

NOTAS SOBRE LAS SINGULARIDADES DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES

César García Novoa*

Universidad de Santiago de Compostela

I. La institución presupuestaria y el presupuesto local

El artículo 134 de la Constitución regula la figura del Presupuesto, a la que se puede considerar, sin temor al equívoco, como una institución jurídica fundamental del Derecho Público (1). Así entendido (2), el Presupuesto es una entidad lógica que da vida a un complejo de relaciones jurídicas, las cuales, vistas desde su perspectiva institucional, forman un todo unitario. La institución presupuestaria, como todas las instituciones, está vinculada a una determinada normatividad (3). En el caso concreto del Presupuesto, su naturaleza institucional se expresa a través de un *ordo ordinatus* que la propia Constitución establece al reconocerlo (4). Pero toda institución estructura, al mismo tiempo, una determinada realidad social (5), por lo que la recepción

* Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

- (1) Así lo hace, explícitamente, RODRIGUEZ BEREJO, A., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, pag. 39.
- (2) La configuración del Presupuesto en torno a la idea de institución, permite soslayar una concepción voluntarista del Derecho; ZANFARINO, A., «Fondamenti e limiti istituzionali della esperienza giuridica», *Revista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Milano, julio-octubre, 1960, pags. 578-580. Sobre la incidencia de la idea institucional en la metodología jurídica, vid., HERNANDEZ GIL, A., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, vol. I, Gráficas Udina, Madrid, 1971, pag. 94.
- (3) Bien se entienda en la opinión de Santi Romano, que la institución es un previo momento lógico que precede a la normatividad, o bien, en la acepción positivista, se considere que la institución es producto de la norma. Sobre el tema, MODUGNO, F., voz «Istituzione», *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Giuffrè Editore, Milano, pag. 93.
- (4) Vid., sobre el sentido último de la «institución jurídica», NAWIASKY, H., *Teoría General del Derecho*, trad. José Zafra Valverde, Ed. Rialp, Madrid, 1962, pags. 233 y ss. A este respecto recuerda FERREIRO LAPATZA, J.J. que «las instituciones hacen referencia a un entramado de relaciones sociales que adquieren significado unitario por su fin»; «Derecho presupuestario y técnica legislativa», *Civitas, R.E.D.F.*, n.º 87, 1995, pag. 482.
- (5) Sobre la finalidad social como objeto y al mismo tiempo condición del Derecho, MODUGNO, «Istituzione», op. cit., pag. 77.

constitucional del Presupuesto significa también la asignación a éste de una función social, que la Constitución aseguraría como consecuencia de su misión de *garantía institucional* (6).

Así, por una parte, la normativización del Presupuesto, en tanto institución constitucional, se lleva a cabo a través de su calificación como Ley - art. 134, 4 -, a la que la propia Constitución atribuye una función determinada; tanto el Tribunal Constitucional (7) como la doctrina (8) han incidido en la asignación de una específica función constitucional a la hora de definir y limitar el contenido de la Ley de Presupuestos. La atribución al Presupuesto de un contenido ordenador del gasto supone superar la visión del mismo como una mera referencia contable de ingresos y gastos, para, a partir de unos muy claros efectos jurídicos inherentes a la institución (9), elevar el gasto público a la condición de categoría jurídica (10).

Pero, por otro lado, el Presupuesto responde también a una determinada función social; su naturaleza de Ley unida a su contenido disciplinador del gasto público permite asignarle una función de autorización del legislativo dirigida a las Administraciones para que éstas puedan gastar, pues de lo que se trata a través del Presupuesto es de impedir la disposición administrativa de fondos públicos, no consentida por el órgano que ostenta la representación popular (11). La función de autorizar, y consiguientemente,

(6) Son, según RUBIO LLORENTE, F., que en esto sigue la tipología de los distintos componentes constitucionales diseñada por SCHEUNER, normas constitucionales cuya finalidad es asegurar la "garantía institucional", aquellas que persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas, cuya erosión viciaría de inconstitucionalidad cualquier ley., "La Constitución como fuente del Derecho", *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, I.E.F., Madrid, 1979, pag. 68.

(7) Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, en la que el Tribunal Constitucional se refiere a las leyes con vocación funcional, cuyo contenido resultaría limitado por la función que constitucionalmente estarían llamadas a desarrollar.

(8) Sobre el tema, JIMENEZ COMPAIRED, I., "Sobre el contenido eventual de las leyes regionales de presupuestos", *R.D.F.H.P.*, 1995, pags. 657 y 658. JIMENEZ DIAZ, A., "Las leyes de presupuestos. Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *Civitas, R.E.D.F.*, nº 82, 1994, pags. 295 y ss.

(9) MENENDEZ MORENO, A., *La Configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988, pag. 21.

(10) Sobre esta caracterización GONZALEZ SANCHEZ, M., *Situación y protección jurídica del ciudadano frente al gasto público*, Universidad de Salamanca, 1979, pag. 43.

(11) CAYON GALIARDO, A., "Legalidad y control del gasto público", *P.G.P.*, nº 1, 1979, pag. 92.

de controlar el gasto, es determinante a la hora de perfilar la función socio-política del Presupuesto. Tal es así que se puede afirmar que el Presupuesto, como señalan MARTIN QUERALT y LOZANO SERRANO, “sólo adquiere su pleno significado cuando el principio de división de poderes se erige en vértice del edificio jurídico-político” (12). Y es que, en los orígenes de la institución no sólo encontramos una función de servir al control democrático del gasto público, sino que este control es fruto de las relaciones entre los poderes del Estado, y, por tanto, tiene su origen directo en el principio división de poderes (13).

Constituyen, por tanto, la esencia del Presupuesto como institución las notas de una normatividad disciplinadora del gasto público y de una función de control democrático del mismo, basado en la idea de que ese control debe ser llevado a cabo por los representantes de la soberanía popular. Sin embargo, el Derecho positivo no refiere la figura del Presupuesto exclusivamente al Estado. También la normativa reguladora del régimen jurídico de las Entidades Locales habla del Presupuesto. Así, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, incluía en su Título VIII, el art. 112, según el cual “las Entidades Locales aprueban anualmente un presupuesto único...”. El derogado art. 178, 2, g) del Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, se refería dentro de las funciones integrantes de la gestión económica de las Entidades Locales, a “la formación, aprobación, ejecución y liquidación de los Presupuestos”. En la actualidad, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales - en adelante, L.R. H.L. - , dedica el Capítulo I, de su Título VI a los Presupuestos Locales, capítulo que ha sido desarrollado por el R.D. 500/1990, de 20 de abril.

El que la institución presupuestaria aparezca referida a entidades de base territorial distintas del Estado, como son los Entes Locales, nos empuja a estudiar la regulación normativa de los presupuestos locales, para, a través de un método de contraste con los elementos estructurales del Presupuesto

(12) MARTIN QUERALT, J.,- LOZANO SERRANO, C., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 1990, pag. 506.

(13) Sobre el tema, vid., ESCRIBANO LOPEZ, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, I.E.F., Madrid, 1981, pag. 54. Respecto a los presupuestos locales, PALAO TABOADA, C., “Los presupuestos de los entes locales”, *H.P.E.*, nº 11, 1971, pag. 332.

institución, analizar las peculiaridades de estos presupuestos y los efectos concretos que tales peculiaridades provocan.

II. El fundamento de los presupuestos locales

Si hubiese que buscar un primer fundamento al reconocimiento normativo de los Presupuestos locales, éste sería, sin lugar a dudas, el principio de autonomía financiera de los Entes locales. Principio que nuestra Constitución no recoge expresamente; por el contrario sí se habla de autonomía de los Municipios - art. 140 -, autonomía que se dirigirá a la gestión de sus intereses - art. 137 - y que se manifestará a través del principio de suficiencia de medios - art. 142 - (14).

El que el Texto Constitucional establezca la existencia de un círculo de intereses propios como clave de la autonomía de los Municipios, nos da pie a reflexionar sobre el tipo de autonomía, que, basada en ese supuesto interés municipal (15), justifica la disposición de los Entes locales sobre sus propios Presupuestos. Se reconoce un interés propio a un ente de base territorial porque se opta por una organización estatal basada en el principio de descentralización y son las Corporaciones de base territorial las que de manera más clara se prestan a la realización de los propósitos descentralizadores (16). Propósitos que sólo se lograrán otorgando a las Corporaciones territoriales la posibilidad de definir sus actuaciones sin interferencias del Estado (17) y configurando a esas Corporaciones como responsables de

(14) Según la S. del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, deberán ser suficientes aunque no es preciso que sean en su totalidad propios.

(15) El interés propio permitirá a los Entes Territoriales, como titulares de intereses primarios, definir sus líneas de actuación con libertad respecto a las líneas de actuación del Estado. Concepto de "autonomía política" o autogobierno, que tiene mayor amplitud que el de autonomía normativa; vid. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. I, Cedam, Padova, 1969, pags. 372 y ss. BUSCEMA, S. *Il bilancio*, vol. secondo, Giuffrè Editore, Milano, 1972, pag. 16.

(16) En tal sentido, MARTIN MATEO, R., "Administración Local y Constitución", *Organización Territorial del Estado - Administración Local*, Vol. I. Dirección General de lo Contencioso, I.E.F., Madrid, 1985, pags. 25 y 26. El T.S. señaló en la s. de 8 de julio de 1983 que es característico de las Entidades territoriales el que su poder jurídico-público se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio y sus fines tienen carácter universal.

(17) Resulta tópico apuntar que esta libertad para determinar fines que caracteriza la autonomía política de los Municipios no es incompatible con los controles de legalidad, aunque sí con

ponderar sus propios intereses como medida de su actuación. Desde el punto de vista jurídico, ello significa que las Corporaciones territoriales autónomas van a poder definir su propio ordenamiento sectorial y actuar conforme a él, ordenamiento particular que será reconocido por el ordenamiento del Estado soberano (18). Ese reconocimiento puede ser más o menos amplio; en el caso de las Entidades locales la función normativa que se les reconoce no abarca la capacidad de dictar normas con rango de ley, lo que no impide que se reconozca la posibilidad de que el Ente autónomo disponga de un autogobierno o autonomía de carácter político, consistente básicamente, en la determinación de fines propios. El Presupuesto, en tanto es la plasmación cuantitativa de los fines públicos que el Ente pretende llevar a cabo, es siempre, aunque en diversa medida según cada caso, un instrumento de autogobierno. Y ello es así porque el reconocimiento de una autonomía política, basada en un círculo legítimo de intereses propios, justifica una correlativa autonomía financiera, puesto que sin medios económicos suficientes para lograr los fines que la Corporación Local se propone, la autonomía deviene ficticia.

En nuestro país, y una vez que se ha admitido sin ningún tipo de discusión la autonomía financiera de las Corporaciones Locales, la elaboración de los presupuestos constituye - y así lo ha dicho explícitamente el Tribunal Constitucional - una "potestad decisoria fundamental", sin la cual no cabe hablar de autonomía (19). Los presupuestos locales son un elemento notable de la autonomía financiera municipal en cuanto expresan la decisión de empleo de fondos públicos (20) - y, por tanto, el criterio subjetivo de la

los de oportunidad; así se ha pronunciado el T.Co. en sus sentencias 4/1981, 14/1981, 32/1981 y 27/1987, entre otras. Vid. al respecto LOZANO SERRANO, C., *Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario*, Civitas, Madrid, 1990, pag. 54. En consecuencia con la tendencia de eliminar los controles sobre las decisiones político-financieras de las Corporaciones Locales, que suponen auténticas *interferencias* contrarias a la autonomía el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, suprime la intervención del entonces llamado Delegado de Hacienda, en la aprobación de los Presupuestos Locales.

(18) Sobre este concepto de autonomía vid., MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, t. I, Cedam, Padova, 1969, pag. 19.

(19) S. T.Co. 32/1981, de 28 de julio, F.J. 8; S. T.Co. 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 7.

(20) TROTABAS, L. - COTTERET, J. M., *Droit Budgétaire et compatibilité publique*, Dalloz, Paris, 1978, pag. 20.

Entidad local sobre la suficiencia de los recursos de que dispone - lo que, en última instancia, constituye la esencia de esa autonomía.

Pero ese pretendido interés propio de las Corporaciones locales no es sólo el fundamento del autogobierno; si el autogobierno es una facultad de determinación de fines, la cual, como demostró MORTATI, sólo puede desarrollarse jurídicamente dentro del ámbito de una competencia previamente delimitada (21), el interés local será también la medida de la atribución de competencias, pues la norma presupuestaria, como recientemente recordaba FERREIRO LAPATZA, es también una norma perfiladora de competencias (22). Si la facultad de gastar y de elaborar los presupuestos está al servicio de garantizar los objetivos que caen dentro del ámbito competencial del Ente que los elabora (23), esa facultad será también para los Municipios un instrumento de las competencias que, en virtud de la intensidad de los intereses municipales, se le reconozcan en cada caso. A este respecto no conviene olvidar que en nuestro país la interpretación de la autonomía municipal a partir del artículo 137 de la Constitución ha servido para asumir la solución *alemana* a la hora de asignar competencias municipales (24), consistente en prescindir de una relación tasada de las mismas y optar por atribuir a las Corporaciones Locales un derecho a participar en cada competencia o sector de la actividad pública, *en proporción a sus intereses* (25). Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional, 32/1981, de 28 de julio, señala claramente que la autonomía local es, fundamentalmente, un derecho a participar en el gobierno y administración de cuantos

(21) MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, op. cit., pags. 327 y ss.

(22) FERREIRO LAPATZA, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", op. cit., pag. 498.

(23) Afirmación efectuada por el Tribunal Constitucional en la S. 14/1989 de 26 de enero. Vid. sobre el tema LOZANO SERRANO, C., *Consecuencias de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario*, op. cit., pag. 48. PEÑUELAS I REIXACH, L., "Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica", *Civitas, R.E.D.F.*, n.º 71, 1991, pags. 524 y 525.

(24) La delimitación competencial de las Corporaciones territoriales alemanas - *Gebietskörperschaften* - se apunta en el art. 28 de la Ley Fundamental de Bonn, sobre la base del principio de "autoadministración comunal" o *Kommunale Selbstverwaltung* -. Sobre el tema, vid., STARCK, C., "Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee" en *Handbuch des Staatsrechts*, Isensee-Kirchhof, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987, pags. 20 y 21.

(25) PARADA, R., *Derecho Administrativo, Organización y empleo público*, Octava edición, Marcial Pons, Madrid, 1994, pags. 203 a 205.

asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales (26).

Aunque la existencia de un determinado grado de interés local permita esbozar las competencias del Ente Municipal y definir los límites de su autonomía financiera y presupuestaria, no conviene olvidar que la verdadera descentralización, como muy agudamente observó en su momento KELSEN, sólo se consigue cuando el principio de descentralización coincide con el principio democrático, lo que dará lugar al nacimiento de lo que el maestro vienés llamaba *cuerpos autónomos*, de los cuales el Municipio era el mejor ejemplo (27). Esta descentralización democrática supone que los cuerpos autónomos se organizan bajo la fórmula de la corporación de base territorial; en éstas y como recuerda GARCIA DE ENTERRIA, el poder surge desde la base que constituyen sus miembros - los vecinos asentados en un territorio - hasta el punto de que la atribución de facultades a una Corporación Local es vista como una técnica democrática de gestión de servicios públicos (28). La autonomía se ejerce aquí por comunidades montadas sobre la base corporativo-representativa, esto es, por comunidades en las cuales los ciudadanos integran con sus representantes los órganos de su Administración, lo que ha fundamentado la tradición alemana de la "autoadministración comunal" - *Kommunale Selbstverwaltung* - (29). Estos principios, traducidos a la práctica, nos llevan a observar que en la esfera local no existe solución de continuidad entre la ejecución de decisiones y la efectiva adopción de éstas, lo que tiene una gran importancia pues excluye la radical división que se da entre las decisiones legislativas y el ámbito de actuación del ejecutivo a nivel estatal. El presupuesto local, conservando su carácter de instrumento de control democrático del gasto público, no puede sin embargo ser ajeno a las especiales características que el control democrático tiene en las corporaciones territoriales, donde el mismo se lleva a cabo a través de una participación de los representantes de los ciudadanos en la Administración. El control que el Presupuesto local encarna no puede entenderse como un trasunto del

(26) F.J. 2º, de la S. T.Co. 27/1987, de 27 de febrero.

(27) KELSEN, H., *Compendio de Teoría General del Estado*, Estudio preliminar de Recasens Siches, Ed. Blume, Barcelona, 1979, pag. 183.

(28) GARCIA DE ENTERRIA, E.- FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas, Madrid, 1981, pag. 327.

(29) STARCK, C., "Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee", op. cit., pag. 21.

control del legislativo sobre el ejecutivo, esto es, de un control de legalidad, si no como control de la juridicidad del gasto público, o lo que es lo mismo, de que la actuación ejecutiva de la Administración Local se desarrolle de conformidad con el ordenamiento jurídico previamente definido por los órganos deliberantes de la propia Corporación.

Finalmente, y reiterando que la autonomía local es base de la capacidad de los Entes locales para adoptar sus propios Presupuestos, conviene recordar que tal autonomía local no se ejerce "en régimen de estricta y absoluta separación" sino en el marco de un "todo" que es el Estado. La unidad del sistema en su conjunto permite al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas - s. del T.Co. 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 2º -. Ello justifica que las Entidades locales deban aprobar sus presupuestos de acuerdo con la estructura y la normativa que hayan establecido las correspondientes normas legales - ss. del T.Co. 179/1985, de 19 de diciembre y 19/1987, de 17 de febrero -, normas estatales, y en su caso, autonómicas (30).

Las fórmulas de relación del Presupuesto local con la normativa estatal y, en menor medida, con la autonómica, se fundamentan primariamente en conceptos como coordinación o solidaridad (31). Conceptos que son indirecta expresión de un interés general que trascendería al puramente privativo de la Entidad local, el cual, como nos recuerda CAYON GALIARDO, fue tradicionalmente definido como particular u opuesto al interés general. Por eso, con fundamentos como la coordinación, solidaridad, igualdad, planificación..., el legislador estatal vendría obligado a matizar la autonomía local para darle su verdadera dimensión, sobre la base de que todo poder autónomo es

(30) Aunque las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el régimen presupuestario de las Corporaciones Locales, sean realmente escasas. En este sentido opina CHECA GONZALEZ, C., que es evidente que ni la Ley de Bases de Régimen Local ni la Ley de Haciendas Locales interpretaron en su momento de modo correcto el reparto competencial que en materia de Haciendas Locales, se diseñó en la Constitución; *Los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1990, pag. 10.

(31) La sentencia del T.Co. de 28 de abril de 1983 - *La Ley 1983-4* -, señala que "la competencia de coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones...".

esencialmente limitado “en función, precisamente, de las concretas necesidades internas del ordenamiento en el que opera” (32).

Ello es especialmente importante si entendemos el papel del Presupuesto, como decisión de empleo de fondos públicos, en un Estado Social de Derecho, un Estado que se manifiesta a través de una actuación prestacional que exige concretas decisiones de gasto público (33).

Así, se afirma que el Presupuesto es un factor de legitimación de la actuación del Estado Social. En el Estado Social la acción protectora se fundamenta en un interés general (34), al que el interés local no puede contraponerse. Sencillamente, porque el Municipio, como Administración más próxima al ciudadano, debe dispensar buena parte de las prestaciones públicas que caracterizan al Estado Social como un “estado de servicios” (35), por lo que la Administración local será también parte integrante de la Administración del Estado Social y sus Presupuestos, un factor más de su legitimación prestacional. Pero, según ARAGON REYES, a la legitimación por la actividad prestacional hay que unir la legitimación por el control del gasto, especialmente, por el control político ordinario (36). Y este control es especialmente intenso en las Corporaciones locales, las cuales, como se dijo, constituyen una técnica democrática de gestión de servicios públicos. A esa finalidad controladora servirá el Presupuesto local, permitiendo la vigilancia financiera de los órganos ejecutivos por los órganos deliberantes (37), aunque

(32) GARCIA DE ENTERRIA, E., - FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1981, pag. 284.

(33) ARAGON REYES, M., *Libertades económicas y Estado social*, Mc. Graw Hill, Madrid, 1995, pag. 134.

(34) Se trata de un modelo de Estado caracterizado por el reconocimiento de derechos de contenido económico y social; “a la vez que dota de un contenido social al ejercicio de esos derechos por los ciudadanos”. S. del T.Co. 18/1984, de 7 de febrero, F.J. Tercero. Además las sentencias 60/1982, de 11 de octubre y 62/1983, de 11 de julio. La definición de un interés como inherente al modelo de Estado Social es habitual en la doctrina alemana; por todos, ZIPPELIUS, R., *Wertungsprobleme in System der Grundrechte*, C.H. Becksche Verlagbuchhandlung, München und Berlin, ohne Datum, pag. 60.

(35) ARAGON REYES, M., *Libertades económicas y Estado Social*, op. cit., pag. 137.

(36) ARAGON REYES, M., *Libertades económicas y Estado Social*, op. cit., pag. 138.

(37) CHECA GONZALEZ, C., *Los Presupuestos Generales de las Entidades Locales*, op. cit., pag. 10. Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, *Notas de Derecho Financiero*, t. I, vol. 3, Universidad Complutense, Madrid, 1967, pag. 1483.

ello no tenga lugar en el marco tradicional del sometimiento de la Administración a la Ley.

En suma, si la facultad de gasto sólo se entiende como instrumental al servicio de un conjunto de competencias y las mismas se concretan atendiendo al "círculo de intereses" de los Municipios - arts. 2 y 25 de la Ley de Bases de Régimen Local -, cuando el Estado proceda a definir las no podrá desconocer la inserción de la facultad de gasto y de las competencias materiales a cuya realización tal facultad sirve, en el interés general que fundamenta el Estado Social y Democrático de Derecho, lo cual, en buena medida, supone un límite a la autonomía presupuestaria de los Entes locales.

III. La singularidad de la institución presupuestaria local

Cuando la normativa estatal sobre finanzas locales habla de la categoría jurídica de los Presupuestos Locales se está refiriendo a una institución que históricamente se vincula, como vimos, al Estado, vinculación que parece recoger nuestro Texto Constitucional en el art. 134. El propio Tribunal Constitucional, en la más que discutible sentencia 116/1994, de 18 de abril (38), afirma - F.J. 5º - que el art. 134 de la Constitución "tiene como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado". En la misma sentencia se recuerda la jurisprudencia del Alto Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación por vía analógica a las instituciones autonómicas homólogas, afirmación que en principio podríamos entender referible tanto a instituciones autonómicas como locales. De esta manera, parecería asumirse la idea de una institución presupuestaria definida constitucionalmente para el Estado, de forma que las normas reguladoras del Presupuesto de los demás Entes territoriales - los que D'AMATI llamó "entes públicos menores" - no tendrían porque reproducir

(38) Sobre la misma GARCIA FRIAS, A., "Sobre la aplicabilidad del art. 134,7 C.E. a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril y 149/1994, de 12 de mayo), *Quincena Fiscal*, nº 3, 1995, pags. 11 y ss.

necesariamente reglas y principios que el Constituyente ha querido asignar al Presupuesto estatal (39).

La clave de bóveda de esta diferenciación sería el dato de que la evolución de la institución presupuestaria en el ámbito local no ha tenido los mismos caracteres de lucha entre poderes, como en el caso del Presupuesto estatal (40), el cual, como vimos sólo se entiende en el marco de la consagración del principio de división de poderes (41). Por el contrario, la función de control democrático del gasto público, que toda idea de presupuesto ampara, se materializa a nivel local en una expresión mucho más simple; es lo que el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid ha denominado "principio presupuestario de separación de funciones" (42), según el cual la función de aprobar todo presupuesto es competencia del órgano asambleario correspondiente. La función de aprobación del Presupuesto local es una competencia del Pleno como órgano municipal deliberante, pero no sólo no es una función legislativa, sino que además es una función que, en sustancia, no se diferencia de la fase de elaboración de manera tan radical a como se distingue en el Presupuesto estatal. El enfrentamiento entre fuerzas políticas, que es la esencia del control democrático y que a nivel estatal se desarrolla en el Parlamento, tiene lugar en el Presupuesto local en la fase de elaboración, mientras que en el de aprobación se suelen poner en práctica acuerdos previamente adoptados en la fase anterior (43).

Aunque ésta es una de las muchas diferencias estructurales entre Presupuesto estatal y Presupuesto local, la tendencia de la regulación estatal de los Presupuestos Locales, en los últimos años, ha sido, como resaltó AGULLO AGÜERO, la de configurar los Presupuestos locales a semejanza de los del Estado, como si las Entidades locales fuesen "un Estado en miniatura" (44). Ya el lejano Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, de medidas

(39) D'AMATI, N., "Saggio sul concetto giuridico di "autonomia finanziaria", *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1963, pag. 849.

(40) PALAO TABOADA, C., "Los presupuestos de los Entes Locales", op. cit., pag. 332.

(41) CASADO OLLERO, G., - LOZANO SERRANO, C., - MARTIN QUERALT, J., - TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 638-641.

(42) S.D.F.U.M., *Notas de Derecho Financiero*, op. cit., págs. 1422-1423.

(43) AGULLO AGÜERO, A., "Problemas Presupuestarios de las Corporaciones Locales", *Organización Territorial del Estado*, (Administración Local), Vol. I, I.E.F., 1985, en especial pag. 334.

(44) AGÜERO, A., "Problemas presupuestarios...", op. cit., pag. 333.

urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, adaptó la estructura de los Presupuestos Locales a la de los Presupuestos Generales del Estado, siguiendo en este punto lo previsto por el art. 52,3 de la Ley General Presupuestaria. Esa adaptación se mantiene en el actual art. 148 de la Ley de Haciendas Locales, al atribuirse al Ministerio de Economía y Hacienda la regulación de la estructura de los Presupuestos Locales, obligando a que los niveles de grupo de función y función de la clasificación funcional y de capítulo y artículo relativo a la económica sean los mismos que los establecidos para la Administración del Estado. Incluso, el reconocimiento de una facultad de autorregulación presupuestaria a favor de los Entes locales a través de la figuras de las bases de ejecución, se hace reconociendo capacidad para "la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad" - art. 146, b) de la L.R.H.L. y 9º, 1 del R.D. 500/1900 -.

La reproducción a escala local del Presupuesto estatal, en cuanto tiene de vocación uniformadora, no debe merecer un juicio favorable si tal uniformación no se basa en fundamentos sólidos, pues la uniformidad - así lo ha visto el Tribunal Constitucional, por ejemplo en la s. 76/1988, de 26 de abril de 1988, F.J. 12 - no se cohonestaba con la idea de autonomía, que exige un cierto grado de diversificación (45). Cuando se unifica de forma indiscriminada se corre el riesgo de uniformar también los vicios que están erosionando gravemente el Presupuesto estatal y, por ende, la institución presupuestaria misma. Como ha destacado AGULLO AGÜERO, la configuración estructural de la Corporación Local es diversa a la del Estado, "por lo que el instrumento presupuestario, necesariamente, habrá de reflejar esa diversidad estructural" (46).

Una definición del Presupuesto local a semejanza del estatal puede fundarse en razones globales de política económica, que aconsejen tratar todo el gasto público desde un punto de vista unificado (47). O, también en la

(45) LAPATZA, J.J., "La Hacienda Local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional", *Tratado de Derecho Financiero y Tributario local*, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, Madrid, 1993, pag. 29.

(46) AGULLO AGÜERO, A., "Problemas presupuestarios de las Corporaciones Locales", op. cit., pag. 333.

(47) Aun reconociendo las dificultades de estas medidas, BAREA TELJEIRO, J., dice que cualquier decisión que se adoptase para racionalizar y coordinar la gestión de las tres administraciones

función de *garantía institucional* de la Constitución; desde este punto de vista existiría un núcleo de reglas estructurales inherentes a la institución presupuestaria que toda la legislación ordinaria - referida a los presupuestos estatales, autonómicos o locales - tendría que respetar, al margen de que el constituyente se haya referido en exclusiva al Presupuesto del Estado. Ello lleva a una inevitable semejanza en la definición normativa del presupuesto local con el estatal que ha permitido a un importante sector de la doctrina hablar de "reproducción a menor escala del Presupuesto del Estado" (48).

Fuera de las exclusivas razones de integración y unificación de las diversas haciendas públicas, con la finalidad de racionalizar la gestión de los servicios, la uniformidad presupuestaria puede resultar inconveniente, sobre todo si se trata de una uniformidad que se limita a transmitir los aspectos más negativos del Presupuesto estatal. Como dice AGULLO AGÜERO, limitar la racionalización del gasto público local a la homogeneización de la normativa presupuestaria puede significar marginar las características peculiares del Ente público local (49). Quizás lo conveniente sería un repaso sobre los puntos de roce más significativos entre presupuestos estatales y locales.

III. 1. Naturaleza del Presupuesto local y consecuencias respecto al control de su jurisdicción

Convendría ahora aclarar las notas definidoras de la naturaleza normativa de los presupuestos. Jurídicamente, los presupuestos locales pueden considerarse, como señala PALAO TABOADA, auténticos acuerdos normativos (50) y por proceder de una Corporación que forma parte de la Administración territorial, tendrán naturaleza reglamentaria, con una

tendría un efecto inmediato en la reducción de los costes de producción de los servicios colectivos, "El sector público español ante la integración europea", *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Madrid, Galaxia Gutemberg, 1995, pag. 256.

(48) PALAO TABOADA, C., "Los Presupuestos de los Entes Locales", pag. 332. CHECA GONZALEZ, C., *Los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pag. 10. S.D.F.U.M., *Notas de Derecho Financiero*, Universidad de Madrid, 1968-1972, pag. 1483.

(49) AGULLO AGÜERO, A., "Problemas presupuestarios de las Corporaciones Locales", op. cit., pag. 335.

(50) PALAO TABOADA, C., "Los presupuestos de los Entes Locales", op. cit., pags. 332 y 333.

raigambre semejante al de las ordenanzas locales en cuanto su aprobación se atribuye al Pleno de la Corporación - art. 150, 2 de la L.R.H.L. -

Por su condición de reglamentos poseen las notas de innovación del ordenamiento y sometimiento a la ley, aunque con algunas singularidades que conviene exponer.

Su incorporación al ordenamiento, innovándolo y convirtiéndose en una realidad normativa autónoma, tiene lugar a través de su publicación formal, lo que supone poner los Presupuestos a disposición de los destinatarios para que éstos los aleguen o utilicen en su defensa. En este sentido, resulta criticable la previsión del art. 150, 3 de la L.R.H.L. de que el Presupuesto definitivamente aprobado se publique en el Boletín Oficial de la Provincia o Comunidad Autónoma Uniprovincial. Esta cuestión, lejos de ser baladí, es de suma importancia; cierto es que la publicación en el B.O.E. de todos los Presupuestos locales, provocaría una saturación del Diario oficial, pero también es cierto que, como denunció GARCIA DE ENTERRIA, "su falta de publicación en el B.O.E. hace que su texto no sea de general conocimiento por lo cual no entran en el principio *iura novit curia* y es necesario entonces probar su existencia y contenido ante el propio Tribunal ante el que se invocan" (51).

En cuanto al sometimiento a la legalidad, ello es una consecuencia del principio de jerarquía normativa que afecta a todos los reglamentos - arts. 51, 1 y 2 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común - por lo que también los Presupuestos locales serán susceptibles de declaración de nulidad en caso de que vulneren lo dispuesto en una norma de rango legal.

Ordinariamente, esas normas de rango legal deberán ser dictadas por el Estado, pues es a él a quien corresponde regular los elementos esenciales de los Presupuestos locales; así lo hace en la Ley de Haciendas locales y, del art. 1º de este texto legal, parece deducirse que lo hace en base a la competencia del art. 149,1, 18º - bases del régimen jurídico de las

(51) GARCIA DE ENTERRIA, E.-FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pag. 297

Administraciones -, ya que, aunque también se esgrime el art. 133 de la Constitución - potestad tributaria originaria del Estado -, este supuesto título competencial se refiere sólo a los ingresos locales, no a toda su actividad financiera. Una interpretación literal del art. 1º de la L.R.H.L. nos llevaría a entender que corresponde al Estado regular lo que sea materialmente básico del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas (52), que nunca podrá ser todo su régimen jurídico (53) - a pesar del contenido del art. 1º de la L.R.H.L. -. Sólo los principios de general aplicación inherentes a la institución presupuestaria, correspondiendo lo que sustancialmente no sea básico a las Comunidades Autónomas en que así lo prevean sus respectivos Estatutos (54). Esta competencia estaría matizada por la competencia exclusiva del Estado sobre la *Hacienda General* - art. 149,1 14 -. Para FERREIRO, esa competencia exclusiva abarcaría solamente las medidas de coordinación entre la Hacienda del Estado y la de las Corporaciones Locales, invocando para ello la sentencia del T.Co. 179/1985, de 19 de diciembre (55).

No conviene sin embargo olvidar que el Estado debe garantizar para los presupuestos de todas las Administraciones públicas unos elementos estructurales que son los que identifican al Presupuesto como institución. Ello es así, ya que el Presupuesto local instrumentaliza parte del gasto público y del conjunto de obligaciones públicas, que el T.Co. en su sentencia 14/1986, de 31 de enero, - F.J. 11º - puso en conexión con la política económica general, que debe ser unitaria. No olvidemos que el Alto Tribunal se ha pronunciado claramente sobre el título competencial *Hacienda General* y así en su sentencia 38/1983, de 16 de mayo, señala que se incluyen en la Hacienda general las normas válidas para la generalidad del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que éste se organiza.

(52) Sobre el concepto material de "lo básico" S. del T.Co. de 19 de diciembre de 1985

(53) Sobre el tema FERREIRO LAPATZA, J.J., "La Hacienda Local. antecedentes históricos...", op. cit., págs. 33 y 34. ARNAU BERNIA, V.J., *Manual de Presupuestos de las Entidades Locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pag. 90.

(54) El artículo 28, 1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo de la legislación estatal sobre régimen jurídico de la Administración Pública y el art. 39 reconoce también la potestad de la propia Comunidad autónoma de crear y estructurar su propia Administración Pública.

(55) FERREIRO LAPATZA, J.J., "La Hacienda Local. antecedentes históricos...", op. cit., pag. 33

Vistas así las cosas, la perspectiva competencial se invierte. Debe entenderse que la regulación de los aspectos esenciales del Presupuesto es competencia exclusiva del Estado, en base a la competencia *Hacienda general*. Bajo esta competencia se incluirán las cuestiones que identifican al Presupuesto como figura constitucional en tanto instrumento de juridificación del gasto público y de control democrático del mismo. A nuestro modo de ver, y porque es el principal exponente de los efectos jurídicos del presupuesto en la fase del gasto, las clasificaciones presupuestarias y la eficacia limitativa del crédito, deben ser reguladas en exclusiva por el Estado. Pero la competencia *Hacienda general* tiene aquellas excepciones establecidas en la Constitución (56); excepciones que serían la competencia del Estado sobre las bases del régimen de la Hacienda Local - art. 149, 1, 18 de la Constitución -. Así, en todo aquello en que el régimen presupuestario local sea *régimen de la Hacienda local* en el sentido de que sea régimen jurídico de las Administraciones - organización municipal para la tramitación del Presupuesto, régimen de funcionamiento de tal organización, relaciones con otras administraciones - el Estado sólo regulará lo básico.

En base a estas competencias existirá una normativa legal de contraste a la que se deberán ajustar los presupuestos dictados por los Entes Locales y cuya transgresión podrá hacerse valer a través de recurso directo en vía contencioso-administrativa. Al respecto, señala el art. 152,3 de la L.R.H.L. que "la interposición de recursos no suspenderá por sí sola la aplicación del Presupuesto definitivamente aprobado" (57), por lo que se abre la posibilidad

(56) Vid. sobre el tema HERRERA MOLINA, P.M., "Hacienda general y autonomía financiera", *Civitas, R.E.D.F.*, nº 56, 1987, pag. 533.

(57) Precepto éste que no puede interpretarse como una prohibición de la suspensión, puesto que una exclusión tal de la suspensión sería contraria al principio de tutela judicial efectiva, y, como señala CHECA GONZALEZ, haría ilusorio el propio derecho al recurso, vid. *Los presupuestos generales de las Entidades locales*, op. cit., pag. 129. Por tanto, habrá que entender que será posible la suspensión cuando la ejecución del Presupuesto pueda provocar perjuicios de reparación imposible o difícil. Obviamente, este supuesto, y dado el fuerte componente de interés público que existe en la ejecución de un presupuesto, en tanto acto normativo que afecta a toda la colectividad, será muy difícil que se dé, por lo que lo más probable es que se opte por una interpretación estricta del art. 122 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fuera de tendencias como la expresada en el Auto del tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990, donde se contempla la posibilidad de otorgar la suspensión con la mera concurrencia de un *fumus boni iuris*. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La nueva doctrina del Tribunal supremo sobre medidas cautelares: la recepción del principio del *fumus boni iuris*", *Civitas, R.E.D.A.*, nº 69, 1990, pags. 65-83.

de que en casos excepcionales y apreciando la entidad de los perjuicios que se pudieran causar, se declare la suspensión.

Este recurso se planteará contra la mal llamada “aprobación definitiva” del Presupuesto, a la que se refiere el art. 152,1 de la L.R.H.L. (58).

Decimos mal llamada porque normalmente el concepto de aprobación definitiva se contrapone a la “provisional”, pero en el caso de los Presupuestos locales, lo que está frente a la aprobación provisional es la designada como “aprobación inicial” - art. 149, 5 y 150, 1 de la L.R.H.L. -, que no es propiamente una aprobación y que sólo tiene de tal el provocar para la Corporación una vinculación respecto a su propia actuación, pero en modo alguno posee virtualidad aprobatoria en el sentido de crear una norma. Conviene recordar aquí la teoría expuesta en su momento por GARCIA TREVIJANO en el sentido de que los procedimientos de elaboración de presupuestos municipales son procedimientos *bifásicos*, donde sólo hay un acto administrativo final que es el que resuelve el procedimiento, y los anteriores son simple trámites previos (59).

También el concepto “reclamaciones”, que se utiliza para denominar a las objeciones que, previa exposición pública, pueden efectuar los vecinos frente a esta aprobación definitiva, es utilizado en sentido traslativo, puesto que, como acertadamente señala CAYON GALIARDO, se trata de meras “alegaciones en trámite de audiencia a los interesados” (60). Alegaciones que sólo pueden fundarse en los motivos que expresamente señala el art. 151,2 de la L.R.H.L. Pero no cabe admitir que estas mismas limitaciones operen en vía jurisdiccional. En un proceso ordinario, no es posible una limitación de los motivos de impugnación, y menos aún en una jurisdicción contencioso-administrativa como la nuestra, basada en el principio de plenitud de

(58) Sobre el tema vid. CAYON GALIARDO, A., “La aprobación de los presupuestos de los Entes Locales”, en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario local*, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, Madrid, 1993, pag. 1011.

(59) A esta teoría se refiere PALAO TABOADA, C., “Los presupuestos de los entes locales”, op. cit., pag. 348. aunque referido al procedimiento de aprobación de los presupuestos regulado en la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955,

(60) CAYON GALIARDO, A., “La aprobación de los presupuestos de los Entes Locales”, op. cit., pag. 1007.

conocimiento. Incluso, para quienes hayan "reclamado" primero, no cabe alegar la prohibición de desviación procesal - arts. 43, 1 y 69, 1 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa - o, lo que es lo mismo, la prohibición de nuevas pretensiones o de cuestiones nuevas, en sede jurisdiccional, distintas a las presentadas en la reclamación administrativa previa (61) porque, como se dijo, no estamos ante una reclamación administrativa. Por lo tanto, el Presupuesto local será impugnabile en vía contenciosa por cualquier violación de la legalidad y no sólo por los motivos a que se refiere el art. 151, 2.

Estos motivos de reclamación de los presupuestos locales, que pueden ser también causas de impugnación judicial, adquieren especial relevancia en dos de los tres supuestos que la ley contempla. Junto con el caso más común de "no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos por la ley", típico motivo de impugnación de una disposición general por transgresión de las *norme sulla normazione*, figuran dos supuestos de control del contenido del Presupuesto que singularizan al Presupuesto local; la omisión de los créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la Entidad Local - por ley, o por cualquier otro título - o el ser manifiestamente insuficientes los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien éstos para las necesidades para los que estén previstos.

Respecto al primer punto, las obligaciones legalmente exigibles a la Entidad Local se reconducen a los servicios de obligatoria prestación establecidos en la L.R.H.L. Esta norma fija un contenido mínimo en cuanto a los servicios públicos que deben prestar los Municipios, que son los incluidos en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local. Los ciudadanos pueden exigir judicialmente la incorporación de la prestación de esos servicios al documento presupuestario, entendiendo por tal incorporación que en el documento presupuestario se contemplen los medios económicos necesarios no sólo para financiar la puesta en marcha, sino también la efectiva prestación de estos servicios - art. 18, 1, g) Ley de Bases -. Lo que se pretende garantizar es la inclusión en el presupuesto del crédito correspondiente. Aunque formalmente nos hallamos ante un verdadero derecho a la recepción de esos

(61) Ss. del T.S. de 17 de octubre de 1980, 22 de junio de 1982, 3 de noviembre de 1983 y 18 de febrero de 1985.

servicios (62), es necesario situar este eventual derecho en su verdadera dimensión, pues el mismo opera en el ámbito de habilitación del gasto, es decir, de la efectividad de una obligación de prestar el servicio, pero no garantiza el surgimiento de esta obligación, que es lo que verdaderamente vincula a la Administración Local. Como muy gráficamente señala GARCIA DE ENTERRIA “la inclusión en el presupuesto del crédito no equivale a la implantación efectiva del servicio” (63).

Aun así, podemos observar que en la dimensión local se produce una ruptura con la clásica posición del ciudadano frente al servicio público. A nivel estatal, al ciudadano se le concibe, frente al servicio público, como usuario, lo que, por tanto, presupone un servicio ya implantado. Aquí nos hallamos ante un derecho subjetivo público de todos los vecinos a un *minimum* de Estado social, en tanto éste es, como se dijo, un Estado prestacional o de servicios, parte de cuya actividad se desarrolla a nivel municipal. En efecto, la existencia de una tradición apoyada en la idea francesa del *pouvoir municipal*, permitió definir el interés local como título que permitiría atribuir importantes tareas administrativas de procura existencial a los Municipios, por entenderse que éstos, como Administración más próxima al ciudadano, serían quienes mejor podrían prestarlas (64). Y la legislación positiva obliga a un “*minimum*” de procura existencial como derecho subjetivo público de los ciudadanos.

La situación es llamativa si la contrastamos con la imposibilidad de fijar un mínimo de Estado Social como contenido de los Presupuestos estatales. Los Presupuestos, en tanto expresión jurídica del gasto público,

(62) Vid. sobre el tema QUINTANA LOPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987. pags. 14 y ss. GARCIA DE ENTERRIA, E.- FERNANDEZ, T.R.; *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit., pag. 69.

(63) GARCIA DE ENTERRIA, E.,-FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit., pag. 69.

(64) En este sentido argumenta SAURA PACHECO, A., que “las necesidades públicas son mejor atendidas cuando mejor conocidas. Mejor las conoce quien más directamente las siente...por tanto, si la administración y ejecución de servicios de interés primario para la vida local se confía a las comunas, no puede dudarse que estarán en manos de quienes han de fomentarlos y cuidarlos con mayor esmero”, *Principios y sistemas de Haciendas Locales*, I.E.A.L, Madrid, 1949, pag. 2.

están impregnados por el principio de “asignación equitativa de los recursos públicos” - art. 31, 3 de la Constitución - que significa que el gasto debe regirse por las orientaciones que la Constitución impone, como “expresión del consenso obtenido entre las diversas convicciones del grupo social” (65). Tales orientaciones se recogen en la Constitución a través de los “principios rectores de la política social o económica” - Capítulo III del Título I - que, consistiendo en auténticas normas finales, deben informar la actuación de los poderes públicos, erigiéndose en un parámetro de constitucionalidad de la misma. En pura teoría, una ley estatal de Presupuestos podrá ser inconstitucional por la violación de un principio rector de la política social o económica. Sin embargo, las dificultades de articular en la práctica esta declaración de inconstitucionalidad son enormes porque resulta muy difícil saber a partir de qué momento los Presupuestos pueden ser inconstitucionales por no atender estos principios rectores. Siendo tales principios auténticos fines, el Tribunal Constitucional no puede enjuiciar lo que DE OTTO llama “ecuación entre ley y fin constitucionalmente previsto”, pues en ese caso estaría suplantando la labor esencialmente política del legislador de elegir los medios que mejor puedan conducir a la obtención de fines constitucionales (66). Dada esta imposibilidad sólo quedarían dos supuestos en los que se podría declarar inconstitucional una ley estatal de Presupuestos; casos en que la ley resulte manifiesta y claramente contraria a los fines sociales prescritos en la Constitución - supuestos quiméricos como la total desaparición de créditos para la enseñanza o la sanidad públicas -. O casos en los cuales se viole lo que la doctrina constitucional alemana ha llamado *Unkehrbarkeit* o “irreversibilidad de las conquistas sociales”, admitiendo una suerte de *invariabilidad* en los objetivos del Estado Social (67), de forma que el presupuesto no podría desconocer las mejoras sociales conseguidas, que serían parte del modelo social de Estado imperante. No cabe olvidar, sin embargo, que en este último caso, el propio Tribunal Constitucional Alemán

(65) BAYONA DE PEROGORDO, J.J., “Notas para la construcción de un Derecho de los gastos públicos”, P.G.P., nº 2, 1979, pag.77.

(66) DE OTTO, I., *Derecho Constitucional*, Sistema de Fuentes, Ariel, Barcelona, 1991, pag. 48.

(67) Sobre el tema ZACHER, H.F., “Das soziale Staatsziel”, en *Handbuch des Staatsrechts*, Isensee-Kirchhof, t. I. pag. 1093. El tema lo enfoca este autor partiendo de su escepticismo en torno a que el “principio social” pueda ser base de derechos fundamentales y la definición de la potestad legislativa en el Estado Social, como una competencia para concretar los social - pags. 1109 y 1110 -.

matizó la posibilidad de impugnar constitucionalmente cualquier presupuesto socialmente regresivo, a través de la denominada tesis de la disponibilidad de los recursos (68) - *Resourcenabhängigkeit* -, de manera tal que el nivel de logros sociales sólo debe garantizarse en caso de que existan recursos para ello; esto es, resulta constitucionalmente admisible que el nivel de gastos sociales ya consolidado se someta al libre juego de las decisiones políticas. Por tanto, al ciudadano, como resignadamente reconoce DE LA CUETARA, no le queda en este punto más que “los canales de la democracia representativa” lo que es tanto como decir, el castigo electoral (69).

Al referirse el art. 151, 2) L.R.H.L. a la posibilidad de impugnar los presupuestos por omisión de obligaciones exigibles por cualquier otro título, cabe plantearse si también resultaría impugnabile un presupuesto local por omisión de las sumas necesarias para atender al cumplimiento de sentencias judiciales que condenaran al Municipio al pago de determinada cantidad. Partiendo de que resulta inadmisibile la tesis de que la sentencia judicial engendra créditos presupuestarios (70), y que, por tanto, la ejecución de la sentencia requerirá la existencia del correspondiente crédito y de que en nuestro derecho existe una consolidada tradición - basada en el art. 103 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa - de que la ejecución de sentencias de lo contencioso corresponde a la autoridad administrativa, la inclusión del crédito pertinente forma parte de la actividad administrativa tendente a ejecutar las sentencias que condenan a la Administración local y debe poder ser controlada judicialmente por el acreedor del Municipio. Este control puede extenderse, dado el rango reglamentario del Presupuesto, a la posibilidad de solicitar la anulación judicial de los Presupuestos que incumplan la obligación de incorporar los créditos necesarios para hacer

(68) De la dependencia de los medios financieros o *Vorbehalt des finanziel Möglichen*. Entre las últimas sentencias se incluiría la 82, 60-105, al referirse a la disminución del *Kindergeld* o subsidio familiar por hijos. Vid., *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Studienauswahl 2*, dirigidas por D.GRIMM-KIRCHHOF, P., J.C.B. Mohr, Paul, Tübingen, 1993, pag. 427.

(69) DE LA CUETARA, J.M., *La actividad de la Adinistración*, Tecnos, Madrid, 1983, pag. 161.

(70) ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., defendió en su momento la generación inmediata de créditos presupuestarios, aunque supeditándolos a la existencia de créditos ampliables; ¿ Las sentencias judiciales engendran créditos presupuestarios ?, *P.G.P.*, nº 2, 1979, pag. 54. Véase, también, PALAO TABOADA, C., *Derecho Financiero y Tributario I*, Colex, Madrid, 1985, pag. 66.

frente a las obligaciones derivadas de sentencia firme. No obstante, es de prever que siendo más sencillo lograr la incorporación de estos créditos a través de una "reclamación" contra la aprobación inicial, sea ésta la vía empleada y no la judicial que, si prospera y da lugar a la anulación total o parcial del Presupuesto, exigiría la elaboración de uno nuevo o la reordenación del mismo, con la consiguiente tramitación de un crédito extraordinario, con lo que se retrasaría aun más la pretensión de cobro del interesado.

La otra causa importante de reclamación contra los presupuestos locales es la "insuficiencia de los ingresos en relación a los gastos presupuestados", o bien que los gastos sean insuficientes para atender a las necesidades previstas. Esto es; se está prohibiendo el déficit de los presupuestos locales.

El déficit ha sido uno de los problemas crónicos de nuestras Haciendas municipales. RODRIGUEZ BERELJO, ya en 1979, lo definía como "auténticamente estructural" y lo achacaba a tres factores; falta de autonomía, insuficiencia fiscal e incapacidad de gestión financiera (71). El problema no es exclusivamente español y en las sociedades de nuestro entorno ha habido ejemplos abundantes de situaciones de insuficiencia financiera endémica de las Corporaciones Locales. El ejemplo italiano, donde el Estado, a través del D.P.R. 651, de 26 de octubre de 1972, asumió el déficit de las Corporaciones locales, es paradigmático. Similar ejemplo se siguió en España con la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales, ley que pretendía ser un puente entre un modelo centralista de financiación local y un modelo autonómico. En esta ley se preveía la asunción por el Estado del llamado "déficit real" de las Corporaciones Locales, que se determinaría - art. 3º, 2 - mediante una auditoría. Este déficit sería cubierto por el Estado mediante subvenciones condicionadas, obligándose también a que las Corporaciones Locales beneficiadas de este saneamiento adoptasen - art. 5º - un "presupuesto único y equilibrado", que incluiría la congelación de gastos de personal y la

(71) RODRIGUEZ BERELJO, A., "El sector público español. Su déficit sistemático", *P.G.P.*, nº 3, 1979, pag. 151.

prohibición de incrementar los gastos municipales corrientes, por encima del crecimiento que experimentasen los del Estado.

Posteriormente, como exige la LRHL, la prohibición del déficit se incorpora a las exigencias del Presupuesto Municipal. Así lo establece el art. 146, 4, prohibiendo la aprobación del Presupuesto "con déficit inicial". El Presupuesto local tendría, desde este momento, una nota diferencial frente al Presupuesto del Estado; la prohibición del déficit va a ser una regla con eficacia jurídica (72). El problema del déficit ya no va a consistir en una pura cuestión económica, sino que, como recordaba recientemente PEREZ DE AYALA, se puede hablar de una "teoría jurídica del déficit" (73).

Lo que prohíbe la L.R.H.L., en consonancia con las medidas adoptadas para sanear y combatir el déficit estructural de los Municipios, es el déficit inicial, y así lo debe acreditar el Interventor en el informe económico-financiero, que según el art. 149, 1, e) de la L.R.H.L. acompañará al Presupuesto de la Entidad local. Esto es; se tutela el principio de prohibición del déficit y no el principio de equilibrio presupuestario, puesto que no sería recurrible un presupuesto con superávit inicial. Sin embargo, para PALAO TABOADA - aunque mencionando la legislación local de 1955, que se expresaba en términos similares a la actual - no se puede admitir una interpretación literalista de la "prohibición del déficit" (74). Hay que entender que lo que se prohíbe son las "desnivelaciones" presupuestarias, tanto del lado de los ingresos como de los gastos; un presupuesto con superávit inicial, prescindiendo de su verosimilitud práctica, también sería contrario a la noción misma de Presupuesto.

Sin embargo, conviene ver qué tipo de déficit se prohíbe y qué clase de déficit legítima, por tanto, a recurrir contra la aprobación del presupuesto, ex art. 151, 2, c) de la L.R.H.L. En ese sentido, hay que afirmar que tal déficit será el que tradicionalmente se ha conocido como *déficit contable*; esto es,

(72) PALAO TABOADA, C., "Los presupuestos de los entes locales", op. cit., pag. 336.

(73) PEREZ DE AYALA, J.L., "La Unión económica y monetaria y sus repercusiones en el Derecho financiero español", *Sistema Fiscal español y armonización europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pag. 201.

(74) PALAO TABOADA, C., "Los presupuestos de los entes locales", op. cit., pag. 336.

exceso de gastos públicos sobre ingresos públicos presupuestados, pues a eso se refiere el término *insuficiencia de los ingresos con relación a los gastos presupuestados*. Esto es; se prohíbe un presupuesto formalmente no nivelado.

No se aclara si los ingresos que han de ser suficientes deben ser los ingresos corrientes o todos los ingresos, de modo que se pudiese lograr el equilibrio presupuestario con ingresos obtenidos por medio de operaciones de crédito. La distinción no tendría mayor importancia si no fuera porque, a nivel local, la clasificación orgánica incluye una clara distinción entre gastos corrientes y de capital, donde se contienen - a diferencia del Presupuesto estatal - las variaciones de activos y pasivos financieros (75). Asimismo, las Circulares de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 17 de marzo y 4 de noviembre de 1986 y 10 de diciembre de 1987, interpretaban la prohibición del déficit en el sentido de entender excluido el déficit en la parte de "operaciones corrientes", debiéndose entender por tal *parte* la relación entre los gastos corrientes y los ingresos ordinarios (76). Se permite también superávit en la parte de operaciones corrientes, lo que, *a sensu contrario*, puede significar que se prohíbe el superávit en la parte de operaciones de capital. En suma, hay que entender que se prohíbe que los ingresos extraordinarios - deuda pública - sean superiores a los gastos de capital, que, como vimos, en los Presupuestos locales incluyen las variaciones de pasivos financieros y, por tanto, los gastos de amortización de deuda pública en el ejercicio. Con ello hay que concluir que también habrá

(75) Tales variaciones, en el presupuesto estatal, se incluyen en el epígrafe de *Gastos financieros* - no los intereses - que abarcan los capítulos VIII y IX; vid. SANCHEZ REVENGA, J., *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de la C.E.E.*, Ariel Economía, Barcelona, 1989, pag. 84.

(76) Solución criticada por ARNAU BERNIA, V.J., "Anotaciones sobre los principios de unidad y nivelación en los Presupuestos de las Entidades Locales", *R.H.A.L.* n.º 53, 1988, pag. 281. Las Circulares de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales de 17 de marzo y 4 de noviembre de 1986 y 10 de diciembre de 1987, señalan que la "...parte de "operaciones de capital" ha de presentarse nivelada o con déficit; éste déficit, en caso de existir, habrá de quedar compensado con el superávit de la parte de "operaciones corrientes". De ello puede deducirse que está prohibido el supuesto contrario, es decir, que se dé el déficit en la parte de ingresos-gastos corrientes y que dicho déficit se enjuague con un superávit en la parte de "operaciones de capital", esto es, con ingresos extraordinarios -deuda pública -. Siempre y cuando se sostuviese, lo que no sería técnicamente muy correcto, que los ingresos extraordinarios se vinculasen exclusivamente a los gastos por operaciones de capital.

déficit prohibido en el caso de un presupuesto formalmente equilibrado pero cuyo equilibrio se consiga a través de un endeudamiento neto; esto es, un endeudamiento "nuevo o mayor que el que se liquida en el ejercicio" (77). Y creemos que hay varios argumentos que pueden amparar esta interpretación. Primero porque la prohibición legal del déficit municipal se fundamenta, como señalan MARTIN QUERALT-LOZANO SERRANO- CASADO OLLERO-TEJERIZO LOPEZ en una "desconfianza en la gestión de los Entes Locales" (78), que es lo que también justifica, en última instancia, junto con razones de política económica general, la necesidad de autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda de las operaciones de crédito de las Corporaciones Locales y la posibilidad de fijar por leyes de Presupuestos, límites coyunturales a su acceso al crédito (79). Si existen normas tendentes a vigilar la carga financiera local a través de la técnica de las autorizaciones (80), no podrá admitirse que no hay déficit inicial cuando el Presupuesto está formalmente equilibrado recurriendo a un aumento neto de la deuda pública local. Por otro lado, este es el criterio que se deduce del art. 104, C) del Tratado de la C.E.E., modificado por el Tratado de la Unión Europea, donde, de modo indirecto, viene a proscribirse para todas las Administraciones públicas de los Estados miembros, el déficit público *económico* y no meramente contable, o lo que es lo mismo, el endeudamiento neto - prohibición de que éste supere el 60 % del P.I.B. - (81) que no sería lógico que se incrementase a través de un presupuesto sólo formalmente equilibrado (82).

(77) PEREZ DE AYALA, J.L., "La Unión económica y monetaria...", op. cit., pag. 200.

(78) MARTIN QUERALT, J. -LOZANO SERRANO, C. - CASADO OLLERO, G. -TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, 733.

(79) BAREA TEJJEIRO, J., "El sector público español ante la Unión Europea", op. cit., pag. 264.

(80) Véase sobre el tema SERRA MALLOL, A.J. - SERRA MALLOL, L.I., "Las operaciones crediticias de las entidades locales", *T.F.*, nº 64, 1996, pag. 78. Admitidas constitucionalmente, en virtud de la competencia de coordinación que ostenta el Estado, entre otras por las sentencias 57/1983, de 28 de junio, 27/1987, de 27 de febrero y 187/1988, de 17 de octubre.

(81) PEREZ DE AYALA, J.L., "La Unión económica y monetaria...", op. cit., pag. 199.

(82) Sobre la influencia de las previsiones del Tratado de la Unión Europea respecto al endeudamiento local, vid. LAGO MONTERO, J.M., "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas tras el Tratado de la Unión Europea", *R.D.F.H.P.*, nº 233, 1994, pag. 977, donde propone una distribución del montante máximo de endeudamiento previsto en el Tratado de Maastricht entre los tres niveles de Administración territorial.

Pero además, se puede reclamar contra el Presupuesto local, cuando en éste “los gastos sean insuficientes en relación a las necesidades para los que están previstos”. Es decir, se pretende proscribir la práctica de presentar un presupuesto equilibrado consecuencia de unos gastos insuficientes para atender los recursos previstos en él, para, después de pasar el trámite de aprobación definitiva, incrementar los gastos vía créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Esta práctica, desgraciadamente habitual en los Presupuestos estatales, “desvirtúa lo que realmente debe considerarse un crédito extraordinario o suplementario” (83), que es sólo aquel que se debe a gastos imprevistos e imprevisibles en el momento de la aprobación del Presupuesto. En estos supuestos, y según ha recordado CHECA GONZALEZ, el crédito presupuestario, más que a una circunstancia real y verdaderamente imprevista, acaba debiéndose a una “simple derivación de manejos del o de los grupos políticos dominantes en la Corporación para evitar presentar un Presupuesto excesivamente grande” (84). Prácticas así pretende atajarlas la L.R.H.L. otorgando a los vecinos la facultad de denunciarlas preventivamente, antes de que, a través de las futuras habilitaciones de crédito, se consoliden desviaciones presupuestarias que llevan al déficit sobrevenido. Este decir, la vigente L.R.H.L. ha tenido el acierto de prever medidas para atacar una de las estrategias más usadas para presentar un Presupuesto equilibrado “que luego la realidad se encargará de desmentir” (85).

La prohibición del déficit para el Presupuesto local, principio que los Presupuestos estatales abandonaron hace ya mucho tiempo, se explica no sólo porque es una consecuencia de la asunción en 1983 por el Estado del déficit local, sino por motivos que, ante circunstancias similares al supuesto español, explicaba en Italia ONIDA; cuando la autonomía en el lado del ingreso es escasa y tal autonomía se da en el lado del gasto, es lógico que subsista para las entidades subcentrales un vínculo de equilibrio que no vale del mismo modo para el presupuesto del Estado (86). Esto es, el principio de prohibición

(83) BAREA TELJEIRO, J., “El sector público español ante la integración europea”, op. cit., pag. 237.

(84) CHECA GONZALEZ, C., *Los Presupuestos generales de las entidades locales*, op. cit., pag. 38.

(85) PALAO TABOADA, C., “Los presupuestos de los Entes Locales”, op. cit., pag. 336.

(86) ONIDA, V., “Il bilancio regionale nell’ordinamento costituzionale e amministrativo”, en *Il bilancio delle regione come strumento di governo*, Cedam, Padova, 1989, pag. 6.

del déficit sería un claro llamamiento del Estado, por vía normativa, a la moderación del gasto público local. Pero también, un autocompromiso del legislador en pos de la efectividad del principio de suficiencia financiera. El mandato constitucional de suficiencia financiera tendrá que ser efectivamente garantizado si a los Municipios se les imponen vía legislación ordinaria, unos servicios mínimos que deben prestar y una prohibición de presentar un presupuesto inicialmente deficitario.

A pesar de esta previsión jurídica, la misma ha suscitado escepticismo sobre su eficacia; no es habitual que se presenten presupuestos con déficit inicial, existiendo recursos para presentarlos inicialmente equilibrados y generar un déficit sobrevenido en su ejecución; como dice CHECA GONZALEZ (87), lo importante es el déficit con que se liquidan los presupuestos. Ante esta evidencia, el R.D. 500/1990, de 20 de abril, añadió - en una probable extralimitación de sus facultades reglamentarias - que la prohibición no sólo se extiende al déficit inicial sino al que se pueda presentar a lo largo del ejercicio, obligando a compensar inmediatamente todo aumento de gastos o disminución de ingresos. En cualquier caso, las dificultades para que este principio tenga eficacia real - al que se podría atribuir el conocido dicho del "se acata pero no se cumple" - deberán solventarse a la luz de la normativa comunitaria y de las innovaciones jurídicas planteadas por el Tratado de la Unión Europea. Ya hay normas de aplicación directa en España que obligan a limitar el déficit de todas las Administraciones Públicas. Como señala PEREZ DE AYALA, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, derecho directamente aplicable en España, existe un nuevo principio presupuestario, que es el de prohibición del déficit público excesivo (88).

IV. Puntos de discrepancia del Presupuesto local y los Presupuestos del Estado

Reconociendo que la intención del legislador es regular el Presupuesto del Estado y los Presupuestos locales bajo la pretensión de uniformidad, tal

(87) CHECA GONZALEZ, C., *Los Presupuestos generales de las entidades locales*, op. cit., pag. 102.

(88) PEREZ DE AYALA, J.L., "La unión económica y monetaria", op. cit., pag. 198.

uniformidad se ve alterada en diversos puntos concretos, donde se localizan factores de discrepancia entre la regulación del presupuesto del Estado y la de las Corporaciones Locales. Si antes hemos manifestado nuestro escepticismo en torno a que la solución, a la hora de disciplinar jurídicamente los Presupuestos locales, sea extender irreflexivamente el régimen jurídico de los Presupuestos estatales, curiosamente las excepciones que se han habilitado frente al Presupuesto estatal no han sido, en su mayoría, excesivamente afortunadas. Veamos a continuación algunos ejemplos.

IV. 1. La planificación a nivel local

El art. 147, 1 de las L.R.H.L. y el 12 a) del R.D. 500/1990, señala que al Presupuesto General de la Entidad Local se unirán como anexos “los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los Municipios y demás Entidades Locales de ámbito supramunicipal”. La tradición planificadora de las Corporaciones Locales tiene un cierto arraigo en la historia reciente de nuestras Corporaciones Locales (89), aunque preferentemente como ejecutoras de la planificación estatal - tal era la situación en los planes de desarrollo de los años sesenta - que como células básicas de una planificación *desde abajo*. La redacción actual de la L.R.H.L. viene a otorgar respaldo legal a la posibilidad de incorporar una norma planificadora a la documentación presupuestaria, con lo cual se podrán elaborar planes locales y supramunicipales, de carácter sectorial o incluso general, todo ello salvando las medidas de coordinación que pueda adoptar el Estado, titular, según el art. 131 de la Constitución, de la potestad normativa planificadora.

De esta manera, la normativa local se adentra en la resolución de una cuestión que, a nivel estatal, resulta de muy difícil viabilidad jurídica. En

(89) Véase, por ejemplo, la glosa histórica de LARA GONZALEZ, R.- GIL CARRETERO, S., “La planificación y el Presupuesto de las Corporaciones Locales”, *H.P.E.*, nº 11, 1971, págs. 380, donde se refieren al art. 134 de la L.R.L. y el art. 257 de la L.R.L. de 24 de junio de 1955, que somete a planes bianuales la actuación de las Diputaciones para la cooperación a la efectividad de los servicios municipales. Asimismo, la aprobación de los regímenes generales de Madrid y Barcelona, abrió una etapa en que se intentó, sin éxito, hacer obligatoria la formulación de planes para municipios de más de 50.000 habitantes - Ley 48/1966, sobre reforma parcial del régimen local.

efecto, en relación al Estado la doctrina viene reiterando las dificultades de interrelacionar, tanto desde el punto de vista técnico como jurídico-formal, las leyes planificadoras y las de Presupuestos. Si las dificultades técnicas pueden entenderse hasta cierto punto solventadas con la implantación del presupuesto por programas, cuya recepción - aunque sólo sea a escala normativa - ha tenido también lugar en las Corporaciones Locales (90), - art. 148, 3, a) de la L.R.H.L. y O.M. de 20 de septiembre de 1989 - los problemas jurídicos que siempre ha planteado la ley del Plan, cuya legitimidad constitucional se ampara en el art. 131, han sido los de sus posibles efectos vinculantes respecto al Presupuesto (91). Si bien no existe problema para admitir que la ley de plan vincularía al Gobierno a la hora de elaborar el Presupuesto, más complicado es aceptar que la misma pueda vincular al Parlamento. Las Cortes podrían negarse a aprobar los créditos para cumplir las previsiones del Plan (92), pues no cabe que el legislador presente - el legislador *planificador* - vincule al futuro -el legislador presupuestario-. GARCIA DE ENTERRIA resume esta imposibilidad en la idea de que "el poder legislativo es un poder de pura creación jurídica y en esta función no está nunca predeterminado por sus producciones normativas anteriores" (93). Sin embargo, este problema se solventa en buena medida cuando analizamos la relación entre las disposiciones planificadoras locales y los Presupuestos. El plan local será un reglamento local y la Administración territorial, que es un poder subjetivado, está sometida a todo el ordenamiento, incluidos sus propios reglamentos. Por tanto, el plan local sí puede vincular a la Corporación a la hora de incluir determinados créditos para hacer frente a los fines del plan, estableciendo así una diferencia de grado con el Presupuesto estatal.

(90) Sólo a través de los presupuestos por programas puede garantizarse que las asignaciones presupuestarias se practiquen en función de los planes de gobierno; GIULIANI FONROUGE, C.M., *Derecho financiero*, Vol. I., 5ª ed., Depalma, 1993, pag. 190.

(91) Sobre este problema, PEREZ ROYO, F., "El presupuesto y la planificación", *P.G.P.*, nº 17, 1983, pag. 64.

(92) RODRIGUEZ BEREIJO, A., *El presupuesto del Estado*, op. cit., pags. 264 a 267. LOZANO SERRANO, C.- MARTIN QUERALT, J. -CASADO OLLERO, G.- TEJERIZO LOPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, op. cit., pag. 650.

(93) GARCIA DE ENTERRIA, E. -FERNANDEZ, T.R., Vol. I, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pag. 185.

IV.2. Contenido y flexibilidad de las bases de ejecución

Las bases de ejecución han de presentarse junto con los Presupuestos Locales al pleno de la Corporación para su aprobación, bajo la responsabilidad del presidente de la misma y con el contenido que se detalla en el art. 9º del R.D. 500/1990. Tradicionalmente se las ha considerado como auténticas normas presupuestarias propias de las Corporaciones Locales, hasta el punto de que RUBIO DE URQUIA las ha calificado como el equivalente de las normas presupuestarias que, junto con el Estado de ingresos y gastos, forman el Presupuesto estatal (94). Por tanto se podrá predicar, para el ámbito de los Presupuestos locales, la extensión de la naturaleza normativa del Presupuesto a las bases de ejecución, aunque el art. 146 de la L.R.H.L. parezca querer establecer una diferenciación entre ellas. Ello supone aplicar, *mutatis mutandi*, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las ss. 27/1981 de 20 de julio y 63/1986, de 21 de mayo, acerca de la similar naturaleza jurídica de los créditos y de los preceptos legales como contenido del Presupuesto. Sin embargo, el hecho de que el art. 9º del R.D. 500/1990 establezca para las bases de ejecución un contenido taxativo, disipa una posible traslación al ámbito local de la polémica, entreverada por una cambiante jurisprudencia constitucional (95), sobre qué es lo que puede regular el Presupuesto estatal. Ello supone conjurar a nivel local uno de los más agudos problemas de los Presupuestos estatales en los últimos años (96); unas leyes presupuestarias plagadas de disposiciones que nada tienen que ver con los ingresos y gastos del Estado y que son, como ha dicho FERREIRO LAPATZA “uno de los principales vehículos de oscurecimiento de nuestro ordenamiento financiero e incluso de sectores del ordenamiento ajenos a él” (97). Resulta, a tal efecto, plausible lo dispuesto

(94) RUBIO DE URQUIA, J.I. - ARNAL SURIA, S. *La Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Publicaciones Abella, Madrid, 1989, pag. 483.

(95) Los hitos más importantes de esta polémica fueron la s. 63/1986 de 21 de mayo, - F.J. 12 - donde el Tribunal Constitucional establece dos requisitos para que un precepto pueda incluirse en la Ley de Presupuestos; la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes - ingresos y gastos del Estado - y la justificación de la inclusión de esta materia conexas. Y la sentencia 76/1992, de 14 de mayo, en su F.J. 4º, añade el requisito de una conexión directa de la materia incluida en las leyes presupuestarias con los ingresos y gastos del Estado.

(96) YEBRA MARTUL-ORTEGA, P., “Ejecución y liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales”, en *Tratado de Derecho Financiero*, op. cit., pag. 1041.

(97) FERREIRO LAPATZA, J.J., “Derecho presupuestario y técnica legislativa”, op. cit., pag. 484.

en el art. 146, 1, b) de la L.R.H.L., cuando se establece que las bases de ejecución no podrán modificar los legislados para la administración económica - lo que jurídicamente sería imposible, dado su rango jerárquico - ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimientos y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.

Pero los riesgos de las bases de ejecución vienen por otra vía; la enorme amplitud que la actual legislación les otorga para excepcionar principios presupuestarios elementales. Así, por ejemplo, el art. 28, 1 del R.D. 500/1990 se establece que "en las bases de ejecución del Presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo funcional y económico que la Entidad local considere necesarios para su adecuada gestión", a lo que se añade la posibilidad de libre fijación del nivel de vinculación de los créditos ampliables - art. 27, 2 -, lo que convierte en papel mojado la remisión que, con carácter general, hace el art. 27, 1 del mismo R.D. al nivel de vinculación que en cada momento se establezca en la legislación presupuestaria del Estado. Con ello se disminuye, hasta prácticamente anularse (98), la eficacia del principio de especialidad cualitativa. O la amplitud con que el art. 171, 2 de la L.R.H.L. y el 75, 1 del R.D. 500/1990 remiten a las bases de ejecución la regulación sobre mandamientos de pago *a justificar* o anticipos de caja fija, que, en tanto suponen un pago sin previa justificación documental de la cuantía del gasto, pueden, si se no se mantienen dentro de los límites de la excepcionalidad, hacer peligrar la eficacia del principio de especialidad cuantitativa. Es decir, se ha extendido a los presupuestos locales, vía bases de ejecución, una tendencia que hace ya algún tiempo denunció el profesor SAINZ DE BUJANDA; la pérdida del principio de especialidad, que es tanto como decir, la "pérdida de la juridicidad del instrumento presupuestario" (99).

(98) Sobre este efecto, véase, PITA GRANDAL, A. M., "Un estudio sobre la reforma de la Ley General Presupuestaria", *R.D.F.H.P.*, nº 201, 1989, págs. 578 y ss.

(99) Puesto que, añade SAINZ DE BUJANDA, F., el Presupuesto no puede ser justo fijando sólo el "para qué se gasta", sino que se hace necesario señalar el "en qué" y "cuánto" se gasta. *Sistema de Derecho Financiero*, I, vol. 2º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1985, pag. 302.

IV.3. El principio de unidad presupuestaria en el presupuesto local

Es un lugar común en la doctrina el que la regulación de los Presupuestos Locales contenida en la L.R.H.L. ha supuesto un paso decisivo en la plena aplicación del principio de unidad a los presupuestos de las Corporaciones Locales. La desaparición de la obsoleta distinción entre presupuestos ordinarios y extraordinarios, de la L.R.L. de 1955 (100), significó un avance en la loable intención de que todos los ingresos y todos los gastos se recojan en un mismo documento presupuestario y sean aprobados simultáneamente. No podría ser de otro modo, si se entiende que el principio de unidad presupuestaria está implícito en el art. 134, 2 de la Constitución, el cual, al contener los elementos estructurales del Presupuesto-institución, no puede entenderse referible sólo al Presupuesto del Estado. Y si bien la unidad presupuestaria ha ido consolidándose a nivel estatal, culminando en el actual art. 50 del Texto Refundido de la L.G.P., aunque en menor medida de lo deseable (101), la L.R.H.L. experimenta una clara regresión en el proceso de fortalecimiento de la unidad presupuestaria a escala local. Si bien desde la Ley de Bases de Régimen Local se habla de presupuesto único y el vigente art. 145, 1 de la L.R.H.L. recoge el principio de unidad formal o documental (102), el hecho de que se incluyan en el Presupuesto General de las Entidades locales los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles "cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local", quiebra el principio de unidad. Como señalan BAYONA DE PEROGORDO-SOLER ROCH, un recto entendimiento del principio de unidad presupuestaria local "determina la inclusión en el Presupuesto General de las previsiones de las Sociedades mercantiles en que la participación de la Entidad sea total o mayoritaria, al igual que ocurre en el derecho presupuestario estatal" (103).

(100) Ya antes, el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales, había dado un paso adelante en esta distinción a la hora de exigir la elaboración de un presupuesto consolidado.

(101) Según este precepto, los Presupuestos Generales del Estado incluirán a) el Presupuesto del Estado y el de todos sus organismos autónomos, b) el de la Seguridad Social, c) el de las sociedades estatales, d) el del resto de los entes del sector público estatal.

(102) Vid. al respecto ARNAU BERNIA, V.J., "Anotaciones sobre los principios de unidad y nivelación en los Presupuestos de las Entidades Locales", op. cit., R.H.A.L., n.º 53, 1988, pag. 278.

(103) BAYONA DE PEROGORDO, J.J. -SOLER ROCH, M.T., *Temas de Derecho Presupuestario*, L. Compas, Alicante, 1990, pags. 265 y 266.

He aquí un punto donde hay que lamentar que se haya excepcionado la “uniformidad de régimen presupuestario”, que toma como modelo el Presupuesto del Estado, no sólo por la incoherencia dogmática que ello supone, sino porque bastará que una mínima parte del capital social de una sociedad mercantil pertenezca particular para excluir sus previsiones del contenido Presupuesto General y relegarlas a un mero anexo al mismo.

IV.4. Las clasificaciones presupuestarias

Ya hemos dicho que la ordenación de los créditos en el documento presupuestario y los efectos jurídicos de tal ordenación, deben regularse por el Estado en virtud de la competencia *Hacienda general* del art. 149, 1, 14^º de la Constitución, puesto que es necesario que una materia con importantes efectos, tanto meramente informativos como propiamente jurídicos, como las clasificaciones presupuestarias, se establezca de modo uniforme para todos los Entes territoriales.

En ese sentido, la L.R.H.L., en su art. 148, establece la obligatoriedad para los Presupuestos locales, de las clasificaciones funcional y económica. Es de destacar, la importancia que a estos efectos tiene la recepción de la clasificación funcional, propia de un presupuesto por Programas, la cual se recoge expresamente en el art. 3^º de la O.M. de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las Entidades locales y por la O.M. de 17 de julio de 1990, que aprueba la Instrucción de Contabilidad para municipios de más de 5.000 habitantes, implantando un sistema de partida doble, imprescindible para la viabilidad de cualquier presupuesto por programas (104).

Es de destacar, sin embargo, la opcionalidad de la clasificación orgánica - art. 148, 4 de la L.R.H.L.-. Ya INGROSSO señaló en su momento que la clasificación orgánica es la que proyecta mayores efectos jurídicos “por estar efectuada sobre conceptos del ordenamiento jurídico-administrativo” (105). Y

(104) Para las operaciones diarias, sin embargo, puede habilitarse, por vía reglamentaria, una contabilidad “de caja” - art. 178, 2 de la L.R.H.L.-.

(105) INGROSSO, G., *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Napoli, 1956, pag. 641.

FERREIRO LAPATZA, recientemente denunció la progresiva pérdida de protagonismo de la clasificación presupuestaria con mayor trascendencia jurídica, frente al papel preponderante de las clasificaciones funcional y económica. Para este autor la clasificación orgánica es una atribución de competencias instrumentales, pues al atribuir un cuantía máxima para gastar marca los límites del hacer lícito de cada órgano. Soslayarla, como viene haciendo la legislación presupuestaria estatal, "es tanto como debilitar u oscurecer el papel último y esencial del Presupuesto como autorización del legislativo al ejecutivo para la realización del gasto" (106). Aunque la estructura orgánica de las entidades municipales sea, en muchos casos, muy sencilla, no estaría de más establecer como obligatoria, la clasificación orgánica. Se observa aquí un punto, en que la uniformidad presupuestaria sobre la base del Presupuesto del Estado, no hace más que extender los peores defectos de éste a presupuestos de otros Entes territoriales.

IV. 5. Ejecución de sentencias

Finalmente, una última cuestión en esta evaluación del régimen presupuestario local es la relativa a la ejecución de sentencias que determinen obligaciones a cargo de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos. El art. 154, 3 señala que tal ejecución corresponderá exclusivamente a dichas Entidades Locales, "sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución previstas en las leyes". Una interpretación de este precepto mínimamente acorde con la Constitución exige interpretar esas facultades de inejecución o suspensión de forma absolutamente excepcional, sin que quepa admitir el recurso a las mismas para negar la incorporación presupuestaria de los créditos para atender al pago a que obliga la sentencia. Como vimos, la sentencia es "título legítimo" para exigir a la Entidad local el cumplimiento de obligaciones pecuniarias y la no previsión de los créditos presupuestarios legitima a los interesados a reclamar contra el Presupuesto - art. 151, b) de la L.R.H.L. - . Además, hay que entender que, cuando se dice que la ejecución de las sentencias corresponde a los Municipios, éstos actúan como meros

(106) FERREIRO LAPATZA, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", op. cit., pag. 498.

ejecutores de los tribunales contencioso-administrativos (107). Cualquier otra interpretación sería claramente contraria al art. 117, 3 de la Constitución, que establece que el poder y el deber de ejecutar las sentencias es una facultad integrante de la potestad jurisdiccional y, por tanto, privativa de los Jueces y Tribunales.

V. Conclusiones

Como se ha podido ver en las líneas precedentes, el Presupuesto es una institución constitucional que sirve a muy concretos valores, propios de un Estado de Derecho. Al Estado corresponde, mediante su actividad legislativa, garantizar la eficacia de esta institución para todas las Entidades territoriales. Esta garantía, construida en torno a los principios que, a lo largo del tiempo, han ido conformando la esencia del Presupuesto, no debe confundirse con una pretendida uniformidad de la regulación presupuestaria de todos los Entes territoriales. Esta afirmación resulta especialmente importante en lo relativo a las Corporaciones Locales. La ausencia en el seno de éstas de la tensión entre poderes y el rango reglamentario de sus disposiciones - fiscalizables por los tribunales ordinarios - facultan un control objetivo de su actividad presupuestaria, introduciendo aspectos como la existencia de un contenido mínimo en las previsiones presupuestarias o la prohibición del déficit y permitiendo reconducir al ámbito jurídico aspectos que a nivel estatal pertenecen a los confines de las decisiones políticas. Frente a esta interesante vía de singularización, sin embargo, la legislación reciente y sobre todo, la L.R.H.L., al extender el régimen del Presupuesto estatal a la esfera Municipal, ha provocado el contagio de alguno de los peores vicios que en los últimos años han venido erosionando la figura presupuestaria.

(107) Esta es la opinión manifestada por GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit., pag. 563. La postura no dista en exceso de la de PARADA, R., quien niega que la Administración pueda ser considerada "instrumento de la ejecución judicial", pues toda ejecución - y así se deduce del 117,3 - requiere la colaboración voluntaria del condenado; PARADA, R., *Derecho Administrativo*, op. cit., pag. 733.