

TEMA 28.- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: Ámbito de aplicación. De los Presupuestos: Contenido y Aprobación.

EPÍGRAFE I.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

La Hacienda Local puede definirse como:

“Conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a las entidades locales o a sus organismos autónomos, para el cumplimiento de los fines que le atribuye la ley. Así como el procedimiento de percepción de ingresos y ordenación de gastos que las corporaciones locales destinan al cumplimiento de sus fines”.

Sin embargo, y a pesar de tan aparentemente relevante papel, la hacienda local ha recibido y recibe aún hoy, un tratamiento encorsetado e insuficiente, notablemente mejorado con la entrada en vigor de nuestra vigente constitución en 1978.

- ❖ Como antecedente más valioso, las haciendas locales, podemos afirmar, tienen su origen en la *labor de Antonio Flores de Lemus plasmada en los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 respectivamente*, en los que se clasificaban los recursos de las entidades locales en 4 grupos:
 - *INGRESOS PRIVADOS*; entendidos como rendimientos generados por los bienes patrimoniales de las entidades locales.
 - *SUBVENCIONES*; que en aquella época suponían una misérrima parte del erario público.
 - *TRIBUTOS*; sobre los que recaía el mantenimiento de la hacienda local, y entre los que se citaban tanto tasas, como contribuciones especiales e impuestos.
 - *CRÉDITOS*; para supuestos de insuficiencia de ingresos.

- ❖ Actualmente, el **artículo 142 CE78**, establece *que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales y que estas haciendas se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los tributos del estado y de las comunidades autónomas.*

La fórmula elegida en nuestro ordenamiento es por tanto un sistema de financiación mixto que reúne tanto, recursos propios, como ajenos, reconociendo a las corporaciones locales una potestad tributaria derivada, reconocida en el **artículo 133 de la CE78** según el cual, frente a la potestad tributaria originaria del Estado las corporaciones locales gozan de esta potestad, pero de forma derivada, lo cual incluye:

- A) Establecimiento de Tributos previa autorización legal.
- B) Regulación de los Tributos mediante ordenanza fiscal.
- C) Y la Gestión Tributaria que incluye las funciones de Inspección, Recaudación y Liquidación, así como en su caso Asistencia e Información al contribuyente.

En el marco de estas previsiones constitucionales nace la **Ley 39/88 de Haciendas Locales**, posteriormente modificada por la **Ley 51/2002**, en la que se establecía mediante disposición adicional quinta, la habilitación al gobierno para aprobar un Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL), tiene la consideración de “*bases del régimen jurídico financiero de la Administración local*”, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, y salvo los que regulan el sistema tributario local, que son dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución.

Por tanto, esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra. Igualmente, esta ley se aplicará sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales. Lo cual sitúa al T.R.L.H.L como una norma complementaria de la L.R.B.R.L que además da efectividad a algunas previsiones de la 7/85:

- ✓ *Como Norma Complementaria* el TRLHL gozará de la misma naturaleza que la LRBRL, de modo que será de aplicación en todo el territorio nacional, funcionará como norma básica y será competencia exclusiva del Estado.
- ✓ *Como efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia* el TRLHL establece la capacidad de las corporaciones locales para gobernar sus respectivas haciendas y los recursos necesarios para dotar de viabilidad económica al autogobierno.

El Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales recoge en su **artículo 2** la enumeración de los **RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES**, concretamente se establecen:

- 1º.- Ingresos procedentes de su Patrimonio de Derecho Privado.
- 2º.- Tributos propios en forma de tasas, contribuciones especiales o impuestos, así como recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- 3º.- Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas
- 4º.- Subvenciones.
- 5º.- Precios Públicos.
- 6º.- Operaciones de crédito.
- 7º.- Multas y Sanciones.
- 8º.- Demás prestaciones de derecho público.

Reconociendo en su **párrafo 2º** a las entidades locales, para la cobranza de estos derechos, las prerrogativas y potestades reconocidas por la **Ley General Presupuestaria (47/2003)** a la Administración General del Estado, de entre las que podemos destacar el derecho a la prelación para el cobro frente a otros acreedores.

EPÍGRAFE II.- DE LOS PRESUPUESTOS: CONTENIDO Y APROBACIÓN.

«*Todo proceder financiero de las Administraciones Públicas puede describirse como el desarrollo de un plan que sirve de base para la toma de decisiones en el seno de la Administración Pública*». A este Plan se le conoce con el nombre de **PRESUPUESTO**, definido como:

“Expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un período de tiempo determinado, en el que se resumen de forma sistemática las estimaciones de ingresos y las previsiones de gasto de una determinada administración pública”.

Extrayendo de esta definición las siguientes características esenciales:

- ✓ Acto de Previsión; estimación a priori de lo que van a ser los gastos en un período determinado, así como los ingresos previstos para cubrirlos.
- ✓ Idea de Equilibrio; de modo que los gastos deben quedar cubiertos necesariamente con los ingresos previstos aunque solo sea formalmente.
- ✓ Idea de Regularidad; por la que el presupuesto es el fruto de una elaboración periódica y recurrente.
- ✓ Acto Normativo; que obliga a los órganos ejecutivos del ente público tanto política como jurídicamente.
- ✓ Acto Formal; sometido a un lenguaje contable y a una estructura legalizada.

A estas características esenciales se debe la redacción de los artículos 112 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 162 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, según los cuales:

“Las entidades locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad, aprobarán anualmente un presupuesto único que constituya la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos con vencimiento o previstos realizar durante el ejercicio presupuestario”.

SOBRE SU APROBACIÓN; El **Artículo 168 TRLHL** establece que el presupuesto de la entidad local se formará por el Presidente, informado por el Interventor, teniendo en cuenta que:

- Los Organismos Autónomos remitirán a la entidad local sus propuestas iniciales de presupuesto antes del 15 de septiembre del ejercicio anterior.
- Las Sociedades Mercantiles remitirán a la entidad local sus previsiones de ingresos y gastos, así como sus programas anuales de actuación, inversión y financiación, antes del 15 de septiembre del ejercicio anterior.

Estas previsiones iniciales se acompañarán de los siguientes documentos:

- 1º.- MEMORIA de contenido y diferencias con el anterior.
- 2º.- LIQUIDACIÓN del ejercicio anterior y de 6 meses del corriente.
- 3º.- INFORME económico-financiero.
- 4º.- ANEXO de PERSONAL.
- 5º.- ANEXO de INVERSIONES.

Finalmente, el Presidente remitirá toda esta documentación al Pleno antes del 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución. El **Artículo 169 del TRLHL** establece que el acuerdo de aprobación alcanzado en el Pleno será único y detallará los presupuestos que integran el Presupuesto General de la Entidad.

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

- Si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones.
- Si se presentasen reclamaciones el Pleno dispondrá de 1 mes para resolverlas.

La Aprobación Definitiva del presupuesto general por el Pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación y, resumido por capítulos, en el de la provincia.

De acuerdo con las **Ordenes HAP2105 y HAP2082** las Corporaciones Locales deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del día 31 de enero de cada año:

- ✓ Los presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales de todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Orden, de las inversiones previstas realizar en ejercicio y en los tres siguientes, con su correspondiente propuesta de financiación y los estados de previsión de movimiento y situación de la deuda.
- ✓ Si a 31 de enero no se hubiera aprobado el Presupuesto, deberá remitirse el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.
- ✓ La información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas.
- ✓ El informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de la deuda.
- ✓ La información relativa a personal recogida en los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Orden HAP/2105/2012.

Si como consecuencia de retrasos en la discusión o en las reclamaciones, el presupuesto no se aprobase antes del 31 de diciembre, se aplicará el **MECANISMO DE LA PRÓRROGA** previsto en el **169.6 del TRLHL** en el que se considera automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior, con sus créditos iniciales. Admitiendo posibles modificaciones, que podrán consistir en ajustes al alza cuando exista margen en los créditos, y siempre con el límite global de los créditos iniciales.

Finalmente merecen una especial referencia las denominadas **BASES DE EJECUCIÓN** que según el artículo 165 del TRLHL podrán remitirse a reglamento aprobado por el Pleno, pero que lo normal será aprobarlas junto con la aprobación del Presupuesto de la Entidad Local, y que se conciben en la Ley como auténticas normas presupuestarias dirigidas al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y aprobada por la Corporación para adaptar la legislación presupuestaria a la organización específica de una determinada corporación, con el único límite de no violar las exigencias legales. Conforme con el artículo 9 del RD 500/1990, las Entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del presupuesto lo siguiente:

1. Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
2. Relación expresa y taxativa de los créditos ampliables.
3. Regulación de las transferencias de créditos.
4. Procedimientos de ampliación, generación e incorporación.
5. Normas que regulen la de ejecución del presupuesto.
6. Desconcentraciones o delegaciones.
7. Normas sobre órdenes de pago a justificar y los anticipos de caja fija.
8. Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

SOBRE SU CONTENIDO: El artículo 167 del TRLHL establece que los presupuestos de las entidades locales se ajustarán a la estructura que establezca el Ministerio de Hacienda. Dicha remisión se hizo efectiva mediante Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1989, en la que se recogían inicialmente las estructuras y las normas a que se adaptaban las entidades locales en la formación de sus presupuestos. Esta orden fue modificada por **Orden EHA/3565/2008**, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, aprobando nuevas normas y una nueva estructura presupuestaria para las entidades locales que entró en vigor el 1 de enero de 2010.

Ciñéndonos a la estructura vigente, los **ESTADOS DE GASTOS** de los presupuestos de las entidades locales se clasificarán con los siguientes criterios:

A) POR PROGRAMAS: Los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir, con arreglo a la clasificación por “*áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas*” (Estos últimos podrán desarrollarse en subprogramas) que se detallan en el ANEXO I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

Área de Gasto 1. Servicios Públicos Básicos

Área de Gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social

Área de Gasto 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente

Área de Gasto 4. Actuaciones de carácter económico

Área de Gasto 9. Actuaciones de carácter general

Área de Gasto 0. Deuda Pública

B) POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS: La clasificación económica del gasto agrupará los créditos por capítulos separando las “*operaciones corrientes, las de capital y las financieras*”. Los créditos se clasificarán de acuerdo con la estructura que, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, se detalla en el ANEXO III de la presente Orden.

- 1) GASTOS DE PERSONAL; incluyendo cualquier tipo de retribuciones.
- 2) GASTOS CORRIENTES; como alquileres, recibos o reparaciones.
- 3) GASTOS FINANCIEROS; como intereses por operaciones financieras.
- 4) TRANSFERENCIAS CORRIENTES; para cubrir operaciones corrientes.
- 5) FONDO DE CONTINGENCIAS.
- 6) INVERSIONES REALES; adquisición de activos inmobiliarios.
- 7) TRANSFERENCIAS DE CAPITAL; otorgadas para adquirir capital.
- 8) VARIACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS; o adquisición.
- 9) VARIACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS; o amortización de deuda pública.

C) POR UNIDADES ORGÁNICAS: Opcionalmente.

Mientras que los **ESTADOS DE INGRESOS** de los presupuestos de las entidades locales se clasificarán únicamente por Categorías Económicas, separando las “*operaciones corrientes, las de capital y las financieras*”, de acuerdo con la estructura que por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos se detalla en el ANEXO IV de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

- 1) IMPUESTOS DIRECTOS; ingresos obtenidos por IBI, IAE, IVTNU.
- 2) IMPUESTOS INDIRECTOS; ingresos obtenidos por ICIO, RECARGOS.
- 3) TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS; así como contribuciones, sanciones y multas.
- 4) TRANSFERENCIAS CORRIENTES; recibidas para cubrir operaciones corrientes.
- 5) INGRESOS PATRIMONIALES; como participación en beneficios de sociedades.
- 6) ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES; por venta de activos inmobiliarios.
- 7) TRANSFERENCIAS DE CAPITAL; recibidas para adquirir capital.
- 8) VARIACIÓN DE ACTIVO FINANCIERO; o depósitos reintegrados.
- 9) VARIACIÓN DE PASIVO FINANCIERO; o depósitos realizados.