DANIEL CARRASCO DIAZ

DIONISIO BUENDIA CARRILLO

M<sup>a</sup> ROCIO CLAROS PEINADO

MARIA JOSÉ FERNANDEZ DOMINGUEZ

## **EL PRESUPUESTO EN LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES.**

La unidad didáctica que nos ocupa tiene como misión dar a conocer a los alumnos el concepto de presupuesto, no sólo desde una perspectiva doctrinal sino también en el marco de la legislación española añadiéndose, además, una referencia explícita a las bases de ejecución.

### **INTRODUCCION**

Cómo señalan Garrison *et al.* (2007: 390) en términos generales “un presupuesto es un plan detallado para adquirir y utilizar recursos financieros y de otro tipo durante un período especificado. Representa un plan para el futuro expresado en términos formales cuantitativos”. Sin embargo, si dicho concepto se aplica a las Administraciones Públicas se le ha de añadir que se trata de un instrumento de carácter normativo donde se refleja la voluntad política y económica de los órganos ejecutivo y legislativo.

Por tanto, como señala Neumark (1994) el presupuesto público es un resumen sistemático confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias de los gastos previstos y de los posibles ingresos para cubrir dichos gastos.

### **¿Qué normativa presupuestaria regula el presupuesto en las Entidades locales en España? Definición legal del presupuesto local.**

En España, la Constitución sí establece el régimen presupuestario para el Estado y las Comunidades Autónomas, pero nada establece para los Entes Locales. No obstante, encontramos una definición legal del presupuesto en la LBRL en su artículo 112 y posteriormente el artículo 162 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL): “*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.”*

El marco normativo general de los presupuestos locales en España es el siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Título VIII (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por la que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- RD 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia de Presupuestos.
- Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (modificada por la Ley orgánica 4/2012, de 28 de septiembre).
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.
- Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local y se modifica la Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local aprobada por orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.

Dentro de estas normas, cabe señalar hay una serie de preceptos que detallan este marco normativo presupuestario:

Artículo 133.4CE.

- «Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”.

Art. 183 TRLHL

- la ejecución de los créditos consignados en el Presupuesto de gastos de las Entidades locales se efectuará conforme a lo dispuesto en la presente Sección y, complementariamente, por las normas que dicte cada Entidad y queden plasmadas en las Bases de Ejecución del Presupuesto».
- La citada Sección, es la tercera del Capítulo 1 del Título VI de la LRHL, y comprende los arts. 164 a 174. (ahora 183 a 193 del TRLRHL).

ART 53 RD 500/1990

- Las Entidades locales establecerán en las bases de ejecución del presupuesto las normas que regulan el procedimiento de ejecución de los presupuestos de gastos en el marco definido por las leyes y de acuerdo con lo previsto en el artículo 9. del presente (se refiere a la finalidad y posible contenido de las Bases de Ejecución.)
- 2.Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 de este artículo, el Pleno de la Entidad local podrá aprobar Reglamentos o Normas generales que desarrollen los procedimientos de ejecución del presupuesto; en este supuesto no será necesario reiterar dichas normas en las bases de ejecución del presupuesto, bastando una remisión expresa a aquéllas

## **¿Cuál es el ámbito del Presupuesto local?**

El artículo 164 del TRLRHL que señala que 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.



### **¿Qué contenido debe tener el expediente del Presupuesto local?**

Conforme al artículo 165 TRLRHL, el presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y contendrá, para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

- a.** Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- b.** Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Toda la documentación que integran el contenido del expediente del Presupuesto tiene una finalidad concreta: la de facilitar la comprobación de los datos contenidos en el Estado de Gastos e Ingresos. Así, los artículos 18 a 23 del Real Decreto 500/1990 y en los artículos 168 a 171 del TRLHL especifican que el presupuesto de la entidad local será formado por su presidente y a él se deberá unir la siguiente

documentación:

- a.** Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- b.** Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.
- c.** Anexo de personal de la entidad local.
- d.** Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
- e.** Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- f.** 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, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- g.** Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las operaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

Además, como se indica en el artículo 166 del TRLRHL, al presupuesto general habrán de añadirse los siguientes ANEXOS:

- a.** Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.
- b.** Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.
- c.** El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.
- d.** El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

Asimismo, el plan de inversiones que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapas de planeamiento urbanístico, se completará con el programa financiero, que contendrá:

- La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.
- Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevean obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.
- Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

## **¿Existen otras normas que condicionen la ejecución del presupuesto en las Entidades locales en España? Especial mención a las bases de ejecución.**

Resultan de especial interés unas normas de obligada incorporación cuya utilidad es indudable para la gestión presupuestaria, y son las **bases de ejecución**, auténtico reglamento presupuestario local que contendrá 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 este sentido, el artículo 9.2. del Real Decreto 500/1990, establece que las entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del presupuesto las siguientes:

- 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.

## **RESUMEN**

El presupuesto de los entes locales es una herramienta fundamental de información y control para la gestión económico-financiera de los mismos y, por tanto, consideramos fundamental adentrarnos en su concepción, tanto desde una perspectiva general como herramienta de gestión, como desde un punto de vista más concreto, relacionado con visión recogida en Ley Reguladora de las Haciendas Locales. A lo anterior debemos añadir las Bases de Ejecución, como autentico reglamento presupuestario local y los correspondientes Anexos. Se finaliza con una mención explícita al Plan de Inversiones.