

Créditos y consignaciones

La especialización del presupuesto significa que, aun cuando todos los ingresos de las Administraciones locales se ponen a disposición de ellas, ni la Diputación ni el Ayuntamiento pueden excederse con ocasión de los distintos gastos, de la suma asignada a cada servicio. Para ello es necesario que los gastos se clasifiquen convenientemente, por capítulos, artículos, conceptos y partidas, y ésta es la sistemática o *filiación* del presupuesto. El *capítulo* tiene aquí una excepcional importancia, porque en la escala de las subdivisiones presupuestales de la Provincia y del Municipio no existen las secciones, como en los presupuestos del Estado, y porque representa una personalidad inmóvil, cierta, que los poderes locales no pueden ampliar o restringir a su antojo. Tiene, pues, sustantividad propia y comprende servicios correlativos o de la misma naturaleza.

Para una mayor especialización, los capítulos se dividen en *artículos*, y éstos en *conceptos*; pero en las entidades locales importantes se ha hecho necesario también el elemento *grupo*, como intermedio entre artículo y concepto. Los conceptos abarcan, a su vez, diversidad de *partidas* o asignación específica para cada obligación. De esta manera han llegado los presupuestos municipales, en su aspecto externo, a una gran perfección, y como su estructura es uniforme (uniformidad en los provinciales, uniformidad en los municipales, aunque ambos tipos difieran), ha sido posible la labor de estadística y el estudio comparativo. El fin práctico se ha logrado plenamente, porque una buena filiación refuerza la regla de la especialización presupuestaria y reduce a límites más estrechos la facultad de

disponer con cierta libertad. No puede afirmarse hoy que las Diputaciones provinciales ni los Ayuntamientos sean dueños de alterar el contenido de los capítulos a su antojo y que puedan atreverse a adquirir compromisos al margen del presupuesto ni a reducir caprichosamente los servicios existentes, aun respetando los totales de los capítulos; les está prohibido dar, en el curso del presupuesto, mayor extensión a los servicios que aumenten el crédito destinado a ellos, ni crear otros nuevos, salvo en los casos de créditos extraordinarios o suplementos, los cuales han de acordarse en los casos y para las atenciones previstos en el Derecho vigente; no pueden tampoco utilizarse los sobrantes en fin de ejercicio, que no respondan a obligaciones reconocidas y liquidadas, puesto que tales sobrantes quedan anulados. El principio teórico tiene, pues, una amplia y necesaria expresión en el Derecho municipal.

Las cifras del presupuesto de gastos representan el límite máximo del costo de los servicios, y dentro de esos límites la entidad local puede gastar, es decir, adquirir compromisos, contratar; liquidado el gasto, realizado el servicio, ejecutada la obra, el Municipio puede y debe pagar. No hemos de detenernos ahora en la distinción entre gastos obligatorios y gastos facultativos, tan interesante en todos los órdenes y que tiene también su importancia en el ejercicio de la facultad ordenadora, pues lo único que nos interesa aquí es el principio general de ésta, a saber: *la entidad local no puede disponer gastos, ni siquiera los de carácter obligatorio, sino dentro de los límites del presupuesto y con aplicación al capítulo, artículo y concepto a que corresponda cada servicio*. No se puede, por ejemplo, disponer para atenciones de material del crédito para atenciones del personal, y no está permitido confundir en un sólo artículo, ni siquiera en un mismo concepto, obligaciones de ambas clases, por estar terminantemente prohibidas esas agrupaciones y hasta el uso de frases que no permitan apreciar ni la naturaleza de los servicios ni el coste de ellos. En algún caso aislado, en los presupuestos de alguna Corporación, según ha advertido la Dirección genetal de Administración Local en las estadísticas, se han mezclado los gastos de personal con los de material, y aun entre estos últimos los hay a veces que no guardan entre sí la correlación y semejanza exigidas. A

los Interventores responsables habría que recordarles que el presupuesto de gastos no es una cuestión de forma sin importancia, y que en Contabilidad las formas son esenciales, pues de su claridad y sencillez dependen las exposiciones fieles y legibles, mientras que su complicación puede servir para falsearla. A todo trance, pues, el Interventor ha de mantener el principio general del gasto y el de la especialización, negándose al pago de los que no tengan consignación en el presupuesto o que por cualquier motivo contravengan alguna disposición legal. Si formula notoriamente su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad y ésta será imputable al Presidente o a la Corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado la ilegalidad. Respetando ambas reglas, es como se respeta el presupuesto.

El respeto al presupuesto: He aquí condensada en una breve frase toda la función ordenadora y toda la función interventora de los gastos. Y como, en definitiva, la gestión financiera es contabilidad, será preciso registrar regularmente los actos administrativos de gestión que impliquen el reconocimiento, liquidación y pago de las obligaciones, las alteraciones en los créditos, y, en fin, todo el proceso del gasto y del pago, para determinar exactamente, en un momento determinado, la situación verdadera de las cuentas acreedoras. El dato numérico ha de seguir inmediatamente al hecho, y es éste un deber que incumbe a las Intervenciones en su función contable. Los ordenadores, gestores y administradores no tienen una visión exacta del estado de las diferentes partidas del presupuesto: los Interventores cuidan escrupulosamente de esa atención.

Toda proposición o proyecto de gasto ha de ser pasada al Interventor, el cual examina la regularidad de la imputación al capítulo, artículo, concepto y partida, la disponibilidad del crédito y la exactitud material de los cálculos evaluatorios. Además, examinará la legalidad del acto desde el punto de vista financiero, su conformidad con el presupuesto tal como haya sido aprobado, pero en modo alguno criticará la oportunidad ni la utilidad del gasto sometido a su censura o informe, salvo el caso de que se pidiera su parecer en tal sentido. Si en las medidas propuestas y sometidas al Interventor encontrara éste alguna irregularidad, lo hará cons-

tar así, pero aunque esto ocurra, el Ayuntamiento no está obligado a renunciar al gasto. En este caso, y siempre, la ordenación del pago (el libramiento que expide la Intervención y sus justificantes), serán sometidos al Interventor, el cual no deberá volver a insistir sobre su censura.

Surge ahora la cuestión relativa a la mejor registración contable de los créditos del presupuesto, sus alteraciones y las consignaciones sobre los mismos, sin detenernos ahora en las operaciones relativas al reconocimiento, liquidación, pago y justificación, para ceñirnos a la contabilidad de las incidencias de los créditos desde su aprobación y limitación en el presupuesto, hasta su situación definitiva en 31 de diciembre, y a las distribuciones mensuales de fondos, acerca de las cuales conviene decir algo. Porque, con demasiada frecuencia, han sido relegados al olvido los preceptos legales y reglamentarios sobre el particular, y no está de más insistir sobre ellos y hacer resaltar su importancia.

El Interventor de fondos tiene siempre los datos necesarios para informar acerca de la posibilidad en que la Caja se halla de satisfacer los gastos, siendo el Presidente de la Diputación o el Alcalde del Ayuntamiento (en suma, el Ordenador de pagos), el que regula, de acuerdo con dicho funcionario, la emisión de documentos de pago (libramientos), según las disponibilidades económicas y el orden de prelación establecido. Con este objeto, pueden pedir a los demás servicios una relación de los gastos probables en el mes inmediato, con el fin de compararlos con los recursos, y si de esta comparación resulta la posibilidad de hacer frente a los vencimientos anunciados, el Interventor propone a la Comisión permanente (o a la Comisión de Hacienda) una *distribución de fondos*. En el Reglamento de Hacienda municipal se describe así este acto (art. 80):

“La distribución mensual de fondos será propuesta a la Comisión permanente por el Interventor municipal, formulada por artículos y capítulos del presupuesto cuando éste exceda de 100.000 pesetas, y limitada a los capítulos en los demás Ayuntamientos o entidades municipales”.

Este precepto concuerda con el contenido de los artículos 275 del Estatuto provincial y el 565 del Municipal, a cuyo tenor “la Comi-

sión acordará cada mes la distribución e inversión de fondos con sujeción al presupuesto y a propuesta del Interventor de la Corporación, siendo preferentemente atendidas las obligaciones legítimas y reconocidas que provengan del año anterior”, con lo que parecen significar que las más preferentes son las obligaciones de resultas, aunque en ello no vamos a fijarnos ahora para no discutirlo.

Pero sí hemos de insistir en la necesidad absoluta de que el Interventor redacte de acuerdo con el Alcalde la propuesta; sencillamente, porque la distribución que se apruebe le va a crear al Alcalde (o al Presidente de la Diputación) la obligación de proveer en tiempo al pago de los gastos acordados y ha de vigilar, también con el Interventor, que no se realice gasto alguno sin crédito, o con otro crédito que el de su concepto específico. Para que el Ordenador admita un ordenamiento, necesita recaer sobre un crédito abierto, y encerrarse en los límites de la distribución mensual de fondos. Por lo tanto, la importancia excepcional de tal documento resulta del hecho de no poder efectuarse, ni siquiera acordarse, pago alguno que no haya sido incluido en él. Hechas las consignaciones en las distribuciones de fondos, resulta imprescindible registrar la situación de los créditos presupuestos en relación con aquellas, para conocer bien los remanentes de crédito de que puede disponerse para consignaciones sucesivas. De aquí la utilidad y conveniencia de un libro de *créditos y consignaciones*, en el que se abrirá cuenta a cada capítulo, a cada artículo y a cada concepto del presupuesto de gastos.

En armonía con el fin que se persigue, divídese cada cuenta en dos partes: la de la izquierda, para los *créditos*, y la de la derecha para las *consignaciones mensuales*. Las cifras del capítulo comprobarán con la suma de las de los artículos; las cifras de los artículos, con la suma de las de los conceptos o partidas que abarque, y tales comprobaciones deben efectuarse mensualmente.

Por columnas se expresará :

En la página de la izquierda (créditos) :

- (1) Meses del año.
- (2) Remanente de crédito en fin del mes anterior.
- (3) Alteraciones en aumento.
- (4) Alteraciones en baja.

- (5) Créditos definitivos en el mes.
- (6) Consignación del mes.
- (7) Remanente de crédito para el mes siguiente.

Las cifras de la columna 5 se obtendrán sumando la 2 y la 3 y restando la 4. Los aumentos pueden originarse por créditos extraordinarios o suplementos de crédito; las bajas, por anulaciones de crédito y bajas por transferencia. La transferencia motivará un aumento en la partida que reciba y una baja en la que ceda el crédito. Las cifras de la columna 6 serán las de la distribución de fondos acordada. Finalmente, la columna 7 expresará la diferencia entre la 5 y la 6.

En la página de la derecha (consignación mensual):

- (1) Meses.
- (2) Remanente de consignación del mes anterior.
- (3) Consignación del mes.
- (4) Aumentos por reintegros.
- (5) Total.
- (6) Pagos realizados.
- (7) Remanente de consignación para el mes siguiente.

Fácilmente se comprende que los reintegros en disminución de los gastos, únicos que cabe considerar aquí, aumentan la consignación, y que los pagos realizados la disminuyen; luego restando de la columna 5 la 6, obtendremos para la 7 el remanente de consignación, o sobrante, de que puede disponerse para nuevas consignaciones o distribuciones de fondos.

Al hacer la distribución de fondos de cualquier mes deberá consultarse siempre este libro para conocer el crédito de que se puede disponer y el remanente de consignación de meses anteriores. Si en cualquiera partida del presupuesto de gastos, las obligaciones para un mes cualquiera ascienden, por ejemplo, a 14.000 pesetas y tenemos un sobrante del mes o de meses anteriores de 6.000, que no se ha utilizado, es evidente que la consignación del mes quedará reducida a 8.000 pesetas, puesto que en primer término ha de emplearse el dicho sobrante.

Finalmente, sólo cabe hacer la advertencia de que los datos rela-

tivos a los reintegros y los pagos deberán tomarse del Libro general de gastos, con el que comprobará en todo momento.

De esta manera es como, a nuestro juicio, cumple su fin la Contabilidad administrativa en el sistema puro y en orden al nexo de los créditos con las consignaciones mensuales, no representando esta realización práctica ninguna extrema novedad, pues está tomada de la Contabilidad de consignaciones en el Estado llevada con precisión, y adaptada a las necesidades de la Administración Local. Y ni que decir tiene que el libro de créditos y consignaciones debería ser elevado a la categoría de principal y obligatorio y que en su estructura se reflejan todos los elementos precisos, y sólo ellos, para mantener eficazmente el respeto al presupuesto de gastos, al principio general de la ordenación de los gastos y a la regla de la especialización.

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios
de Administración Local