

El presupuesto ordinario de las Corporaciones locales

La Ley de Bases de Régimen Local ha respetado en su Base 65 la distinción entre presupuestos ordinarios y extraordinarios, y se mantiene fiel a la teoría clásica del equilibrio financiero. Establecida definitivamente la línea divisoria en 1924, abandonada la idea del presupuesto único en la Administración Local, toda regulación futura ha de partir del principio de que al lado del presupuesto ordinario pueden existir otros extraordinarios o de capital, financiados, por lo general, por medio de empréstitos y para inversiones productivas. No existe ya ninguna razón de peso para pretender unificar el ordinario con cualquier otro presupuesto de inversión de capital. Como corolario, a la independencia de presupuestos ha de corresponder independencia absoluta de contabilidades.

Partiendo de tal principio, y reduciendo ahora el estudio al presupuesto ordinario, la primera novedad que salta a la vista es la expresa declaración de la Ley haciendo coincidir el ejercicio económico con el año natural. El ejercicio no es ni más ni menos que el conjunto de cargas y derechos durante un período de tiempo; cuando se dice que el presupuesto ordinario tendrá vigencia durante un año natural, no se significa que es solamente un simple período de tiempo, que su personalidad toma el nombre del año que la motiva y que tiene por objeto agrupar racionalmente todas sus operaciones. Decir solamente esto es confundir el efecto con la causa, pues lo que se quiere expresar con toda seguridad es que en las cuentas de gestión no hay prórrogas, esperas ni plazos complementarios; que la gestión comenzada en 1.º de enero ha de concluir fatalmente el 31 de diciembre, y que los restos por cobrar o por pagar a la liquidación de cada ejercicio han de incluirse necesariamente en un capítulo es-

pecial, denominado de RESULTAS, tanto en Ingresos como en Gastos. Se enlaza así el presupuesto preventivo con el consuntivo, reflejo este último de los datos que la contabilidad ha de suministrar en una síntesis de toda la gestión.

Pero no es sólo esto. Cuando incorporamos al presupuesto preventivo la existencia en Caja en 31 de diciembre anterior y los restos por cobrar para constituir el fondo de previsión de las RESULTAS DE INGRESOS, y cuando al propio tiempo pasamos también al propio presupuesto ordinario los restos por pagar para formar el fondo de RESULTAS DE GASTOS, ciertamente que habremos hecho el *presupuesto refundido*, que hay que mantener porque así y sólo así, aunque se rompa el equilibrio, se tiene conocimiento exacto de las posibilidades y de las necesidades. No es el método que se sigue para la confección del presupuesto del Estado, pero es, sin duda alguna, y la experiencia lo ha venido demostrando, un modelo que abraza el conjunto de todas las posibles previsiones. Aun más a los gestores, independiza los ejercicios y se aproxima con mayor exactitud al concepto de gestión anual; pero como rompe el equilibrio del verdadero presupuesto de previsión, hay el peligro de que resulte *déficit*.

Por otra parte, si esa gestión se liga al año natural, las Corporaciones locales no pueden ya tener los trastornos que podrían derivarse de posibles cambios en el ejercicio económico del Estado. La historia del año económico de las Entidades locales ha sido la misma de la del Estado. Se contaba, en un principio, de 1 de julio a 30 de junio; se hizo coincidir después, conforme a la Ley de 28 de noviembre de 1899, con el año natural; según la Ley de 21 de diciembre de 1918, volvió a empezar el 1 de abril; por R. D. de la Presidencia del Directorio Militar de 7 de marzo de 1924, empezó el 1 de julio, y, finalmente, por R. D. de 23 de junio de 1926, se dispuso que el ejercicio económico coincidiera con el año natural desde 1.º de enero de 1927. Estos cambios últimos dieron origen a un ejercicio trimestral en 1924 y a otro semestral en 1926.

Bien es verdad que la Ley de Contabilidad de 1911 dispone en su artículo 33 que los presupuestos regirán durante un año, que se contará desde 1.º de enero a fin de diciembre, en que se cerrarán y liquidarán; período que regía también en las Provincias y en los

Municipios. Desde ahora, aunque para el Estado se varíe el año económico, las Entidades locales no verán trastornado su natural desenvolvimiento por tal disposición. ¡Qué duda cabe que este pequeño detalle es muy importante!

Tenemos, por lo tanto, en nuestro caso, una contabilidad de gestión sometida a un ejercicio económico que coincide exactamente con el año natural. Formado en sazón, preparado en tiempo próximo a su vigencia, el presupuesto ordinario es el regulador definitivo de los ingresos y de los créditos, que se impone a la Corporación, dominando toda la organización administrativa durante el año natural que comprende. En el orden natural cada año devuelve con sus producciones la materia de los gastos públicos y particulares. Los banqueros, los industriales, los comerciantes formalizan sus cuentas y balances cada año. El sistema por gestión es el que prescribe la legislación mercantil en todos los países, y, desde luego, el de nuestro Código de Comercio. Lo más que ocurre a las grandes Sociedades para dar claridad a las Memorias que presentan a los accionistas, es que incluyen en el año que acaba de expirar ciertas operaciones ya liquidadas que se han de ultimar posteriormente; pero estas rectificaciones necesarias no estorban los resultados habituales de su contabilidad, no perjudican la rapidez, porque las asambleas anuales de accionistas conocen dos o tres meses después de terminado el año, el estado definitivo, concretando el conjunto de operaciones y proponiendo el destino de los beneficios realizados.

Pues eso es, poco más o menos, lo que ocurre a la liquidación de un presupuesto local, que se practicará dentro del plazo máximo de treinta días siguientes al término de cada año, anulándose los créditos no comprometidos y pasando a los capítulos de RESULTAS las obligaciones reconocidas y no satisfechas y los derechos liquidados y sin realizar en 31 de diciembre, vigentes y no prescritos.

La distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios ha conducido en las Entidades locales al error de suponer que los de *primer establecimiento* tienen siempre carácter extraordinario. Sobre este punto conviene insistir en que, si bien el presupuesto ordinario, nutrido con los ingresos autorizados, está destinado a cumplir las obligaciones de carácter permanente, las de carácter temporal que

no tengan la naturaleza de gastos de primer establecimiento y a enjugar el déficit de ejercicios anteriores, puede, no obstante, dar cabida a créditos para gastos de primer establecimiento, siempre que, sin desatender los anteriormente enumerados, puedan ser dotados con los recursos ordinarios. Porque sería absurdo obligar a las Entidades locales a emplear recursos de excepción, cuando los normales son suficientes para toda clase de atenciones, incluso las extraordinarias.

Lo que importa ante todo es la legitimidad del gasto; que se trate de atenciones no consideradas como de carácter estatal o individual; que se conozca la importancia del servicio, su índole y condiciones, para traducirlo en números en el presupuesto, y, además, que en cuanto sea posible, el gasto sea reproductivo, no entendiendo la reproductividad en un sentido puramente material, sino cuando se trate de empresas o servicios explotados por la Entidad local.

Cualesquiera que sean las desviaciones que en la política fiscal se vayan introduciendo en orden a una nueva concepción del presupuesto —la teoría del presupuesto cíclico, por ejemplo, de Myrdal y Lindahl, las sugerencias de N. Kaldor y sir William Beveridge—, nosotros no encontramos por ahora motivos fundados para ninguna trascendental innovación de los principios que informan la técnica del presupuesto de las Administraciones locales. Apegados todavía a la teoría clásica del presupuesto y del equilibrio presupuestario, continuamos manteniendo los postulados de publicidad, universalidad, unidad de Caja, especialización y exactitud, y creemos, por lo tanto, que salvo las reformas introducidas en el procedimiento por la Ley de Bases, deben mantenerse las normas del Estatuto municipal y de su Reglamento, incorporándolas a la nueva regulación.

Defendemos el principio de que ningún presupuesto, sea ordinario o extraordinario, podrá aprobarse si no está nivelado. Pues si se forma con *superávit*, pone en evidencia que la Entidad local trata de exigir un inútil sacrificio a los contribuyentes, sustrayéndoles riqueza que ellos podrían ahorrar y seguramente emplear de una manera más eficaz, y puede ser un incentivo para gastos superfluos y un estímulo a la Administración municipal para comprometerse ex-

cesivamente. Y si resultan con *déficit*, demostraría un exceso de gastos que hay que contener o a cuyo remedio debe acudir, si las cifras están bien ponderadas. El precepto en virtud del cual *ningún presupuesto puede aprobarse con déficit*, se mantiene, con mayor razón que nunca, por el propio prestigio de la Ley y por el propio decoro de las Corporaciones locales.

El presupuesto no es solamente un estado de gastos y otro de ingresos. Es preciso insistir en que, además, han de unirse las bases de ejecución, como conjunto de disposiciones necesarias para su acertada gestión, estableciendo cada Entidad local cuantas prevenciones consideren precisas o convenientes para la mejor inversión de los gastos y recaudación de los recursos, si bien haciendo la advertencia de que tales normas no pueden modificar lo legislado para la administración económica, ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades distintos del presupuesto.

La cuantía del presupuesto ordinario no podrá elevarse cuando hubiera resultado déficit en la liquidación del anterior, a menos que se justifique plenamente el incremento de ingresos que se calcula.

El estado de gastos no podrá contener aumentos de sueldos, gratificaciones ni otros emolumentos de personal que no hubieran sido acordados por la Corporación en sesión anterior a la de aprobación de presupuesto. En todo caso, los gastos de personal técnico y administrativo no podrán exceder del veinticinco por ciento del presupuesto.

Esas prevenciones, contenidas también en la Base 65, son necesarias para mantener el principio de austeridad en los gastos, representando innovaciones convenientes.

La distinción fundamental entre gastos obligatorios y voluntarios, ha de producir la lógica consecuencia de que si por cualquier causa no estuviese autorizado por el Delegado de Hacienda el presupuesto al comenzar el ejercicio económico y tuviera que regir interinamente el del año anterior, debe hacerse exclusión absoluta de todo gasto voluntario. Además, y para evitar el déficit que pueda ocasionarse al hacer el presupuesto refundido por incorporación al aprobado de las resultas de ejercicios anteriores, es muy conveniente

hacer constar que en ese caso las Corporaciones están obligadas a prescindir de los gastos autorizados en el presupuesto que tengan carácter de voluntarios, en una cantidad igual al déficit ocasionado, no pudiendo autorizarse ningún gasto de esta naturaleza en tanto no se adopte el acuerdo de referencia. Aún así pudiera suceder que la cantidad rebajable no alcanzase a cubrir el déficit; pues entonces no hay más solución que tener en cuenta la diferencia para cubrir las al formular nuevo presupuesto.

Fácilmente se advierte que estas pequeñas reformas responden a la idea del equilibrio, a la repulsa de toda situación deficitaria, midiendo la importancia de las varias necesidades locales y tratando de obtener de la suma de probables ingresos la máxima satisfacción posible de aquellas necesidades. No se nos oculta que por muchas que sean las previsiones del Gobierno y del legislador, el equilibrio presupuestario, si ha de basarse en cálculos serios y bien meditados, es siempre un problema en el que las condiciones personales de sus preparadores han de ponerse de manifiesto. El mayor éxito de una Corporación consistirá, sin duda, en comprobar a la liquidación de presupuesto que las previsiones hechas han coincidido con la realidad, aproximándose mucho las cifras del presupuesto consuntivo a las del preventivo.

Cada Entidad local, al decidir sobre los ingresos probables, habrá de hacer previamente el estudio cifrado de las obligaciones a satisfacer. Conocido el montante de éstas, elegirá los medios de entre los recursos autorizados, procurando obtener de ellos lo necesario a sus fines. Los ingresos que en años anteriores hayan dotado el presupuesto, deberán evaluarse en el proyecto del nuevo en cantidad no superior a su rendimiento en el último ejercicio liquidado, a menos que se alteren las tarifas o las condiciones de la recaudación o existan causas excepcionales que justifiquen la previsión de un mayor importe. En muchos casos, los Ayuntamientos habrán de acudir al Fondo integrado por los recargos del 40 por 100 sobre la Contribución Rústica y Pecuaria y el 50 por 100 sobre la Contribución Urbana, cuyo rendimiento se destina, en primer término, a compensar totalmente a los respectivos Municipios la supresión del Repartimiento general de utilidades, del arbitrio sobre el pro-

ducto de la tierra y del de pesas y medidas, una vez aplicadas previamente todas las demás exacciones establecidas. Claro es que para tener derecho a la compensación citada, será condición precisa que los Ayuntamientos hubieren consignado en su presupuesto ordinario para el ejercicio de 1945, alguna de esas imposiciones suprimidas.

De manera análoga, el Fondo de Compensación Provincial se destina a asegurar a las Diputaciones un total anual de ingresos no inferior al promedio de los obtenidos durante los ejercicios de 1943 y 1944, y después de cumplida esta finalidad, para incrementar sus Haciendas; Fondo que se constituye con los rendimientos que produzcan los recargos del 10 por 100 sobre las cuotas líquidas para el Tesoro de la Tarifa III de la Contribución de Utilidades, de dos pesetas en los derechos de Aduanas sobre la importación de kilogramo de café y de cinco pesetas en los derechos de Aduanas sobre la importación del kilogramo de té.

En cuanto a la formación y tramitación del Presupuesto ordinario, de acuerdo con la Ley de 17 de julio de 1945, podemos compendiar lo vigente del siguiente modo:

1. Formará el proyecto de presupuesto el Presidente de la Corporación, asistido del Secretario y del Interventor, tomando como base el anteproyecto que confeccionará éste, y los informes o memorias del Secretario y de las Comisiones municipales o provinciales que estimaren pertinentes, siendo preceptivo el dictamen de la Comisión de Hacienda y Economía en las Diputaciones, y el de la Comisión de Hacienda en los Ayuntamientos, si la tuvieren constituida.

2. El proyecto así formado se elevará a la Corporación antes de la segunda decena del mes de septiembre, debiendo ir acompañado de una Memoria explicativa y de las certificaciones siguientes:

- a) De los conceptos o importe de las deudas que sean exigibles a la Entidad local, censos, pensiones y cualquiera otros gastos forzosos.

- b) De los ingresos percibidos en el anterior y en los seis primeros meses del corriente, por cada uno de los recursos comprendidos en el proyecto.

c) De los ingresos y créditos anulados y las habilitaciones y suplementos de crédito acordadas en el ejercicio anterior, y

d) De las bases utilizadas para el cálculo de rendimientos de los recursos que se arbitren por vez primera.

3. La aprobación del proyecto corresponde a la Corporación en pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, debiendo estar realizada antes del diez de octubre de cada año.

4. Aprobado el presupuesto, se expondrá al público por quince días hábiles, durante los cuales se admitirán las reclamaciones que se presenten.

El anuncio de exposición deberá insertarse en el "Boletín Oficial de la Provincia".

5. Las reclamaciones se presentarán a la Corporación respectiva para ante el Delegado de Hacienda, teniendo personalidad para interponerlas:

a) Los habitantes en el territorio municipal o provincial, según se trate de presupuestos municipales o provinciales.

b) Las personas interesadas directamente, aunque no habiten en el territorio de la Entidad local.

c) Las Asociaciones, Corporaciones y personas jurídicas en general, radiquen o no en el territorio de la Entidad, cuando el presupuesto afecto a sus intereses colectivos o a los individuales de alguno de sus asociados.

Los no residentes podrán presentar sus reclamaciones en la Delegación de Hacienda, de donde se remitirán a la Corporación interesada.

6. Únicamente podrán establecerse reclamaciones contra los presupuestos:

a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley.

b) Por omitir el crédito preciso para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad local, a virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo, o consignarse para el de atenciones que no sean de la competencia municipal o provincial, ni preceptivos.

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestos.

No se admitirán reclamaciones, peticiones ni observaciones sobre tarifas y ordenanzas de recursos municipales o provinciales, aun cuando constituyan la base de los ingresos consignados en el presupuesto respectivo, que son objeto de procedimiento especial.

7. Si no se presentasen reclamaciones, se remitirán al Delegado de Hacienda, dentro de la última decena del mes de noviembre, copias autorizadas del expediente y del presupuesto, para su aprobación.

El Delegado deberá resolver en el plazo de un mes a partir de la recepción de dichos documentos.

8. En el caso de presentarse reclamaciones, las Corporaciones las remitirán al Delegado de Hacienda debidamente informadas, en unión del Presupuesto, para que dentro del plazo señalado en el artículo anterior, dicte resolución.

El plazo se entenderá ampliado en tantos días cuantos emplee la Corporación en enviar los informes, datos y documentos, si el Delegado los solicitara como requisito previo a su decisión.

9. Contra las resoluciones del Delegado en materia de presupuestos ordinarios, cabrá recurso ante el Tribunal Económico-Administrativo provincial, cuyo fallo será inapelable.

En cuanto a la *filiación* del presupuesto, será necesario redactar nuevos modelos de los estados de ingresos y de gastos, dividiendo el primero en capítulos, artículos y conceptos, numerados éstos correlativamente en la totalidad del estado. El de gastos se dividirá en capítulos, artículos, conceptos y partidas, numeradas también correlativamente en su totalidad; cada concepto contendrá un solo servicio, quedando prohibidas las agrupaciones y el uso de frases que impidan apreciar la naturaleza de los servicios o el coste de cada uno.

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios
de Administración Local