LECCIÓN 5 EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. Contenido, función y estructura de los presupuestos locales
2. Los principios presupuestarios locales
3. El ciclo presupuestario local

1. CONTENIDO, FUNCIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES

§1. Desde una perspectiva presupuestaria, el principio de autonomía local se manifiesta esencialmente en la capacidad de las Entidades locales para gobernar su gasto a través de la aprobación y ejecución de su presupuesto.

Marco normativo de los presupuestos locales

El régimen presupuestario de las Entidades locales está conformado por los arts. 112 a 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que constituye la regulación básica de la institución presupuestaria local, el Título VI 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, el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Cap. I del Título VI del TRLRHL en materia presupuestaria, y la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades locales. 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 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.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.1 Contenido y función de los presupuestos locales

§2. El art. 112 de la LRBRL dispone que las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye 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. En esta línea, el art. 162 del TRLRHL señala 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 el presupuesto general se integran:

- El presupuesto de la propia entidad.
- Los de los organismos autónomos dependientes.
- Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

E1 presupuesto general contiene para cada uno de los presupuestos que integra:

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

Asimismo, incluye las bases de ejecución que, como hemos señalado, contienen la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, 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.

Conforme establece el art. 166 del TRLRHL al presupuesto general se unen como anexos:

- 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.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- 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.
- 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.
- 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.

El art. 19 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril detalla que el anexo de inversiones recogerá la totalidad de los proyectos de inversión que se prevean realizar en el ejercicio, y deberá especificar para cada uno de los proyectos: a) código de identificación, b) denominación de proyecto, c) año de inicio y año de finalización previstos, d) importe de la anualidad, e) tipo de financiación, determinando si se financia con recursos generales o con ingresos afectados f) vinculación de los créditos asignados y g) órgano encargado de su gestión. El incumplimiento de estos requisitos puede determinar la anulación del Presupuesto aprobado.

La STS de 8 de abril de 2014, confirma la sentencia del TSJ de Andalucía que anuló la aprobación definitiva por parte de la asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla de los Presupuestos Generales para el año 2010, por entender que el Anexo de Inversiones no reunía los requisitos mínimos exigibles. En la sentencia el Tribunal Supremo se cuestiona si es posible admitir la posibilidad de la "nulidad parcial" de los presupuestos de las Entidades locales, anulando exclusivamente en aplicación del principio de conservación de actos aquellos extremos aquejados de irregularidad. Razona que la irregularidad en el Anexo de Inversiones puede tener influencia en la aceptación o rechazo de otros capítulos o partidas del presupuesto, por lo que concluye que en estos casos el reproche legal viene determinado por la nulidad de la totalidad del presupuesto aprobado. Convenimos con el voto particular formulado en la citada sentencia por D. Ramón Trillo Torres, al que se adhiere el D. Segundo Menéndez Pérez, que siendo cierto que los principios de unidad y universalidad se imponen en la aprobación del presupuesto, ello no obsta a que pueda acreditarse una nulidad parcial del presupuesto aprobado, es decir, cabe mantener la parte del presupuesto que pueda ser conservable.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

1.2 La estructura de los presupuestos locales

§3.El art 167.1 del TRLRHL encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda el establecimiento, con carácter general, de la estructura de los presupuestos de las Entidades locales, teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, así como las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir[1].

La estructura presupuestaria y los criterios de clasificación derivados de la aprobación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales en 1988 se regularon en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, que resultó ser de aplicación obligatoria para los presupuestos correspondientes a los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 1992.

Actualmente, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades locales, con peculiaridades en la clasificación por programas, por ejemplo en el área de gasto «Servicios públicos básicos» (área de gasto 1), dado que difieren sustancialmente de los que corresponden a la Administración General del Estado, y tienen en cuenta la enumeración que realiza la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de los servicios públicos de prestación obligatoria a cargo de los municipios y de las provincias. La clasificación por programas ha sustituido a la anterior clasificación funcional, las áreas de gasto han sustituido a los grupos de función, las políticas de gasto a las funciones y los grupos de programas a las subfunciones. También se ha sustituido la denominación «partida presupuestaria» por la de «aplicación presupuestaria» con el fin de evitar posibles confusiones con la «partida» como nivel de desagregación del subconcepto económico y mantener una definición homogénea con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria[2].

[1] El Artículo 167 en su redacción vigente deriva de la disposición final décima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio) que ha modificado el precepto con el fin de profundizar en el cumplimiento del principio de transparencia contenido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

[2] Vid. La resolución de 14 de septiembre de 2009 de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales por la que se dictan medidas para el desarrollo de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, modificó la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, en un doble sentido:

A) Definir los programas de manera más ajustada a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, tras la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

B) Imponer para todos los municipios el deber de presupuestar y contabilizar con el grado de desarrollo suficiente para que se disponga información acerca del gasto en cada uno de los servicios previstos en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local.

También derogó expresamente el artículo 10 de la Orden EHA/3565/2008, es decir, la estructura simplificada que podían aplicar las Entidades locales con población inferior a 5.000 habitantes, e incluyó como concepto presupuestario independiente el Fondo de Contingencia, de forma homogénea con el Estado, y que encuentra su fundamento legal en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha establecido que las Entidades locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLRHL deben incluir en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos, que «*se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio*»

1.3 Modelos de contabilidad local

§4. A raíz de la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales se inició un importante proceso de reforma en la contabilidad de las Entidades locales y sus organismos autónomos, estableciéndose la obligatoriedad de aplicar un Plan General de Cuentas conforme al Plan General de Contabilidad Pública (en adelante PGCP). El. Art. 184.2 de la Ley 39/1988 permitió un tratamiento contable simplificado para Entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes. La aplicación efectiva de este sistema contable se efectuó a mediante la utilización de dos modelos: el llamado «modelo normal» y el «modelo simplificado», cuya regulación quedó recogida en sendas Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de julio de 1990, a través de las que se aprobaron las respectivas Instrucciones de Contabilidad. Cada una de estas dos Instrucciones de contabilidad incorporó, en un Anexo, el Plan Contable aplicable por las entidades que estuviesen sujetas al modelo en cuestión, «normal» o «simplificado», tratándose en los dos casos de un Plan Contable que suponía una adaptación de la versión del PGCP que fue aprobada mediante Resolución de 11 de noviembre de 1983 de la Intervención General de la Administración del Estado.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La revisión de la normativa contable para la Administración Local de 1990 se produjo en el año 2004, articulándose a través de tres modelos contables que vinieron a sustituir a los dos que existían con anterioridad. Estos tres modelos quedaron regulados en las disposiciones siguientes:

- Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre.
- Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre.
- Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.

El ámbito de aplicación de los tres modelos se definió en función de dos variables representativas de la dimensión de las Entidades locales: la población y el importe de su presupuesto, y no únicamente de la población como venía siendo tradicional. Al igual que sucedió en el caso de las Instrucciones de 1990, las nuevas Instrucciones del «modelo normal» y del «modelo simplificado» de contabilidad local del 2004 incorporaron, como Anexo, el Plan Contable aplicable por las entidades sujetas al modelo en cuestión, siendo el mismo una adaptación de la versión del PGCP de 1994. En el «modelo básico», se optó por la partida simple como único método de registro.

Con la aparición en el año 2010 de un nuevo PGCP, aprobado por Orden EHA/1037/2010 de 13 de abril, se ha entrado en una nueva etapa de la contabilidad de las administraciones públicas. Este nuevo PGCP, que en el artículo único de la propia Orden EHA/1037/2010 se cataloga como «plan contable marco para todas las Administraciones Públicas», ha obligado a efectuar una revisión de la normativa contable de aplicación a las Entidades locales y sus organismos autónomos.

Actualmente, la normativa contable local está conformada por:

- La Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, y deroga la aprobada por Orden EHA/4041/2004 de 23 de noviembre.
- La 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.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre, ha modificado los planes de cuentas locales anexos a las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local aprobados por las citadas Órdenes HAP/1781 y 1782/2013, de 20 de septiembre, que son por mandato del artículo 203.1 del TRLRHL una adaptación a las Entidades locales del Plan General de Contabilidad Pública aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por lo que la modificación de dicho PGCP, a través de la Orden HFP/1970/2016, de 16 de diciembre, ha obligado a efectuar esta revisión de los Planes de Cuentas Locales para adaptarlos al PGCP modificado.

Por último, la regulación de la consolidación de cuentas de las Entidades locales fue objeto de reforma por la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho año, que modificó el art. 209.4 del TRLRHL para imponer la obligación de formular cuentas consolidadas en los términos previstos en las normas de consolidación para las entidades locales a aprobar por el Ministro de Hacienda y Función Pública. Con este objeto el Ministerio de Hacienda ha aprobado la Orden HAC/836/2021, de 9 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público local.

II. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS LOCALES

2.1 Principio de competencia

Principio de competencia

§5. La Constitución distribuye las competencias presupuestarias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo materializando en este ámbito el esquema constitucional de división de poderes, correspondiendo al ejecutivo la elaboración del presupuesto y al legislativo su aprobación. En el ámbito local, el art. 167.1 del TRLRHL atribuye al Presidente de la Entidad local la formación del presupuesto, y el art. 127.1 b) de la LRBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local la aprobación del proyecto de presupuestos en los municipios a los que resulta de aplicación el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La aprobación del presupuesto corresponde al Pleno Municipal, como máximo órgano de representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal, de acuerdo con lo establecido en los arts. 168.5 y 169.2 del TRLRHL.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.2 Principio de universalidad

Principio de universalidad

§6. El presupuesto local debe incluir la totalidad de los ingresos y gastos. Así dispone, el art. 162 del TRLRHL 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. Ahora bien, los efectos jurídicos sobre los ingresos y gastos son diferentes. Así, mientras que, respecto de los ingresos realiza una mera estimación o previsión, respecto de los gastos, su aprobación por el Pleno constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino.

Una manifestación contable del principio de universalidad es el principio del *"presupuesto bruto"*. En el ámbito local, el art. 165.3 del TRLRHL dispone que "*los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro"*, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso. Asimismo, relacionado con este principio de universalidad *"el principio de no afectación"* supone que todos los ingresos se destinan a financiar globalmente e indistintamente los gastos públicos, no reconociéndose prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación. Como excepciones a este principio pueden citarse en el ámbito local, entre otros: el producto de la enajenación de los bienes patrimoniales (art. 5 TRLRHL), las contribuciones especiales (art. 29.3 TRLRHL) o las subvenciones finalistas (art. 40.1 del TRLRHL).

2.3 Principio de unidad

Principio de unidad

§7. Este principio implica la existencia de un único documento presupuestario que engloba todos los ingresos y gastos, y se opone a la existencia de presupuestos especiales, extraordinarios o adicionales. El art. 164.1 del TRLRHL 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. C) Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Desde una perspectiva contable, el principio de *"unidad de caja"* determina la centralización de cobros y pagos, la existencia de una caja única con el fin de conseguir una gestión eficaz de las disponibilidades líquidas. Dispone el art. 196.1 letra b) del TRLRHL que una de las funciones encomendadas a la Tesorería de las entidades locales es *servir al principio de unidad de caja*, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.

2.4 Principio de anualidad.

§8. El principio de anualidad tiene una doble manifestación:

Principio de anualidad

- **La anualidad de aprobación:** los presupuestos locales tienen carácter anual (1 de enero a 31 de diciembre) de conformidad con lo dispuesto en el art. 112.1 LRBRL, que prevé que las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único y que el presupuesto coincide con el año natural.

  Si no son aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, queda automáticamente prorrogada la vigencia del anterior, es decir, opera la prórroga presupuestaria[3]. El art. 169.6 del TRLRHL dispone que si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

- **La anualidad en la ejecución:** Los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedan anulados, sin más excepciones que las señaladas en el artículo 182 del TRLRHL, que se ocupa de la incorporación de créditos.

[3] Vid. Art. 112.5 de la LRBRL.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.5. Principio de especialidad

Principio de especialidad

§9. Este principio presenta tres vertientes: cualitativa, cuantitativa y temporal. La primera hace referencia a que la autorización presupuestaria es para realizar gastos concretos y determinados, totalmente especificados, es decir, no se faculta para efectuar gastos genéricos, existiendo limitaciones al traspaso de créditos entre partidas presupuestarias o la creación de otras diferentes a las inicialmente aprobadas (art. 172.1 del TRLRHL). La especialidad cuantitativa hace referencia a que la autorización presupuestaria es para realizar gastos por una cantidad máxima y concreta (art. 173.5 del TRLRHL). Y, finalmente, la especialidad temporal, hace referencia a que la autorización presupuestaria es para gastar durante un período de tiempo concreto, y no por tiempo indefinido. Este período de tiempo es lo que se denomina "ejercicio presupuestario", que como acabamos de señalar coincide con el año natural (art. 176.1 del TRLRHL). Con la finalidad de reforzar este carácter limitativo de los créditos del presupuesto de gastos, el citado art. 173.5 del TRLRHL establece que los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que impliquen el compromiso de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el presupuesto de gastos, son nulos de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

Cada una de las vertientes de esta triple limitación suaviza su rigor mediante la aplicación de excepciones.

Modificaciones presupuestarias: excepciones al principio de especialidad presupuestaria	
Principio de especialidad temporal	Anualidad en la aprobación: **Créditos plurianuales**. **Prórroga presupuestaria**
	Anualidad en la ejecución: **Incorporaciones de crédito**
Principio de especialidad cuantitativa	**Ampliación de crédito**
Principio de especialidad cualitativa	**Transferencia de crédito**
Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa	**Créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Generación de créditos. Anticipos de Tesorería**

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.6. Principios relacionados con la normativa de estabilidad presupuestaria

§10. El hito más relevante en este ámbito fue la inclusión del principio de estabilidad en la Constitución de 1978, a través de la reforma operada en el art. 135 CE el 27 de septiembre de 2011 (BOE Núm. 233 de 27 de septiembre de 2011)[4]. Con anterioridad a esta reforma constitucional el legislador estatal ya había aprobado la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria) y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la primera. Actualmente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos) e introduce tres principios nuevos: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

La LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social, establece tres reglas fiscales al mismo nivel: a) estabilidad presupuestaria, b) deuda pública, c) regla de gasto.

El acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 fijó los siguientes objetivos:

1. El **objetivo de estabilidad presupuestaria** para el período 2020-2023 para el conjunto de Administraciones Públicas:

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010
(en porcentaje del PIB)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Comunidades Autónomas	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8
Total Administraciones Públicas	**-1,8**	**-1,5**	**-1,2**	**-0,9**

[4] Sobre la evolución de la normativa de estabilidad presupuestaria véase Lección 2. Epígrafe 3.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2. El **objetivo de deuda pública** para el período 2020-2023 en el conjunto de Administraciones Públicas es el siguiente (%PIB):

Objetivos de deuda pública (%PIB)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central y Seguridad Social	69,2	68,6	67,7	66,6
Comunidades Autónomas	23,4	22,8	22,1	21,4
Entidades Locales	2,0	2,0	1,9	1,8
Total Administraciones Públicas	**94,6**	**93,4**	**91,7**	**89,8**

3. **Regla de gasto** para el período 2021-2023. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la siguiente tasa de referencia:

Tasa de referencia nominal
(% variación anual)

2020	2021	2022	2023
2,9	3,0	3,2	3,3

Los arts. 135.4 de la CE y 11.3 de la Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera prevén excepciones al cumplimiento de las reglas fiscales. El 6 de octubre de 2020, ante la aguda crisis económica provocada por la pandemia derivada de la COVID-19, el Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda aprobados por el Parlamento en el mes de marzo de 2020. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó el 22 de octubre de 2020 el reconocimiento de la existencia de una emergencia extraordinario derivada de la pandemia, y la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020 y 2021. Esta medida fue prorrogada en 2022, y se ha extendido al ejercicio 2023 por las consecuencias económicas de la invasión rusa de Ucrania, que ha provocado el aumento de la incertidumbre, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y perturbaciones en las cadenas de suministro.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.6.1. Principio de estabilidad presupuestaria

Principio de estabilidad presupuestaria

§11. El art. 135.2 de la CE dispone que el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus estados miembros y que las Entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario. En consecuencia, el mandato constitucional es más riguroso con las Entidades locales. Se ha justificado está diferenciación en la menor capacidad financiera de las Haciendas locales para corregir por si mismas las desviaciones presupuestarias de sus cuentas públicas.

Los presupuestos de las EELL deben aprobarse sin déficit inicial

El principio de estabilidad presupuestaria en su versión clásica de equilibrio o nivelación presupuestaria ya estaba incluido en el ámbito local en el art. 146.4 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988 (actual art.165.4 del TRLRHL) que prevé que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general de la Entidad local deberá aprobarse sin déficit inicial. Ahora bien, más importante que la exigencia legal de que el presupuesto inicial se presente equilibrado para su aprobación es que en las fases de ejecución y de liquidación se respete adecuadamente este principio[5].

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera prevé en su art. 21 que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora deba 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. Este precepto establece un contenido mínimo de alcance general de los planes económico-financieros, que en el ámbito particular de las Corporaciones Locales se complementa con el art. 116 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, introducido por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El citado art. 116 bis, apartado segundo de la LRBRL dispone que los planes económico financieros incluirán al menos las siguientes medidas:

Incumplimiento del objetivo de estabilidad: Plan Económico Financiero

a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad local para reducir sus costes.

[5] Vid. MENÉNDEZ MORENO A. y CORCUERA TORRES, A. (2004), pp.128-129, que observan que lo que venía ocurriendo en la práctica es que cuando una Entidad local quería gastar más allá de su capacidad real de ingreso, lo que hacía era "inflar" ficticiamente su estado de ingresos, con lo cual eludía formalmente la prohibición de aprobar el presupuesto con déficit, aunque sabía que se produciría ineludiblemente.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

STC 180/2016, de 20 de octubre, (FJ 8), concluye que el art. 116 bis.2 LBRL, aunque obliga a las Entidades locales a incluir en el plan determinadas medidas para volver a cumplir con los objetivos cuyo incumplimiento motivó su adopción, deja un amplio margen de decisión en manos de los gobiernos locales para definir el programa de medidas por lo que no vulnera la autonomía local garantizada por los arts. 137 y 140 CE.

2.6.2 Principio de plurianualidad

Principio de plurianualidad

§12. Este principio determina que la elaboración de los presupuestos se encuadra en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos.

2.6.3 Principio de transparencia

Principio de transparencia

§13. Supone que la contabilidad de las Entidades locales, así como sus presupuestos y liquidaciones, deben contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La LO 2/2012 además de recoger el principio de transparencia como principio general en su artículo 6, también concreta su instrumentación en su artículo 27 en el que autoriza al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a recabar de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones establecidas en la Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información que exija la normativa europea[6].

2.6.4 Principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos

Principio de eficiencia

§14. Este principio supone que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin las Entidades locales deberán aplicar políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

2.6.5 Principio de sostenibilidad financiera

Principio de sostenibilidad financiera

§15. La LO 2/2012, de 27 de abril, entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública y morosidad de deuda comercial, conforme a lo establecido en la citada ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, incluyó dentro de estos límites la morosidad de la deuda comercial, al entender que limitar el control del endeudamiento a la deuda pública financiera era obviar una de las expresiones más relevantes del endeudamiento, la deuda comercial.

La citada LO 2/2012, de 27 de abril dispone que corresponde al Gobierno fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. También incluye la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no puede aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto.

[6] Véase, por ejemplo, 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, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.6.6. Principio de responsabilidad

Principio de responsabilidad

§16. Este principio supone que el Estado no asume ni responde de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de la LO 2/2012, de 27 de abril, vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos y que, en la misma línea, las Comunidades Autónomas no asumen ni responden de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

2.6.7 Principio de lealtad institucional

Principio de lealtad institucional

§17. Por último, el principio de lealtad institucional se configura como un principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO LOCAL

3.1 Elaboración del presupuesto

§18. Corresponde al Presidente de la Entidad local formar el presupuesto general y remitirlo, informado por la Intervención y con los anexos y con la documentación complementaria, al Pleno antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución[7]. La remisión a la Intervención se efectuará de forma que el Presupuesto, con todos sus anexos y documentación

[7] Vid. Art. 18.1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril que dispone que *"el presupuesto de la Entidad local será formado por su Presidente y al mismo habrá de unirse, para su elevación al Pleno, la siguiente documentación: a) Memoria suscrita por el Presidente 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 mismo, suscritas, una y otro, por el Interventor y confeccionados conforme dispone la Instrucción de Contabilidad. c) Anexo de personal de la Entidad local, en que se relacionen y valoren los puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto. d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio, suscrito por el Presidente y debidamente codificado. e) 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 obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del Presupuesto [art. 149.1, e), LRHL].En relación con las operaciones de crédito, se incluirá en el informe, además de su importe, el detalle de las características y condiciones financieras de todo orden en que se prevean concertar y se hará una especial referencia a la carga financiera que pese sobre la Entidad antes y después de su formalización".*

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Elaboración del presupuesto

complementaria, pueda ser objeto de estudio durante un plazo no inferior a diez días e informado antes del 10 de octubre. El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente. La Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades locales y otras de carácter económico modificó el art. 168 del TRLRHL, que regula la documentación que se debe acompañar a los presupuestos de las Entidades Locales, de modo que también deberá incorporarse información relativa a los beneficios fiscales en tributos locales y a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social.

En los municipios a los que resulta de aplicación el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que prevé un régimen de organización peculiar para los municipios de gran población, corresponde a la Junta de Gobierno Local la aprobación del proyecto de presupuestos de conformidad con lo establecido en el art. 127.1 b) de la LRBRL[8].

Presupuestos participativos

§19 La mayor proximidad de las Entidades locales a los ciudadanos ha favorecido el desarrollo del binomio "presupuesto y participación ciudadana", facilitando la intervención directa de los vecinos en la elección de los gastos que más le afectan mediante los denominados "presupuestos participativos". Así, algunas Entidades Locales a través de los denominados *presupuestos participativos* permiten a los ciudadanos decidir o tomar decisiones en relación con el presupuesto municipal con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones en materia generalmente de gastos (actividades, inversiones públicas, etc...) e incluirlos en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando los más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados[9].

[8] Vid. Art 121 LRBRL en relación con su ámbito de aplicación dispone: *"1. Las normas previstas en este título serán de aplicación: a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos".*

[9] Vid. www.presupuestosparticipativos.com .

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La primera experiencia de presupuesto participativo (*orçamento participativo*) se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil). En España las experiencias más significativas se están desarrollado en ciudades como Sevilla, Córdoba, Albacete, Móstoles, San Sebastián, Málaga, Jerez, Getafe, Leganés[10].

3.2 Aprobación del presupuesto

3.2.1 Régimen general de aprobación del presupuesto

§20. La aprobación del presupuesto municipal corresponde al Pleno Municipal y requiere mayoría simple de conformidad con el art. 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Dispone el art. 169 del TRLRHL, que aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, 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. La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno debe realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

Régimen general:

Aprobación del presupuesto

El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial y se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente Comunidad Autónoma.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 170.2 del TRLRHL únicamente podrán presentarse reclamaciones contra el presupuesto:

- Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta ley.
- Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

[10] Vid. La guía para la puesta en marcha del proyecto "presupuestos participativos", en www.femp.es

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

3.2.2 Regímenes especiales de aprobación del presupuesto

Régimen especial:

Cuestión de confianza

§21.El artículo 197.bis de la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general, incorporado por la LO 8/1999, de 21 de abril ha introducido en el ámbito municipal la "cuestión de confianza", con la finalidad dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permitiera superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en materias que tengan la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal.

El citado precepto permite vincular la cuestión de confianza a la aprobación o modificación de cuatro proyectos concretos (los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y los instrumentos de planeamiento general), de forma que de no obtenerse la confianza se produce el cese automático del Alcalde y la elección de otro en los términos que el precepto regula, salvo que la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, supuesto en el que no opera el cese, sino que se condiciona el mismo a que se presente y prospere una moción de censura con candidato alternativo. Señala al respecto el art. 197 bis de la LO 5/1985, de 19 de junio, que cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si ésta no prospera.

Como acabamos de exponer la ausencia de moción de censura provoca la aprobación del proyecto de presupuestos. Ahora bien, el texto legal no especifica si esta aprobación es inicial o definitiva. Por lo que cabe interpretar que en estos casos la ausencia de la moción de censura en el plazo de un mes produce la aprobación “definitiva” del proyecto de presupuestos o, por el contrario, determina la aprobación “provisional”, siendo necesario el trámite de exposición pública previsto con carácter general para su aprobación definitiva.

> La STS de 13 de febrero de 2015 ha concluido que no puede sostenerse que el artículo 197.bis.5 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral, suponga la exclusión del binomio aprobación inicial/aprobación definitiva legalmente previsto.
> Los magistrados don Luis María Díez-Picazo Giménez y doña María del Pilar Teso Gamella suscribieron un voto particular en el que razonan que entender que en estos casos la aprobación es solamente la inicial -y no la final- supone obstaculizar notablemente la posibilidad de que el mencionado precepto alcance la finalidad que persigue.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

§22. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local incluyó una Disposición Adicional Decimosexta en la Ley reguladora de las bases de régimen local (actualmente anulada) que recogía que:

Régimen especial:

D.A. 16ª de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

(anulada)

> *"1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar: a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas. d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.*
>
> *2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación".*

En síntesis, esta disposición preveía que si el Pleno no aprobaba los acuerdos mencionados por la mayoría necesaria, la Junta de Gobierno Local tenía competencia para hacerlo. En lo que aquí interesa, este precepto rompía las reglas básicas y el esquema tradicional de reparto de funciones entre Pleno y Junta de Gobierno en materia presupuestaria, al atribuir entre otras competencias a la Junta de Gobierno, en el supuesto previsto en el precepto, la aprobación del presupuesto municipal[11].

[11] Véase, como antecedente el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros que puso a disposición de los municipios que se encontraban en situaciones de especial dificultad un conjunto de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo a la liquidez, de carácter temporal y voluntario, que les permitiera hacer frente a estos problemas, siempre que cumplieran con las debidas condiciones fiscales y financieras. Entre estas condiciones el citado Real Decreto-ley 8/2013 recogía medidas de carácter presupuestario y preveía reglas para desbloquear los problemas en la aprobación de presupuestos. El art. 26 g) del Real Decreto-ley 8/2013 señalaba que en el caso de que, existiendo previamente un presupuesto prorrogado, el Pleno de la Corporación Local no aprobara el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, debía remitirse éste a la Junta de Gobierno Local, quien tenía la competencia para su aprobación.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El Tribunal Constitucional ha resuelto que las ventajas que eventualmente este precepto podía propiciar para la estabilidad presupuestaria, no superan los perjuicios causados al principio democrático en una doble dimensión: la primera, la exigencia de que las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa, y la segunda, la garantía de que en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría, y, con base a este razonamiento anuló la citada previsión[12]. Constituía una medida contraria al principio de competencia, que exige que las decisiones presupuestarias sean aprobadas por la norma de mayor rango jerárquico emanada del órgano de máxima representación de los ciudadanos (Cortes Generales, Asambleas legislativas de las CCAA y Plenos de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales)[13].

3.3. Ejecución del presupuesto

§23. Como ya hemos expuesto en el apartado primero, por su alcance y contenido las bases de ejecución presupuestaria aprobadas por las Corporaciones locales se configuran como auténticas normas presupuestarias propias con una gran relevancia en esta fase del ciclo presupuestario.

3.3.1 Ejecución del presupuesto de gastos

§24. La ejecución del presupuesto de gastos está conformada por aquellas actuaciones administrativas que tienen por objeto la realización del gasto público y se concreta en las siguientes fases:

- **Autorización del gasto:** Se define en el art. 54 del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril, que señala que la autorización es el acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. De esta forma, la autorización constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, si bien no implica relaciones con terceros externos a la Entidad local. Dentro del importe de los créditos presupuestados corresponde la autorización de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad, o a los órganos facultados para ello en los Estatutos de los Organismos autónomos de conformidad con la normativa vigente.

[12] Vid. STC 111/2016, de 9 de junio.

[13] Vid. CORCUERA TORRES, A. (2015), en www.inap.es.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

- **Disposición o compromiso de gasto:** es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado. La disposición o compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución. Dentro del importe de los créditos autorizados corresponde la disposición de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad o al Órgano facultado para ello en los correspondientes Estatutos, en el supuesto de los Organismos autónomos dependientes, de conformidad con la normativa vigente.
- **Reconocimiento o liquidación de la obligación** es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido. Previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. Las Entidades locales establecen, en las bases de ejecución del presupuesto, los documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación. Corresponde al Presidente de la Entidad local o al Órgano facultado estatutariamente para ello, en el caso de Organismos autónomos dependientes, el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos y al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.
- **La ordenación del pago** es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad local. Competen al presidente de la entidad local las funciones de ordenación de pagos. El Pleno de la entidad local, a propuesta del presidente, podrá crear una unidad de ordenación de pagos que, bajo la superior autoridad de éste, ejerza las funciones administrativas de la ordenación de pagos. El Pleno de las entidades locales de más de 500.000 habitantes de derecho, a propuesta del presidente, podrá asimismo crear una unidad central de tesorería que, bajo la superior autoridad de éste, ejerza las funciones de la ordenación de pagos. La ordenación de pagos en los organismos autónomos la ejercerá el órgano de estos que, por estatutos, la tenga atribuida. La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Si se producen incumplimientos en el procedimiento de ejecución del presupuesto que den lugar a la ordenación de gastos o pagos sin crédito presupuestario, se podrá exigir responsabilidades al órgano competente para ordenar el gasto y al interventor si no manifestó su discrepancia (art. 188 el TRRHL), por el importe de los gastos y pagos liquidados sin crédito.

La intermediación de entidades financieras en las relaciones entre las Entidades locales y sus proveedores ha generalizado operaciones de "factoring" y "confirming". En el primer caso, las operaciones de "factoring" los proveedores endosan a una entidad financiera las facturas que les adeuda la Entidad local como consecuencia de su necesidad de liquidez y el retraso en el pago. Por su parte, las operaciones de "confirming" consisten en que la Entidad local entrega a una entidad financiera sus facturas para su abono al proveedor final, trasladando la obligación de pagar al proveedor a la entidad financiera.

3.3.2 Ejecución del presupuesto de ingresos

§25. La ejecución del presupuesto de ingresos se realiza a través de las siguientes fases: a) Reconocimiento de los derechos de cobro y b) Extinción del derecho. Estas dos fases pueden darse de manera separada, primero surge el derecho de cobro y después se cobra, o de manera simultánea.

- **El reconocimiento de los derechos de cobro** es un acto mediante el cual se cuantifica y se reconoce la existencia de un crédito o derecho de cobro a favor de la entidad. Existen numerosos ejemplos de reconocimiento de derechos de cobro, uno de ellos es la aprobación por parte de la Entidad local de los padrones de cobro periódico (IBI, IAE e IVTM).
- **La extinción del derecho a cobrar**, con carácter general se produce mediante el cobro de mismo. Existen, además, otras formas de extinción, ya que la Entidad local puede anular liquidaciones que previamente había reconocido, puede producirse la insolvencia del deudor o la prescripción del derecho. También, de acuerdo con la normativa aplicable, la entidad puede conceder aplazamientos o fraccionamientos del derecho de cobro. El aplazamiento supone retrasar el vencimiento del cobro y el fraccionamiento supone dividir el vencimiento de un derecho de cobro en varios vencimientos. Estas figuras no suponen la extinción del derecho de cobro, pero pueden implicar que un derecho de cobro que tenía su vencimiento en un ejercicio se retrase a otro u otros posteriores. Por último, en la gestión de los ingresos hay que hacer referencia a la existencia de devoluciones de ingresos debidos o indebidos, que tienen por objeto devolver a los interesados cantidades que fueron previamente ingresadas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

3.3.3 Cierre y liquidación del presupuesto

§26. Finalmente, el presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería local los ingresos y pagos pendientes. Las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre configurarán el remanente de tesorería de la Entidad local. La cuantificación del remanente de tesorería debe realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

Las Entidades Locales establecen los criterios para determinar los derechos pendientes de dudoso cobro en las Bases de Ejecución del Presupuesto. Con el objeto de establecer unos criterios homogéneos y más rigurosos, el art. 193 bis del TRLRHL, introducido por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha establecido unos mínimos con carácter de legislación básica.

Artículo 193 bis TRLRHL. Derechos de difícil o imposible recaudación.

Las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:

a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.

b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.

c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.

d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Las Entidades locales deben confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente. Es conveniente que aprueben una instrucción que regule las operaciones a realizar a cierre de ejercicio, con el objetivo de normalizar y planificar la fecha límite para proponer la iniciación del procedimiento de gasto, para aplicar una factura al presupuesto en curso, así como para aplicar gastos a ejercicio a cerrar, y el procedimiento a seguir con aquellas facturas expedidas en diciembre del ejercicio precedente, pero con entrada en los registros en enero del año siguiente, respetando el principio de devengo y la anualidad presupuestaria[14].

Por último, y para el caso de que se liquide el presupuesto cerrado con remanente de tesorería negativo debe actuarse de tres formas sucesivas, conforme el siguiente orden: en la primera sesión plenaria que se celebre se acuerde la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido; segunda, si esa reducción no es posible se podrá concertar una operación de crédito por su importe y, finalmente y en defecto de las anteriores medidas, que el presupuesto del ejercicio siguiente se apruebe con un superávit inicial de cuantía no inferior al déficit producido[15]. Las Entidades locales deben remitir copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda.

3.4 El control del presupuesto local

§27.Atendiendo al órgano que realiza el control puede ser político o administrativo -este último puede ser externo o interno-. Atendiendo al momento temporal puede ser previo o "*ex ante",* simultaneo a la actividad objeto de control o *"a posteriori"* de esta actividad.

3.4.1 Control interno

§29. El artículo 213 del TRLRHL diferencia tres aspectos del control interno: la función interventora, la función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente y la función de control de eficacia.

[14] Vid. Informe Nº 1017 de 23 de diciembre de 2013 del Tribunal de Cuentas de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las Entidades locales sin crédito presupuestario (www.tcu.es).

[15] Sobre la interpretación del art. 193 del TRLRHL, véase, las SSTS de 20 de noviembre de 2008 y 22 de junio de 2015.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La **función interventora** tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las Entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de esta función comprende:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Este informe atiende únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.

La Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local reforzó el papel de la función interventora en las Entidades locales estableciendo, por ejemplo, la obligación para los órganos de intervención de las Entidades Locales de remitir al Tribunal de Cuentas los acuerdos y resoluciones adoptados en los que concurran posibles irregularidades o deficiencias puestas de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y que hayan dado lugar al oportuno reparo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos[16].

[16] Vid. Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa (BOE núm. 170, de 17 de julio de 2015).

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El art. 219 del TRHL prevé supuestos que no están sometidos a intervención previa (por ejemplo, los gastos de material no inventariable o los contratos menores) o que están sometidas a fiscalización limitada (por ejemplo, las Entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría).

El **control financiero** tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las Entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes. Este control tiene por objeto informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos. Se realiza por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público.

El **control de eficacia** tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

El desarrollo reglamentario de esta materia se ha llevado a cabo por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, que ha cubierto el vacío reglamentario existente, dotando a las Entidades locales de una estructura común de control interno, tomando como referencia el modelo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). El citado Real Decreto establece unos estándares mínimos que debe cumplir el régimen de control de las Entidades locales a fin de aplicar de manera homogénea: la función interventora, el control financiero y la auditoría pública. Resulta novedosa la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración o contratación (véase, art. 34 del Real Decreto 424/2017). Conforme a su Disposición Final segunda, el RD 424/2017 entró en vigor el 1 de julio de 2018, si bien el primer ejercicio de realización de auditorías de cuentas anuales previstas en el artículo 29.3.A) se realizó sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cerró el 1 de enero de 2019.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Dispone el art. 1.2 del RD 424/2017, de 28 de abril, que las actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las Entidades Locales en desarrollo de las anteriores disposiciones.

La STC 79/2018, de 5 de julio de 2018 ha desestimado el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Canarias respecto al citado art. 1.2 del RD 424/2017, de 28 de abril. El Tribunal Constitucional razona que dicho precepto, al establecer una referencia a determinadas fuentes aplicables al control interno de las Entidades locales, no hace otra cosa que cumplir con su función de desarrollo reglamentario de la normativa estatal, precisando que este carácter no es obstáculo a la aplicación de las normas pertinentes cualquiera que sea su rango y el ámbito de su competencia. El Tribunal Constitucional desestima el recurso al apreciar que el título competencial que habilita la intervención estatal en el control interno económico-presupuestario de las entidades del sector público local es el contenido en el art. 149.1.14ª de la CE.

3.4.2 Control externo.

§30. La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales y de todos los organismos y sociedades dependientes es función propia del **Tribunal de Cuentas**, con el alcance y condiciones que establece su ley orgánica reguladora y su ley de funcionamiento. A tal efecto, las Entidades locales rendirán al citado Tribunal, antes del día 15 de octubre de cada año, la cuenta general a que se refiere el artículo 209 del TRLRHL correspondiente al ejercicio económico anterior. Una vez fiscalizadas las cuentas por el Tribunal, se someterá a la consideración de la Entidad local la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, sin perjuicio, todo ello, de las actuaciones que puedan corresponder al Tribunal en los casos de exigencia de responsabilidad contable[17].

[17] Vid. Por ejemplo, Informe nº 1230 de fiscalización del sector público local correspondiente al año 2015 (2017), en www.tcu.es .

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

De conformidad con la previsión incluida en el art. 223.4 del TRLRHL la mayoría de las CCAA han constituido **órganos de control externo (OCEX)** en el ámbito autonómico cuya función principal es la de fiscalizar la gestión o actividad económica, financiera y contable del sector público autonómico y, en lo que aquí interesa, también ejercen competencias fiscalizadoras sobre las Entidades locales de la Comunidad Autónoma respectiva. Esta función fiscalizadora se manifiesta en una triple vertiente: a) control de regularidad financiera a través de la que se verifica si los estados contables han sido elaborados y presentados de acuerdo con los principios contables que resulta aplicable, b) control de legalidad que comprueba si la entidad cumple la normativa legal que rige su actividad, c) los controles de eficacia, eficiencia y economía, que evalúan la actuación de acuerdo con los objetivos asignados y los principios de una buena gestión[18].

Los OCEX carecen de potestad jurisdiccional, que se reserva en exclusiva al Tribunal de Cuentas. No obstante, los órganos autonómicos de control externo, por delegación del Tribunal de Cuentas, pueden instruir las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables.

Por último, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa ha modificado la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas a fin de contemplar la posibilidad de establecer, allí donde no existan o se supriman OCEX, secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para el cumplimiento de las funciones propias de estos órganos.

[18] Vid. Por ejemplo, Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid y sus entidades dependientes, ejercicios 2010 y 2011aprobado en el Consejo de 19 de noviembre de 2013 de la Cámara de cuentas de la Comunidad de Madrid en www.madrid.org/camaradecuentas/.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

BIBLIOGRAFIA:

ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J.M. (2007): *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales,* en El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley. Grupo Wolters Kluwer.

CORCUERA TORRES, A. (2015): *Aspectos financieros de la reforma local,* en REALA, número extraordinario, INAP, enero.

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2013): *La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas,* en Crónica Presupuestaria Nº.1, Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

GARCÍA HEREDIA, A. (2013): *Las operaciones de endeudamiento de las Entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,* Revista Española de Derecho Financiero Nº 158. Abril-Junio.

LÓPEZ DÍAZ, A. (2013): *La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España,* Revista Española de Derecho Financiero Nº 157. Enero-Marzo.

MENÉNDEZ MORENO A. y CORCUERA TORRES, A. (2004): *Algunas propuestas de reforma del régimen presupuestario de las Corporaciones locales: Especial referencia al principio de estabilidad,* en Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 2. Febrero.

PÉREZ ROYO, F. (2010): *Derecho Financiero y Tributario. Parte General.* Vigésima Edición. Civitas. Thomson Reuters.

RAMALLO MASSANET, J. (2013): *El Presupuesto del Estado,* en Revista Española de Derecho Financiero Nº 157. Enero –Marzo.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. (2013): *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado,* en Crónica Presupuestaria Nº.1, Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

VILLAR ROJAS, F.J. (2014): *Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, publicado en www.inap.es .

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.