

16. Los presupuestos de los Ayuntamientos

José Javier Muñoz Casas

Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. Introducción: concepto y regulación.
2. Contenido del presupuesto.
3. Elaboración y aprobación del presupuesto.
4. El procedimiento especial de aprobación del presupuesto mediante cuestión de confianza.
5. La estructura del presupuesto.
6. Los principios presupuestarios.
7. La gestión del presupuesto de gastos.
8. Modificaciones presupuestarias.
9. Cierre y liquidación del presupuesto.
10. Preguntas habituales sobre los presupuestos.

1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y REGULACIÓN

Según la definición del artículo 162 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante LRHL), 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.

La regulación de los presupuestos se contiene en las siguientes normas:

—La citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, artículos 162 a 193 bis.

—El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la Ley en materia de presupuestos.

—La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

—La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta última Ley se estudia en el capítulo de la presente Guía dedicado a la estabilidad presupuestaria.

El presupuesto de un Ayuntamiento es el documento a través del cual se planifica la actividad económico-financiera de un año.

El presupuesto tiene aspectos económicos, políticos y jurídicos.

Por una parte, es un documento económico, ya que implica la toma de decisiones sobre el uso de unos recursos escasos (los ingresos) para usos alternativos (los gastos). La decisión económica obliga a establecer prioridades.

Desde el punto de vista político, el presupuesto es el programa de gobierno local en cifras. Las prioridades económicas desde este punto de vista tienen carácter político. El presupuesto dota de financiación a las distintas líneas de acción de gobierno.

Finalmente el presupuesto es un documento de carácter jurídico. El efecto jurídico sobre los ingresos es estimativo, en tanto en cuanto se prevén los ingresos que se pretenden liquidar en el año. Sin embargo, respecto a los gastos el presupuesto es limitativo: no se puede gastar por encima de las créditos aprobados.

2. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO

Cuando se habla del «presupuesto general» de una entidad local se está haciendo referencia a la idea de que todas las entidades que tienen personalidad propia tienen también presupuesto propio. Un Ayuntamiento, un organismo autónomo, una entidad pública empresarial, una sociedad mercantil, una fundación local, un consorcio local, todas estas entidades tienen personalidad propia y presupuesto propio. El presupuesto general integra el presupuesto de la entidad matriz (Ayuntamiento) y el de todos sus entes dependientes (organismos autónomos, etc.).

La mayor parte de los Ayuntamientos de pequeños municipios no tienen ninguna entidad dependiente, luego su presupuesto general va a coincidir con el presupuesto del Ayuntamiento sin más.

El contenido esencial del presupuesto está constituido por los estados de gastos y de ingresos y por las bases de ejecución.

El presupuesto general contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

—Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

—Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Es importante destacar que los ingresos y gastos que se presupuestan son aquellos que se prevén liquidar y reconocer. Para los ingresos significa que las liquidaciones individuales o los padrones o listas cobratorias se van a aprobar dentro del año. Para los gastos significa que se van a aprobar dentro del año las facturas, las certificaciones de obra o los documentos equivalentes para otros gastos que no deriven de contratos.

Las bases de ejecución del presupuesto contienen la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad local. Pueden contener además otras normas para una mejor gestión presupuestaria y para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos.

No pueden 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.

Es importante tomar decisiones de gestión y organización a través de las bases pero siempre respetando no incumplir normativa de nivel superior o que requieren una tramitación diferente a la del presupuesto.

Para algunas cuestiones es imprescindible regular la solución en las bases ya que la normativa de haciendas locales se remite a ellas. Así, las bases de ejecución del presupuesto regularán, entre otras materias, lo siguiente:

- Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
- Relación de los créditos que se declaren ampliables.
- Regulación de las transferencias de créditos, estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.
- Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de créditos.
- Normas que regulen el procedimiento de ejecución del presupuesto.
- Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento de obligaciones.
- Documentos y requisitos que justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del Presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.
- Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

Al presupuesto habrá de unirse además 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 ejercicio corriente, suscrita una y otro por el Interventor.
- 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) Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen.
- g) Un informe económico-financiero que expondrá 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. 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.

Por último, como anexos se incluirán también los siguiente documentos:

- Los planes y programas de inversión y financiación para un plazo de cuatro años.
- 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.

3. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto de la entidad local será formado por su presidente.

El Secretario-Interventor asistirá al Presidente de la Corporación para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales. En el caso de que los puestos estén diferenciados la asistencia corresponderá al Secretario junto con el Interventor (artículo 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

Previamente, antes del 1 de octubre de cada año, las Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Función Pública información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea (artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

El presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes del general, propuesto inicialmente por el órgano competente de aquellos, será remitido a la entidad local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año.

Las sociedades mercantiles, incluso aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad local, remitirán a esta, antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente. Idéntica obligación incumbe a las entidades públicas empresariales.

Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión de la entidad, organismos y entes dependientes, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria, al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

Como ya se ha señalado anteriormente, en el caso de la mayoría de los municipios que no tienen entidades dependientes, el presupuesto general es únicamente el del Ayuntamiento.

El procedimiento de aprobación del presupuesto se compone de las siguientes fases; aprobación inicial, información pública, aprobación definitiva, publicación y entrada en vigor.

Si en el Ayuntamiento funcionan comisiones informativas, el presupuesto será dictaminado previamente por la de Hacienda como cualquier asunto que se vaya a someter a la consideración del Pleno. No se exige en ningún caso informe de la Comisión Especial de Cuentas y en ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente, salvo en el caso de los correspondientes a Organismos cuya creación tenga lugar una vez aprobado aquel.

La aprobación del presupuesto no exige ninguna mayoría cualificada. Se aprueba por tanto por mayoría simple. Se entenderá que hay mayoría simple cuando el número de votos afirmativos sea superior al de negativos.

Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el *Boletín Oficial de la Provincia* por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno.

Tienen la consideración de interesados a efectos de examen y reclamación contra el presupuesto:

- Los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local.
- Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.
- Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Es habitual en la práctica que presenten reclamaciones los propios Concejales del Ayuntamiento. No parece que estas reclamaciones tengan la misma naturaleza que las del resto de interesados, pues la función política se ejerce en el Pleno mediante la aprobación, enmienda o rechazo a la propuesta de presupuesto y mediante votación a favor, en contra o la abstención. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2001 entendió que la legitimación de los Concejales para reclamar frente al presupuesto no nace del artículo 170 de la LRHL sino del artículo 63.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local: podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. Consecuentemente, entiende la sentencia que el plazo de quince días para formular reclamaciones contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo (art. 211.3 del R.O.F.), por lo que no coincidirá con el plazo de información pública concedido a los interesados en general.

Las causas para formular reclamación administrativa están limitadas en la Ley. Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

- Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- 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.

El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el plazo de exposición al público no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

Este último plazo se entenderá contado a partir del día siguiente a la finalización de la exposición al público y las reclamaciones se considerarán denegadas, en cualquier caso, si no se resolviesen en el acto de aprobación definitiva.

La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. El incumplimiento de dicho plazo no determina ningún tipo de nulidad. la propia Ley, como se verá a continuación, contempla el mecanismo de la prórroga para estos casos.

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.

Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente comunidad autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial del anuncio de la aprobación definitiva.

El presupuesto entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia*.

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 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 copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

Contra la aprobación definitiva del presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en la forma y plazos que establecen las normas de dicha jurisdicción.

La interposición de recursos no suspenderá por sí sola la aplicación del presupuesto definitivamente aprobado por la corporación.

El Tribunal de Cuentas deberá informar previamente a la resolución del recurso cuando la impugnación afecte o se refiera a la nivelación presupuestaria. Las premisas que han de concurrir para que el presupuesto cumpla con las condiciones de la nivelación, según los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas, son las siguientes:

- Razonabilidad de las previsiones de ingresos y de gastos.
- Existencia de fundamentos técnicos suficientes en la elaboración del Presupuesto y la adecuada estimación de la cuantía de las diferentes partidas que lo integran.
- Congruencia de las cifras integrantes del Presupuesto de un ejercicio económico con las del ejercicio precedente, así como con las de su liquidación.

Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de octubre de 2009, en la vía administrativa las reclamaciones que pueden efectuarse quedan circunscritas a los supuestos concretos que enumera el art. 170.2 de la Ley de Haciendas Locales. No puede entenderse que el posterior recurso contencioso administrativo quede constreñido a esos aspectos del presupuesto, ya que las pretensiones de las partes se deducirán en el escrito rector del proceso y no es posible reducirlas de antemano del modo que según el artículo 170 de la Ley de Haciendas Locales se establece para las reclamaciones administrativas. Entenderlo de ese modo sería tanto como negar la posibilidad de interponer el recurso contencioso administrativo frente al presupuesto aprobado definitivamente a quienes no hubieran reclamado previamente el mismo por alguna o algunas de las causas a que se refiere el art. 170.2, lo que sería tanto como negar el control por los tribunales del acto de aprobación definitiva del presupuesto.

Respecto de la legitimación de Concejales en el recurso contencioso-administrativo, en los últimos años se ha producido una nueva orientación jurisprudencial. Hasta ahora los Concejales de una Corporación Local no podían impugnar los acuerdos de la Corporación a que pertenecen, más que en

aquellos supuestos en que hubieran votado en contra del acuerdo que impugnan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y a la jurisprudencia que lo ha aplicado. Sin embargo, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, se admite legitimación de los miembros de una Corporación Local aunque no hubiesen formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios. En aplicación de esta doctrina, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2010 admitió la legitimación para impugnar el presupuesto por parte de concejales que deliberadamente no asistieron al Pleno de aprobación definitiva del presupuesto.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la legitimación de los vecinos del municipio en el recurso contencioso-administrativo. Conforme a lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en los arts. 28 y 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que un vecino del municipio esté legitimado para impugnar el Presupuesto de una Corporación, ha de alegar y defender un interés directo, o resultar afectado por el acuerdo que impugna, y este no es el supuesto de autos, pues el recurrente, lo que cuestiona es meramente la legalidad del acuerdo impugnado –entre otros, defectos en la elaboración, omisión de créditos, insuficiencia de ingresos–, sin referencia alguna a la incidencia del acuerdo en sus derechos o intereses (sentencia de 21 de enero de 2003).

4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MEDIANTE CUESTIÓN DE CONFIANZA

Los Ayuntamientos disponen de un procedimiento especial para la aprobación del presupuesto que no se encuentra regulado en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, sino en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral. Es el procedimiento de la cuestión de confianza que se contiene en el Título III de la Ley denominado «Disposiciones especiales para las elecciones municipales», Capítulo IX, «Elección de Alcalde», artículo 197 bis (reforma introducida por Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril).

El Alcalde o Presidente de la Entidad Local podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que este no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

Se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si obtiene el voto favorable de la mayoría simple de la Corporación.

Se entiende también 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 Presidente, o si esta no prospera.

¿La aprobación del presupuesto mediante cuestión de confianza es aprobación inicial y exige información pública o es aprobación definitiva sin más trámite?

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 17 de febrero de 2004 entendió que es una aprobación definitiva ope legis. La aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral desplaza a la Ley de Haciendas Locales. Los presupuestos se entienden aprobados de forma unitaria, no pueden ser sometidos a información pública ni objeto de reclamación.

Por el contrario, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 20 de noviembre de 2006 señaló que no se está regulando un trámite excepcional del presupuesto municipal sino tan solo un medio de desbloquear una votación. Si la aprobación no se obtiene en el Pleno, cabrá activar la fórmula de desbloqueo. Pero a continuación será necesario continuar con el trámite previsto en la Ley de Haciendas Locales, exponiéndose necesariamente al público a fin de que los interesados puedan examinarlos y presentar las reclamaciones pertinentes. No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera solo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el Pleno del Ayuntamiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2015 confirma esta última sentencia. El Tribunal Supremo afirma que nada hay en el artículo 197.bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que autorice a entender que la solicitud de la confianza esté vinculada a la aprobación definitiva del presupuesto anual. El trámite de participación ciudadana en la aprobación de decisiones de especial relevancia no es baladí o superfluo. Una vez establecido por el legislador el cauce participativo correspondiente, deja de ser disponible para los poderes públicos, hasta el punto de que puede afirmarse que su omisión puede viciar de nulidad la decisión que se adopte al prescindirse de un trámite ineludible. Hay voto particular de dos magistrados que disienten del fallo. Argumentan el posible bloqueo que pretende solucionar este régimen excepcional.

5. LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los ingresos y gastos de un ejercicio (art. 162 de la LRHL). El carácter sistemático del presupuesto exige que esté dotado de una estructura. La estructura del presupuesto es la forma en que se ordenan los ingresos y los gastos que integran los presupuestos de las entidades locales, de acuerdo con diferentes criterios de clasificación.

La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre aprobó la estructura de los presupuestos de las entidades locales teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades u objetivos que con estos últimos se proponen conseguir.

Las entidades locales pueden además clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización. Esto solo ocurre en grandes entidades en las que existe una organización diferenciada en áreas y/o servicios, pero no se aplica en pequeños municipios.

Clasificación por programas de gastos

Con arreglo a la clasificación por programas, los créditos se ordenan según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir.

La clasificación por programas se desagrega en áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas, programas y subprogramas.

Las áreas de gasto son:

1. Servicios públicos básicos.
2. Actuaciones de protección y promoción social.
3. Producción de bienes públicos de carácter preferente.
4. Actuaciones de carácter económico.
9. Actuaciones de carácter general.
0. Deuda pública.

Con carácter general, el detalle de los créditos se presentará, como mínimo, en el nivel de grupos de programas de gasto. No obstante, este detalle se deberá presentar en el nivel de programas de gasto en los casos que se especifican en el anexo I de la Orden.

La estructura que se especifica en el anexo I de la Orden se debe considerar cerrada y obligatoria para todas las entidades locales. No obstante, será abierta a partir del nivel de programas y subprogramas, por lo que podrán crearse los programas y subprogramas que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que por la Orden se establece.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE GASTOS:

La clasificación económica del gasto agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras.

Atendiendo a su naturaleza económica, los capítulos se desglosarán en artículos, y estos, a su vez, en conceptos, que se podrán subdividir en subconceptos.

Los créditos se clasificarán de acuerdo con la estructura que, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, se detalla en el anexo III de la presente Orden.

La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que la Orden establece. Los subconceptos podrán desarrollarse en partidas, cuya estructura es igualmente abierta.

Capítulo 1. Gastos de personal.

Se aplicarán a este capítulo los gastos siguientes:

Todo tipo de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales y por sus organismos autónomos al personal que preste sus servicios en las mismas.

Cotizaciones obligatorias de las entidades locales y de sus organismos autónomos a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal a su servicio.

Prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las remuneraciones a conceder en razón de las cargas familiares.

Gastos de naturaleza social realizados, en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes, por las entidades locales y sus organismos autónomos para su personal.

Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios.

Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las entidades locales y de sus organismos autónomos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados para la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Ser bienes fungibles.
- b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos.

Además se aplicarán a este capítulo los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones.

Capítulo 3. Gastos financieros.

Este capítulo comprende los intereses, incluidos los implícitos, y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por las entidades locales o sus organismos autónomos, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas, diferencias de cambio y otros rendimientos implícitos.

Capítulo 4. Transferencias corrientes.

Comprende los créditos para aportaciones por parte de las entidades locales o sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.

Se incluye también las «subvenciones en especie» de carácter corriente, referidas a bienes o servicios que adquiera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida.

Así pues, este capítulo incluye las transferencias en financiación que financian globalmente los presupuestos y las subvenciones corrientes. Éstas están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico y financian gasto corriente.

Capítulo 5. Fondo de Contingencia.

Comprende este capítulo la dotación al Fondo de Contingencia al que se refiere el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que obligatoriamente han de incluir en sus presupuestos las Entidades Locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para la atención de necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente.

Las entidades locales no incluidas en aquel ámbito subjetivo aplicarán este mismo criterio en el caso de que aprueben la dotación de un Fondo de contingencia con la misma finalidad citada. Para estas entidades (con carácter general, municipios de menos de 75.000 habitantes) el uso del fondo de contingencia es opcional.

Capítulo 6. Inversiones reales.

Este capítulo incluye los gastos en los que incurran o prevean incurrir las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean bienes fungibles.
- b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos.

Capítulo 7. Transferencias de capital.

Comprende los créditos para aportaciones por parte de las entidades locales o sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones de capital.

Se incluyen también las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida, debiendo imputarse al artículo que corresponda según su destinatario.

Capítulo 8. Activos financieros.

Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos en la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

La adquisición de activos se materializa habitualmente mediante alguno de los siguientes tipos de operaciones: adquisición de deuda, obligaciones, bonos o acciones, aportaciones patrimoniales y concesión de préstamos.

Capítulo 9. Pasivos financieros.

Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos destinado a la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior a un año).

LA APLICACIÓN PRESUPUESTARIA:

La aplicación presupuestaria cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, en el nivel de grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente.

La denominación de «aplicación presupuestaria» equivale a la anterior de «partida presupuestaria». De hecho en algunas normas y en el lenguaje administrativo se sigue utilizando esta última expresión.

El registro contable de los créditos, de sus modificaciones y de las operaciones de ejecución del gasto se realizará, como mínimo, sobre la aplicación presupuestaria.

Un ejemplo de aplicación presupuestaria sería: 330 / 220.00.00..... 3.000 euros.

Aplicación para material de oficina ordinario no inventariable del programa de gasto «Administración general de cultura» que dispone de 3.000 euros.

En la actualidad no existen especialidades en la estructura del presupuesto para los municipios pequeños. La disposición final 10 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, derogó el apartado 5 del artículo 167 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en su anterior redacción que decía: «Las entidades locales de menos de 5.000 habitantes podrán presentar y ejecutar sus presupuestos a nivel de área de gasto y artículo».

Créditos iniciales y definitivos.

Se entiende por crédito inicial el asignado a cada aplicación presupuestaria en el presupuesto de la entidad definitivamente aprobado.

El crédito definitivo vigente en cada momento vendrá determinado por el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de modificaciones presupuestarias.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE INGRESOS:

Capítulo 1. Impuestos directos.

Comprende los siguientes impuestos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Actividades Económicas.

Capítulo 2. Impuestos indirectos.

Incluye el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el Impuesto sobre gastos suuntuarios (cotos de caza y pesca).

Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.

Como indica su denominación comprende las tasas, los precios públicos y el resto de ingresos de derecho público que no están incluidos en los demás capítulos, tales como contribuciones especiales, cuotas de urbanización, multas, recargos y otros ingresos diversos.

Capítulo 4. Transferencias corrientes.

Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes. Incluye las transferencias de financiación y las subvenciones corrientes.

Son transferencias de financiación la participación en los tributos del Estado y el Fondo de Cooperación Municipal de Aragón.

Las subvenciones corrientes financian gasto corriente. Ejemplos: subvenciones para actividades culturales o deportivas.

Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.

Recoge los ingresos de naturaleza no tributaria procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

Comprende: Intereses de títulos y valores, intereses de anticipos y préstamos concedidos, intereses de depósitos, dividendos y participación beneficios, rentas de bienes inmuebles, productos de concesiones y aprovechamientos especiales y otros ingresos patrimoniales.

Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.

Ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las entidades locales o de sus organismos autónomos.

¿En qué consisten esas transacciones? Se trata de la venta o enajenación de bienes de capital tales como solares, terrenos, edificaciones, maquinaria, vehículos, etc.

Capítulo 7. Transferencias de capital.

Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las entidades locales, sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital.

Incluye las subvenciones de capital que son aquellas que financian gasto de capital, principalmente inversiones reales. El ejemplo típico de subvención de capital es la subvención de los planes provinciales destinada a obras municipales.

Capítulo 8. Activos financieros.

Este capítulo recoge el ingreso que obtienen las entidades locales y sus organismos autónomos por la enajenación de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

Comprende: enajenación de deuda y de obligaciones y bonos, reintegro de préstamos y anticipos, enajenación de acciones y participaciones y remanente de tesorería.

En la práctica de los pequeños municipios este capítulo solo se suele utilizar para los ingresos derivados de la devolución de anticipos de retribuciones del personal y para la contabilización presupuestaria del remanente de tesorería cuando se utiliza como medio de financiación de modificaciones presupuestarias.

Capítulo 9. Pasivos financieros.

En este capítulo se recoge la financiación de las entidades locales y sus organismos autónomos procedente de la emisión de Deuda Pública y de préstamos recibidos cualquiera que sea la moneda en la que estén nominados, su naturaleza y plazo de reembolso.

Es decir, se recogen principalmente los ingresos obtenidos como consecuencia de la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

6. Los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son los principios básicos o esenciales por lo que se rigen los presupuestos públicos. Se han enunciado a lo largo del tiempo con arreglo a diversos criterios. A continuación, se van a analizar los más importantes que tienen un carácter eminentemente práctico.

a) Principio de unidad.

Cada entidad local aprueba un presupuesto único para cada ejercicio económico y lo hace a través de un único documento presupuestario. El presupuesto único requiere un acto de aprobación único (excepto cuando se crean entes dependientes nuevos con posterioridad a la aprobación).

El principio de unidad implica la prohibición de presupuestos especiales o extraordinarios.

b) Principio de universalidad.

El presupuesto debe incluir todos los gastos e ingresos. Si existe un documento único que reúne todos los ingresos y gastos públicos, toda la actividad financiera pública ha de tener reflejo presupuestario.

El Presupuesto general de la Entidad local incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma (artículo 4 del Real Decreto 500/1990).

Constituye una excepción al principio de universalidad la existencia de unos ingresos y gastos que tienen la consideración de extrapresupuestarios.

La excepción está justificada técnica y contablemente por tratarse, en unos casos, de supuestos especiales en los que los ingresos y gastos no corresponden propiamente a la Administración (por ejemplo las retenciones de I.R.P.F.). En otros casos, se trata simplemente de un mecanismo para la contabilización de ingresos y gastos provisionalmente hasta su imputación definitiva al presupuesto.

c) Principio de integridad.

También denominado principio de presupuesto bruto. El presupuesto debe incluir todos los gastos e ingresos y los debe incluir por su importe íntegro. Implica la prohibición de compensaciones o minoraciones de ingresos con gastos.

Se enuncia en el artículo 165.3 de la LRHL: 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.

Son excepciones al principio de integridad, por una parte, las devoluciones de ingresos indebidos. Las devoluciones de ingresos indebidos no se aplican al presupuesto de gastos, sino que se aplican al presupuesto de ingresos con signo negativo.

La Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 7 de noviembre), en su artículo 302.1, contiene otra excepción a este principio. Se permite que el pago del precio total de los bienes a suministrar consista parte en dinero y parte en la entrega de otros bienes de la misma clase. En estos casos, la Ley prevé que el compromiso de gasto correspondiente se limitará al importe que, del precio total del contrato, no se satisfaga mediante la entrega de bienes al contratista.

Debe tenerse en cuenta respecto a los ingresos, que se entiende por importe íntegro de los derechos liquidados el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes (Art. 27.4 de la Ley General Presupuestaria). Es decir, las exenciones y bonificaciones forman parte de la gestión tributaria que es anterior a la gestión presupuestaria. Al presupuesto de ingresos se aplican las liquidaciones ya deducidos todos los beneficios fiscales que correspondan.

d) Principio de unidad de caja.

Como consecuencia de los principios de unidad y universalidad, todos los ingresos y gastos, así como los cobros y pagos que de estos se deriven, se centralizan a través de la Tesorería de la entidad local correspondiente.

Es una centralización presupuestaria, no de gestión, por lo que la Tesorería puede funcionar en régimen de descentralización e instrumentar su gestión por medio de cuantas cuentas bancarias se consideren necesarias.

e) Principio de no afectación.

El principio de no afectación de ingresos implica que los ingresos pueden utilizarse indistintamente para financiar cualquier clase de gastos de manera global. Salvo excepciones, no cabe reservar en el presupuesto fuentes de financiación determinadas para determinados gastos.

Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados (Artículo 165.2 LRHL).

Sólo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes (Art. 10.2 del Real Decreto 500/1990).

Las más importantes excepciones de afectación son:

- El producto de la enajenación de bienes patrimoniales (está afectado a gasto que no sea corriente, es decir, gasto de capital y financiero).
- Las contribuciones especiales (afectadas a la obra o servicio que determinó su imposición).
- Las cuotas de urbanización (afectadas a las correspondientes obras de urbanización).
- Las subvenciones (afectadas al fin, propósito o actividad para los que fueron concedidas).
- Las operaciones de crédito (con carácter general, salvo excepciones, afectadas a gastos de inversión).

La afectación de recursos a gastos determinados es compatible con el principio de unidad de caja. Los fondos públicos que integran la Tesorería local sirven indistintamente para atender todo tipo de obligaciones. No obstante, la Ley encomienda a las Tesorerías de las entidades locales la función de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones (artículo 196.1 LRHL).

f) Principio de equilibrio.

El principio de equilibrio se podría definir como la necesidad de que exista equivalencia entre ingresos y gastos totales.

En este sentido el artículo 165 de la LRHL señala que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.

La Ley contempla también la posibilidad de que se apruebe el presupuesto con superávit por importe igual al del remanente de tesorería negativo de la última liquidación para enjugar ese déficit (Artículo 193.3 LRHL).

Es importante entender la diferencia entre equilibrio y estabilidad presupuestaria. El equilibrio se mide en función de la nivelación entre los ingresos y gastos presupuestarios con arreglo a las definiciones de la legislación presupuestaria nacional. Por el contrario, la estabilidad se mide en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC). Nos remitimos en este sentido al capítulo de esta Guía en el que se estudia el principio de estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, también es importante distinguir entre el equilibrio formal y el equilibrio real del presupuesto. El equilibrio formal se cumple por la equivalencia aritmética entre ingresos y gastos totales. El equilibrio real o nivelación significa que, por una parte, las previsiones de ingresos están correctamente estimadas y, por otra parte, que los estados de gastos contienen los créditos necesarios para el cumplimiento de todas las obligaciones exigibles a la entidad local. Como se ha visto anteriormente, la falta de equilibrio real o nivelación es una de las causas para formular reclamaciones contra el presupuesto. En vía contencioso-administrativa, los recursos que se basen en la falta de nivelación exigen informe previo del Tribunal de Cuentas.

g) Principio de especialidad.

El principio de especialidad tiene tres vertientes: especialidad cualitativa (finalidad limitada), especialidad cuantitativa (cuantía limitada) y especialidad temporal (tiempo limitado).

El principio de especialidad cualitativa aparece enunciado en el artículo 172.1 de la LRHL: los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.

El principio de especialidad cuantitativa se recoge en los artículos 172.2 y 173.5 de la LRHL: los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

La aplicación de estos principios está condicionada por el denominado nivel de vinculación jurídica de los créditos presupuestarios. El nivel de vinculación significa el nivel de la estructura presupuestaria a partir del cual pueden efectuarse reasignaciones entre distintos créditos o aplicaciones presupuestarias.

Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa. En las bases de ejecución del Presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo orgánico, funcional y económico que la Entidad local considere necesarios para su adecuada gestión. Las Entidades locales que hagan uso de esta facultad deberán respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación:

Respecto de la clasificación por programas, el área de gasto.

Respecto de la clasificación económica, el capítulo.

En la práctica la aplicación de la técnica de la vinculación de los créditos implica que se forman bolsas de vinculación entre determinadas aplicaciones presupuestarias que cumplan las condiciones (por ejemplo, misma área de gasto y mismo artículo) y el principio de especialidad se cumple respecto a la bolsa. Se puede gastar por encima del crédito de la aplicación si hay disponible dentro de la bolsa.

Esta técnica tiene la ventaja de que se flexibiliza la ejecución del presupuesto sin necesidad de tramitar modificaciones presupuestarias cuando surgen nuevas circunstancias imprevistas. Tiene sin embargo el inconveniente de que se desvirtúa el principio de competencia presupuestaria y la función política de aprobación del destino del gasto en cuantía concreta por parte del Pleno de la Corporación. Además requiere rigor en el control de la ejecución de los gastos ya que gastar sin control con cargo a las bolsas de vinculación puede hacer que cuando surjan necesidades de gasto ineludibles no se disponga del crédito que inicialmente se consignó en la aplicación porque ha sido gastado por vinculación.

Finalmente, el principio de especialidad temporal se enuncia en el artículo 163 de la LRHL: El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.

7. La gestión del presupuesto de gastos

La gestión del presupuesto de gastos se realiza mediante las fases de autorización de gasto, disposición o compromiso de gasto, reconocimiento o liquidación de la obligación y ordenación de pago.

a) Autorización o aprobación del gasto.

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.

Exige previamente la constancia de que existe crédito suficiente y adecuado en el presupuesto en vigor, circunstancia que se acredita mediante la expedición de una certificación de existencia de crédito o documento similar suscrito por el Interventor o Secretario-Interventor.

El ejemplo de autorización del gasto en un procedimiento de contratación abierto sería la aprobación del expediente de contratación que inicia el procedimiento de adjudicación.

Dentro del importe de los créditos autorizados en los presupuestos corresponderá la autorización y disposición de los gastos al presidente o al Pleno de la entidad de acuerdo con la atribución de competencias que establece la normativa vigente.

En la actualidad la competencia para la aprobación del gasto se encuentra regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Corresponden a los Alcaldes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde, conforme al apartado anterior.

b) Disposición o compromiso de gasto.

La disposición o compromiso 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. 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.

El ejemplo de autorización del gasto en un procedimiento de contratación abierto sería la adjudicación del contrato.

Con carácter general corresponde la disposición de los gastos al mismo órgano que le correspondía la aprobación del gasto, ya sea el Alcalde o el Pleno.

c) Reconocimiento o liquidación de la obligación.

El reconocimiento y 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 la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.

En la práctica habitual de los Ayuntamientos el reconocimiento de la obligación equivale a la aprobación de las facturas y de las certificaciones de obra.

Corresponderá al Presidente de la Entidad local el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El reconocimiento de la obligación es la fase de gestión presupuestaria de mayor relevancia por la trascendencia de sus efectos y por la responsabilidad que implica. En las Administraciones Públicas rige la regla de prestación realizada o «servicio hecho» lo que significa que para reconocer una obligación y proceder a su pago es necesario que la obra, el servicio o el suministro se hayan realizado y sean conformes. Aprobar una factura y seguidamente pagarla, sin que la prestación se haya cumplido, puede determinar responsabilidad contable para el Alcalde ordenador de pagos.

d) Ordenación del pago.

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.

Competerán al Presidente de la Entidad local las funciones de la ordenación de pagos.

e) Acumulación de fases.

Un mismo acto administrativo podrá abarcar más de una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos, pudiéndose dar los siguientes casos: autorización-disposición y autorización-disposición-reconocimiento de la obligación.

El acto administrativo que acumule dos o más fases producirá los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados.

El ejemplo típico de agrupación de fases es el de los contratos menores. Cuando adjudicamos un contrato menor de obras, agrupamos las fases autorización-disposición. Cuando aprobamos la factura de un contrato menor de suministros (como puede ser la compra de material de oficina), agrupamos las tres fases autorización-disposición-reconocimiento de la obligación.

f) Reglas comunes a todas las fases.

Las facultades a que se refieren las distintas fases de ejecución del presupuesto de gastos podrán desconcentrarse o delegarse en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, que deberán recogerse para cada ejercicio, en las bases de ejecución del presupuesto.

Todas las fases de gestión presupuestaria están sujetas a control interno. Lo que significa que el Interventor o Secretario-Interventor debe emitir informe de fiscalización del gasto, que se referirá a la adecuación a la legalidad de la propuesta de resolución o de acuerdo que se pretende aprobar.

Además, la propia Ley de Haciendas Locales determina que los ordenadores de pagos (los Alcaldes), en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente.

g) Compromisos de gastos plurianuales.

Existen gastos que no pueden ejecutarse en un único presupuesto por su duración, son los denominados gastos de carácter plurianual. Estos gastos exigen que su ejecución se realice con cargo más de un presupuesto.

La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos.

Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes:

a) Inversiones y transferencias de capital.

b) Los demás contratos y los de suministro, de servicios, de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las entidades locales, sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.

c) Arrendamientos de bienes inmuebles.

d) Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos.

e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos en los párrafos a), b) y e) del apartado anterior no será superior a cuatro. Asimismo, en los casos incluidos en los párrafos a) y e), el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70% ; en el segundo ejercicio, el 60%, y en el tercero y cuarto, el 50%.

Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, para los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las bases de ejecución del presupuesto, podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

En casos excepcionales el Pleno de la corporación podrá ampliar el número de anualidades así como elevar los porcentajes a que se refiere este artículo.

Es importante destacar que lo que tiene carácter plurianual es el gasto, no el pago. Eso significa que el gasto se ejecuta en más de un ejercicio. Por ejemplo, una obra que tiene una duración de 14 meses es necesariamente plurianual. También es plurianual un contrato de servicios que tenga una duración de 9 meses pero el inicio de su ejecución se prevea, por ejemplo, para el día 1 de octubre. No puede ser plurianual un contrato de suministro con entrega de los bienes dentro del ejercicio. La Ley de Contratos con carácter general prohíbe el plazo aplazado.

h) Pagos a justificar y anticipos de caja fija.

Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

Tanto los pagos a justificar como los anticipos de caja son mecanismos excepcionales que solo se deben usar en gastos menores o en gastos respecto de los cuales no se pueda disponer con antelación de los correspondientes justificantes (por ejemplo, tributos o gastos de viajes). No cabe utilizar el pago a justificar como un modo de eludir las fases de gestión presupuestaria ni para realizar pagos anticipados contraviniendo la legislación contractual.

8. Modificaciones presupuestarias

El presupuesto no es un documento rígido e invariable a lo largo del ejercicio económico. Con posterioridad a su aprobación y entrada en vigor, pueden surgir nuevas necesidades y circunstancias que aconsejen realizar modificaciones en los créditos. La LRHL lo permite y contempla distintos tipos de modificaciones presupuestarias.

Su regulación se contiene en los artículos 177 a 182 de la LRHL y en los artículos 34 a 51 del Real Decreto 500/1990.

a) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el presupuesto de la corporación crédito o sea insuficiente o no ampliable el consignado, el presidente de la corporación ordenará la incoación del expediente de concesión de crédito extraordinario, en el primer caso, o de suplemento de crédito, en el segundo.

El expediente, que habrá de ser previamente informado por la Intervención, se someterá a la aprobación del Pleno de la corporación, con sujeción a los mismos trámites y requisitos que los presupuestos. Serán asimismo, de aplicación, las normas sobre información, reclamación y publicidad de los presupuestos a que se refiere el artículo 169 de la LRHL.

El expediente deberá especificar la concreta partida presupuestaria a incrementar y el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se propone.

Dicho aumento se financiará con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente, y mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio. En el expediente se acreditará que los ingresos previstos en el presupuesto vengan efectuándose con normalidad, salvo que aquellos tengan carácter finalista.

Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (mayoría absoluta), se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito (los denominados préstamos de mandato) en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

Que su importe total anual no supere el cinco% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los expresados recursos.

Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.

Los acuerdos de las entidades locales que tengan por objeto la habilitación o suplemento de créditos en casos de calamidades públicas o de naturaleza análoga de excepcional interés general, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de las reclamaciones que contra ellos se promovieran, las cuales deberán sustanciarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación, entendiéndose desestimadas de no notificarse su resolución al recurrente dentro de dicho plazo.

Debe tenerse en cuenta que en la actualidad los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito están muy condicionados por la normativa de estabilidad presupuestaria, Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tal y como se estudia en el correspondiente capítulo de esta Guía.

Por una parte, la utilización del remanente de tesorería (activo financiero) para financiar gasto no financiero (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos) con carácter general va a producir inestabilidad presupuestaria (necesidad de financiación).

Por otra parte, las modificaciones presupuestarias cuando supongan incremento de gasto total pueden determinar el incumplimiento de la regla de gasto. Lo mismo cabe decir de la utilización de mayores ingresos como medio de financiación de modificaciones. En este sentido, el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, señala que «los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública».

El artículo 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regula las modificaciones presupuestarias como consecuencia de la ejecución de sentencias. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

b) Créditos ampliables.

Tendrán la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecución del presupuesto, y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria, en función de la efectividad de los recursos afectados.

Únicamente pueden declararse ampliables aquellas partidas presupuestarias que correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados no procedentes de operaciones de crédito. Deberá acreditarse el reconocimiento en firme de mayores derechos sobre los previstos en el Presupuesto de ingresos que se encuentren afectados al crédito que se pretende ampliar.

El procedimiento y órgano competente para las ampliaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

c) Transferencias de crédito.

Son modificaciones del presupuesto de gastos mediante las que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial del crédito disponible de una aplicación presupuestaria a otra con diferente vinculación jurídica.

La aprobación de las transferencias de crédito entre aplicaciones presupuestarias de distintas áreas de gasto que no afecten a créditos de personal corresponderá al Pleno de la Corporación. Estas modificaciones presupuestarias seguirán las normas sobre información, reclamaciones, recursos y publicidad que rigen para la aprobación del presupuesto.

Las transferencias de crédito dentro de la misma área de gasto y las transferencias de crédito entre distintos áreas de gasto que afecten a créditos de personal son de libre regulación por cada Entidad Local. Las bases de ejecución del presupuesto regularán el régimen de estas transferencias estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.

Las transferencias de crédito tienen las siguientes limitaciones:

No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni los créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de presupuestos cerrados.

No incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

Las anteriores limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas ni serán de aplicación cuando se trate de créditos modificados como consecuencia de reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.

d) Generaciones de crédito.

Modificación al alza del presupuesto de gastos que permite disponer de crédito a consecuencia de la existencia de determinados ingresos de naturaleza no tributaria afectados a dichos gastos.

Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos los siguientes tipos de ingresos:

Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos.

Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos.

Prestación de servicios.

Reembolso de préstamos.

Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

Son requisitos de la generación de crédito:

—En los supuestos de aportaciones para financiación de gastos y en la enajenación de bienes será requisito indispensable el reconocimiento del derecho o la existencia formal del compromiso firme de aportación.

—En los supuestos de prestación de servicios y reembolso de préstamos, será requisito el reconocimiento del derecho; si bien la disponibilidad de dichos créditos estará condicionada a la efectiva recaudación de los derechos.

—En el supuesto de reintegros de presupuesto corriente, será requisito la efectividad del cobro del reintegro.

El procedimiento y órgano competente para las generaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

e) Incorporaciones de crédito.

Modificación al alza del presupuesto de gastos que consiste en trasladar al mismo los remanentes de crédito (créditos no gastados) no anulados al cierre del ejercicio anterior que reúnan los requisitos que establece la Ley.

Podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros:

—Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.

—Los créditos que amparen los compromisos de gasto debidamente adquiridos en el ejercicio anterior.

—Los créditos por operaciones de capital.

—Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

Los remanentes incorporados podrán ser aplicados tan solo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde. En el supuesto de incorporación de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencias de crédito, solo podrán ser aplicados para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización. No serán incorporables los créditos declarados no disponibles ni los remanentes de créditos ya incorporados en el ejercicio precedente.

Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, sin que les sean aplicables las reglas de limitación en el número de ejercicios, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.

Medios de financiación de la incorporación de remanentes: el remanente líquido de Tesorería, nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente y los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretende incorporar.

El procedimiento y órgano competente para las incorporaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

9. Cierre y liquidación del presupuesto

El presupuesto de cada ejercicio se liquida en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente. Las entidades locales deben confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente. La aprobación de la liquidación del presupuesto corresponde al presidente de la entidad local, previo informe de la Intervención.

De la liquidación del presupuesto, una vez efectuada su aprobación, se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.

Las Entidades locales remitirán copia de la liquidación de sus Presupuestos, antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda, a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su artículo 36, introdujo una penalización por el incumplimiento de esa obligación. En el supuesto de que las Entidades locales incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda toda la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada ejercicio, se procederá a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente al que corresponda aquella liquidación, y hasta que se produzca la citada remisión, el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que les corresponda.

La Liquidación del Presupuesto pondrá de manifiesto:

- a) Respecto del Presupuesto de gastos, y para cada aplicación presupuestaria, los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
- b) Respecto del Presupuesto de ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas los derechos reconocidos y anulados así como los recaudados netos.

Como consecuencia de la liquidación del Presupuesto deberán determinarse:

- a) Los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.
- b) El resultado presupuestario del ejercicio.
- c) Los remanentes de crédito (saldos de créditos definitivos que no han llegado a la fase de reconocimiento de la obligación).
- d) El remanente de Tesorería.

El resultado presupuestario es la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el mismo período.

A los efectos del cálculo del resultado presupuestario los derechos liquidados se tomarán por sus valores netos, es decir, derechos liquidados durante el ejercicio una vez deducidos aquellos que, por cualquier motivo, hubieran sido anulados. Igualmente, las obligaciones reconocidas se tomarán por sus valores netos, es decir, obligaciones reconocidas durante el ejercicio una vez deducidas aquellas que, por cualquier motivo, hubieran sido anuladas.

El resultado presupuestario deberá, en su caso, ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanentes de Tesorería y de las diferencias de financiación derivadas de gastos con financiación afectada.

El resultado presupuestario es una magnitud que ofrece información respecto a cómo se ha ejecutado el presupuesto del año, pero no obliga a adoptar ninguna medida en función de que su resultado sea positivo o negativo.

El remanente de tesorería de una entidad local está configurado por 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.

La cuantificación del remanente de tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

Los ingresos afectados constituyen los denominados excesos de financiación, es decir, ingresos que deben destinarse a finalidades concretas y que aunque forman parte del remanente de tesorería total deben separarse del remanente de tesorería para gastos generales para garantizar que solo se destinen a su fin concreto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 193 bis de la LRHL, 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%.
- 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%.
- 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%.
- 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%.
- 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%.
- 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%.

El remanente de tesorería, a diferencia del resultado presupuestario, sí tiene consecuencias prácticas respecto de lo que un Ayuntamiento puede o debe hacer en función de que su signo sea positivo o negativo. El remanente de tesorería positivo constituye un recurso para la financiación de modificaciones de créditos en el presupuesto. Por el contrario, el remanente negativo obliga a la adopción de ciertas medidas.

En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo del Pleno, a propuesta del presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo consintiesen.

Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 del TRLRH. Se trata de uno de los supuestos de los llamados préstamos de mandato.

De no adoptarse ninguna de esas dos medidas, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al déficit.

10. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE LOS PRESUPUESTOS

1. ¿Puede la oposición de un Ayuntamiento presentar y aprobar un presupuesto alternativo al propuesto por el Alcalde?

Al Pleno de la corporación le corresponde la aprobación, enmienda o devolución del proyecto formado por el Presidente. No cabe la presentación, debate y aprobación de presupuestos alternativos y así viene reconocido por la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Resultan muy interesantes en este sentido los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de abril de 2005:

«El Presupuesto de las Entidades locales ha de ser formado por su Presidente, requisito que en el caso objeto del presente recurso no fue observado habida cuenta que lo que se aprobó fue un presupuesto alternativo, es decir, un presupuesto distinto del formado por el Alcalde, que solo podía ser aprobado, enmendado o devuelto.

En relación con estas posibilidades, debe precisarse que en modo alguno cabe considerar que la propuesta alternativa finalmente aprobada sea una simple enmienda del Presupuesto elevado al Pleno, y ello, primero, porque las enmiendas exigen una individualización, partida por partida (cada modificación en los ingresos ha de llevar consigo una correlativa en los gastos), que sin duda alguna falta en el caso de autos.

En consecuencia, cabe concluir que se prescindió total y absolutamente en la aprobación del Presupuesto recurrido del procedimiento legalmente establecido, motivo de nulidad de pleno derecho...».

2. *¿Es nulo o anulable un presupuesto municipal si no se han cumplido los plazos de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y su entrada en vigor se produce con posterioridad al 1 de enero?*

El incumplimiento de los plazos que prevé la Ley para la tramitación y aprobación de los presupuestos no produce ningún efecto jurídico por lo que el presupuesto aprobado y publicado después del 1 de enero del ejercicio es perfectamente válido.

La propia Ley reguladora de las Haciendas Locales (artículo 169.6) prevé 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 y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto».

El límite temporal para la aprobación, publicación y entrada en vigor del presupuesto es el propio año. Si no se ha aprobado el nuevo presupuesto durante el año, el presupuesto en vigor ha sido el presupuesto prorrogado del ejercicio anterior y después del 31 de diciembre no cabe aprobar el presupuesto con efectos retroactivos. Ejemplo: Ayuntamiento que no tiene aprobado el presupuesto de 2018 y ha prorrogado el de 2017. Si durante todo el año 2018 no aprueba el presupuesto, ya no puede hacerlo después del 31 de diciembre de 2018.

3. *¿Puede recurrir un partido político el presupuesto de un Ayuntamiento en vía contencioso administrativa?*

El Tribunal Supremo en sentencia de 18 de julio de 2016 negó legitimación a un partido político en el recurso contencioso-administrativo. Argumentó que no cabe apreciar en el partido político, en sí mismo considerado, ningún interés concreto o actual en la impugnación del Presupuesto del Ayuntamiento, por el hecho de que dos concejales del citado municipio pertenezcan al partido político recurrente.

El interés apreciado es, por contra, un interés difuso, basado en la naturaleza política de los fines e intereses del partido recurrente, que obviamente se ven concernidos en general por cualquier actuación política del Ayuntamiento del que forman parte concejales que militan en el mismo. Pero esta naturaleza difusa de los intereses, que entraña un mero interés por la defensa de la legalidad, ha sido negada por la jurisprudencia como elemento configurador de la legitimación activa.

4. *¿Es posible prorrogar un presupuesto más de un año?*

Cabe la prórroga de la prórroga. Es decir, caben prórrogas consecutivas. Pero hay que tener en cuenta que lo que se prorrogan son los créditos iniciales, luego las siguientes prórrogas lo son de los créditos iniciales del primer presupuesto prorrogado. Los presupuestos prorrogados pueden ser modificados, pero la prórroga permanente no resulta aconsejable porque limita notablemente la capacidad de gestión de un Ayuntamiento.

5. *¿Se pueden aprobar modificaciones del presupuesto una vez terminado el ejercicio?*

No, las modificaciones presupuestarias tienen que entrar en vigor como máximo hasta el 31 de diciembre. Las modificaciones que se publican y entran en vigor después de esa fecha son nulas de pleno derecho.

A veces aparecen anuncios en el *Boletín Oficial de la Provincia* durante los primeros meses del año en los que se publican modificaciones sobre el presupuesto del año anterior. En realidad estas modificaciones lo que pretenden es regularizar gastos realizados sin consignación presupuestaria. No es la solución adecuada. Esos gastos deberán contabilizarse como pendientes de aplicación al presupuesto y se regularizarán con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente previa la tramitación del correspondiente expediente.

6. *¿Se pueden pagar facturas sin consignación presupuestaria con cargo a cuentas extrapresupuestarias hasta que se disponga de crédito para su regularización a fin de evitar el pago de intereses de morosidad?*

No. Es una grave irregularidad que incumple la prohibición del artículo 173.5 de la LRHL que señala que «no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

El artículo 188 de la citada LRHL establece la responsabilidad personal en estos casos: «Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente».