6. LA DELIMITACIÓN Y SITUACIÓN DE LOS CRÉDITOS.

6.1. LA VINCULACIÓN JURÍDICA DE LOS CRÉDITOS: BOLSAS DE VINCULACIÓN

Al confeccionar el presupuesto, la entidad local asigna a cada partida presupuestaria una determinada cantidad de dinero, el «crédito presupuestario», que representa la cantidad que la corporación piensa gastar en ella. Por tanto, ante la posibilidad de realización de un gasto, es requisito necesario comprobar si existe crédito adecuado y suficiente. En conclusión, el crédito presupuestario es la cantidad numérica que se asigna a cada partida y que permite realizar un gasto.

Según se señaló, al exponer el principio de especialidad, los créditos para gastos vinculan a la entidad local de forma cualitativa, cuantitativa y temporal, lo cual implica que para poder llevar a cabo un gasto es imprescindible, bajo pena de nulidad, la existencia de crédito presupuestario específico y suficiente, correspondiente al ejercicio en que se realice.

No obstante este rigor inicial, el TRLRHL permite una cierta flexibilidad, pues, tras señalar en su artículo 172.2 que: «Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante», añade que:

«Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento para la legislación presupuestaria del Estado (según el art. 43.1 LGP, a nivel de concepto, salvo que se trate de gastos de personal, en bienes corrientes y servicios, en cuyo caso se establece a nivel de artículo, y en inversiones reales a nivel de capítulo) salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa».

La posibilidad de utilizar normas reglamentarias para fijar otros niveles más amplios de vinculación se ha plasmado en los artículos 28 y 29 del Real Decreto 500/1990:

«1. En las bases de ejecución del presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo funcional (es decir, por programas) y económico que la entidad local considere necesarios para su adecuada gestión...». «Las entidades locales que hagan uso de la facultad recogida en el apartado 1 del artículo anterior deberán respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación:

Respecto de la clasificación funcional, el grupo de función. Tras la entrada en vigor de la Orden EHAC/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, esa limitación hay que entenderla referida al "área de gasto".

Respecto de la clasificación económica, el capítulo».

La fijación de los niveles de vinculación de los créditos tiene lugar, pues, en las bases de ejecución del presupuesto, y a través de las denominadas «bolsas de vinculación».

El anterior precepto permite que, a la hora de realizar un gasto, el control contable (es decir, la imputación contable de cada gasto) se realice sobre la aplicación presupuestaria, pero la fiscalización de la existencia de crédito (intervención del gasto) tiene lugar sobre el nivel de vinculación. Ello equivale a decir que, mientras exista crédito en cualquiera de las aplicaciones presupuestarias del mismo nivel de vinculación, podrán expedirse certificaciones de existencia de crédito y ejecutar el gasto, aunque la aplicación concreta no tenga crédito o incluso su crédito sea negativo. Esta actuación, además, no supone una vulneración del principio de especialidad cualitativa y cuantitativa, toda vez que está expresamente permitida por la ley.

Por otra parte, las posibilidades de utilizar el crédito disponible en la vinculación jurídica se extienden incluso a aquellos casos en los que, existiendo dotación presupuestaria para uno o varios conceptos o subconceptos pertenecientes al mismo artículo (o capítulo, si se ha establecido la vinculación jurídica a este nivel), cuyas cuentas no estén abiertas en contabilidad por no contar con dotación presupuestaria, no es necesario transferir créditos a dicha partida no dotada. No obstante, en el primer documento contable que se tramite con cargo a tales conceptos se hará constar tal circunstancia, mediante diligencia en lugar visible, indicando que es la primera operación imputada al citado concepto (Circular núm. 2 de la IGAE). Esta posibilidad se expresa comúnmente entendiendo que todas las aplicaciones presupuestarias posibles se consideran creadas: las que están recogidas expresamente, con el crédito que tengan asignado; y las que no, se consideran creadas con crédito cero y se incluyen en la bolsa de vinculación que, en su caso, les corresponda.

Las bolsas de vinculación tienen, no obstante, una limitación: para poder realizar una transferencia de crédito de una aplicación presupuestaria a otra con distinta vinculación jurídica (ya que si tuvieran la misma vinculación no sería necesaria la transferencia, pues se puede gastar indistintamente), es necesario que exista crédito al nivel de la propia aplicación (no es suficiente, pues, con la existencia de crédito al nivel de bolsa de vinculación). Así lo indica el ar tículo 31.2 del Real Decreto 500/1990, que establece que:

«La verificación de la suficiencia del saldo de crédito antes citada deberá efectuarse:

En todo caso, al nivel a que esté establecida la vinculación jurídica del crédito.

En el caso de retenciones para transferencias de créditos a otras partidas presupuestarias, además de la indicada en el apartado anterior, al nivel de la propia partida presupuestaria contra la que se certifique».

EJEMPLO 8

Una corporación ha establecido en las bases de ejecución del presupuesto una vinculación jurídica a nivel de área de gasto (en la clasificación por programas) y capítulo (en la clasificación económica). Ello implica que determinadas aplicaciones están vinculadas en una bolsa cualitativa y cuantitativa dentro de las cuales se puede gastar indistintamente.

Entre las aplicaciones del presupuesto, figuran las correspondientes a las políticas de gasto de educación (32), cultura (33) y deporte (34), con los siguientes créditos:

Guarderías. Reparaciones .............................................. 321/212 2.000

Guarderías. Material escolar ......................................... 321/220.01 3.000

Bibliotecas. Libros ........................................................... 332/220.01 6.000

Piscinas. Productos farmacéuticos ................................ 342/221.06 8.000

En principio, cada aplicación limita su crédito a los gastos para los cuales está asignada. Sin embargo, a través de las bolsas se han vinculado a nivel de área de gasto (área 3) y capítulo (Capítulo 2), por lo que la corporación tendrá 19.000 euros de crédito para gastar indistintamente en cualquiera de ellas.

Suponiendo que se autorizan y disponen gastos: 2.500 para reparaciones, 5.800 para libros de la biblioteca, 6.500 para cloro de las piscinas y 2.200 de material escolar de las guarderías, en la bolsa de vinculación todavía quedan 2.000 euros para gastar indistintamente en cualquiera de las aplicaciones vinculadas.

Ahora bien, si se desea realizar una transferencia de crédito por importe de 2.000, no sería posible desde ninguna de las aplicaciones, pues ninguna de las aplicaciones vinculadas dispone de ese crédito, pero podrían transferirse 1.500 de la aplicación «Piscinas. Productos farmacéuticos 342/221.06», pues se dispone de ese crédito a nivel de aplicación presupuestaria y vinculación.

Existe también una excepción a nivel de vinculación establecida por la entidad en las bases de ejecución (o, en su defecto, en la legislación presupuestaria del Estado) y es el caso de los créditos ampliables; se establece en el artículo 27.2 del Real Decreto 500/1990, con relación a los mismos, que «tendrán carácter vinculante al nivel de desagregación con que figuren en el estado de gastos del presupuesto». Por tanto, los créditos declarados ampliables son vinculantes en sí mismos, y no se incluyen en las bolsas de vinculación.

6.2. LA SITUACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Como se ha dicho, el crédito presupuestario es la cantidad de dinero que se asigna a cada partida y que permite realizar un gasto. Dentro de los créditos puede distinguirse entre iniciales y definitivos:

Crédito inicial. Es el asignado a cada partida presupuestaria en el presupuesto inicial, es decir, el consignado inicialmente (por ejemplo, a la aplicación «Guarderías/reparaciones» se le asignan 1.000 euros. Este dinero constituye el «crédito inicial»).

Crédito definitivo. Será el crédito inicial más o menos las modificaciones presupuestarias (por ejemplo, los 1.000 euros son insuficientes y se incrementa en otros 500 mediante un suplemento. Los 1.500 euros serán el «crédito definitivo»).

Por tanto:

Crédito definitivo = Crédito inicial ± Modificaciones

En cualquier momento del ejercicio puede determinarse el crédito definitivo, partiendo del crédito inicial asignado y alterándolo en las modificaciones efectuadas. Sin embargo, dado que a lo largo de todo el ejercicio pueden realizarse modificaciones, el crédito definitivo que ha resultado asignado a cada aplicación se determinará a 31 de diciembre.

Por otra parte, sean iniciales o definitivos, los créditos presupuestarios pueden, no obstante, encontrarse en tres situaciones, como indica el artículo 30.1 del Real Decreto 500/1990:

«Los créditos consignados en el presupuesto de gastos, así como los procedentes de las modificaciones presupuestarias a que se refiere el artículo 34, podrán encontrarse, con carácter general, en cualquiera de las tres situaciones siguientes:

Créditos disponibles.

Créditos retenidos pendientes de utilización.

Créditos no disponibles».

6.2.1. Créditos disponibles

Según el artículo 30.2 del Real Decreto 500/1990: «En principio, todos los créditos para gastos se encontrarán en la situación de créditos disponibles».

Los créditos se encuentran por tanto disponibles para su ejecución y esta disposición se aplica tanto a los créditos iniciales como a los resultantes de modificaciones presupuestarias (créditos extraordinarios, suplementos, ampliaciones, transferencias, generación por ingresos o incorporación de remanentes).

(Recordar que una aplicación incluida en una bolsa de vinculación sí puede tener un crédito disponible negativo, siempre que el crédito disponible de la bolsa sea positivo o cero).

Como es natural, una vez que ha entrado en vigor el presupuesto y a lo largo de todo el ejercicio de su vigencia, los créditos están «disponibles» para ser gastados (o transferidos) en aquellas atenciones para las cuales han sido consignados en el propio presupuesto. Ahora bien, esta regla general tiene una excepción, que se recoge en el artículo 173.6 del TRLRHL, que señala que la disponibilidad de los créditos presupuestarios quedará condicionada, en todo caso, a:

La existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación, en caso de ayudas, subvenciones, donaciones u otras formas de cesión de recursos por terceros tenidos en cuenta en las previsiones iniciales del presupuesto a efectos de su nivelación y hasta el importe previsto en los estados de ingresos en orden a la afectación de dichos recursos en la forma prevista por la ley o, en su caso, a las finalidades específicas de las aportaciones a realizar.

La concesión de las autorizaciones previstas en el TRLRHL para la concertación de operaciones de crédito, en el caso de que existan previsiones iniciales dentro del Capítulo 9 del estado de ingresos.

En consecuencia, si en el estado de gastos del presupuesto inicial o mediante alguna modificación presupuestaria figuran créditos que están financiados con los ingresos afectados a que se hacen referencia, consignados también en el estado de ingresos, la ley ha introducido una cautela, condicionando la disponibilidad del crédito, o, lo que es lo mismo, la posibilidad de ejecución del gasto, a la certeza de obtención del ingreso:

Si un crédito para gasto está financiado con ayudas, subvenciones o donaciones de cualquier índole, no podrá iniciarse su ejecución en tanto no exista un documento que acredite el compromiso firme de aportación de esta ayuda.

Si un crédito para gasto está financiado con cualquier otra forma de cesión de recursos por terceros (por ejemplo, mediante la enajenación de un terreno municipal), tampoco podrá iniciarse su ejecución en tanto no exista un documento que acredite el compromiso firme de aportación de estos ingresos (en el ejemplo anterior, el acta de adjudicación tras la subasta o el concurso).

Si un crédito para gasto está financiado con un préstamo que precisa de autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tampoco puede ejecutarse el gasto entre tanto no se haya obtenido la autorización señalada.

6.2.2. Créditos retenidos pendientes de utilización

Supone que el crédito pasa de disponible a «reservado», bien:

Para proceder a la autorización de un gasto.

Para transferir la totalidad o parte de ese crédito a otra aplicación.

Para ser dado de baja en un acto o acuerdo posterior.

Para ser declarado no disponible en un acto o acuerdo posterior.

Cuando se va a realizar un determinado gasto o una transferencia, o existe intención (y en algunos casos, obligación) del pleno de la entidad local de dar de baja créditos o de acordar su no disponibilidad, el interventor debe comprobar y certificar la existencia de crédito disponible. La expedición por el interventor de la certificación de la existencia de crédito supone la retención automática del mismo. Crédito retenido es, por tanto, aquel contra el cual se ha expedido un certificado de existencia de crédito. Así lo indica el artículo 31 del Real Decreto 500/1990:

«Retención de crédito es el acto mediante el cual se expide, respecto al de una aplicación presupuestaria, certificación de existencia de saldo suficiente para la autorización de un gasto o de una transferencia de crédito, por una cuantía determinada, produciéndose por el mismo importe una reserva para dicho gasto o transferencia».

La verificación de la suficiencia del saldo de crédito antes citada deberá efectuarse:

En todo caso, al nivel a que esté establecida la vinculación jurídica del crédito (como se vio en el apartado anterior, para ejecutar un gasto es suficiente con que exista crédito en la bolsa de vinculación, aunque no exista crédito en la aplicación concreta).

En el caso de retenciones para transferencias de créditos a otras aplicaciones presupuestarias, además de la indicada en el apartado anterior, al nivel de la propia aplicación presupuestaria contra la que se certifique (por tanto, si la finalidad es una transferencia, no basta con la existencia de crédito en la bolsa de vinculación, sino que también es necesaria la existencia de crédito a nivel de la propia aplicación y por la cuantía, al menos, en que pretende minorarse, como se indicó en el apartado anterior).

6.2.3. Créditos no disponibles

Esta situación tiene lugar en virtud de la aplicación del artículo 173.6 del TRLRHL, que dispone:

«6. No obstante lo previsto en el apartado anterior, la disponibilidad de los créditos presupuestarios quedará condicionada, en todo caso, a:

La existencia de documentos fehacientes que acrediten compromisos firmes de aportación, en caso de ayudas, subvenciones, donaciones u otras formas de cesión de recursos por terceros tenidos en cuenta en las previsiones iniciales del presupuesto a efecto de su nivelación y hasta el importe previsto en los estados de ingresos en orden a la afectación de dichos recursos en la forma prevista por la ley o, en su caso, a las finalidades específicas de las aportaciones a realizar.

La concesión de las autorizaciones previstas en el artículo 53, de conformi-

dad con las reglas contenidas en el Capítulo VII del Título I de esta ley, en el caso de que existan previsiones iniciales dentro del Capítulo IX del estado de ingresos».

Por lo tanto, siempre que en el estado de gastos existan créditos presupuestarios que se financien con subvenciones, donaciones, enajenación de inmovilizado o endeudamiento, la disponibilidad efectiva de ese crédito y, por tanto, la posibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución del gasto quedan condicionadas:

Si la financiación proviene de subvenciones o donaciones, a que exista un documento que acredite el compromiso firme, por ejemplo, un convenio o el acto expreso y escrito de concesión de la subvención o donación.

Si la financiación proviene de enajenación de inmovilizado, a la adjudicación de la venta.

Si la financiación proviene de préstamos o de operaciones de endeudamiento en general, al cumplimiento de los requisitos previstos en el TRLRHL y a la obtención de la autorización del órgano que ejerza la tutela financiera de la entidad local.

Por ello, entre tanto no se cumplan los anteriores requisitos, el crédito que figura en el estado de gastos del presupuesto está en situación de «no disponibilidad» y no puede ser gastado.

Esta misma situación se produce también cuando el pleno de la corporación declara un crédito como «no utilizable». El artículo 33 del Real Decreto 500/1990 establece:

«La no disponibilidad de crédito se deriva del acto mediante el cual se inmoviliza la totalidad o parte del saldo de crédito de una aplicación presupuestaria, declarándolo como no susceptible de utilización.

La declaración de no disponibilidad no supondrá la anulación del crédito, pero con cargo al saldo declarado no disponible no podrán acordarse autorizaciones de gastos ni transferencias y su importe no podrá ser incorporado al presupuesto del ejercicio siguiente.

Corresponderá la declaración de no disponibilidad de créditos, así como su reposición a disponible, al pleno de la entidad».

Una aplicación práctica de la declaración de no disponibilidad se produce cuando, en el transcurso del ejercicio económico, los ingresos no se realizan conforme se había previsto, es decir, se reconocen y liquidan menos de los presupuestados. En este caso, el pleno puede optar por declarar ciertos créditos como «no disponibles», a fin de no liquidar el presupuesto con déficit.

En otros casos, la declaración de no disponibilidad puede ser una obligación legal. Esto sucede cuando la entidad local ha incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto. En estos casos, debe formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto (art. 21 de la LOEPSF). Y en caso de no presentación, falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, la corporación local responsable debe adoptar la siguiente medida (art. 25 de la LOEPSF): «a) Aprobar en el plazo de 15 días desde el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos que garanticen el cumplimiento del objetivo».

El paso de un crédito de «disponible» a «retenido» o a «no disponible» ha de ser objeto de contabilización, tal y como se explicará en la Unidad siguiente.