

Recensiones Bibliográficas

El régimen presupuestario de los Entes Locales. (El presupuesto como instrumento de gestión y planificación)

Isidro VALENZUELA VILLARRUBIA
Aranzadi, Navarra, 2007, 259 págs.

El libro que ha escrito este Interventor-Tesorero de la Administración local y que prologa María José FERNÁNDEZ PAVÉS, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, es el resultado de su investigación doctoral y se ha estructurado en cuatro partes: 1.^a Aproximación a la idea de Presupuesto público; 2.^a El sistema presupuestario local; 3.^a Hacia un nuevo escenario presupuestario en la Administración local: planificación y presupuesto, y 4.^a Algunas propuestas para la necesaria modernización del Presupuesto local. Completa la obra una amplia relación bibliográfica final, pese a que se señale desde las primeras páginas que el campo de la economía pública local representa un terreno poco tratado científicamente.

En la primera parte, el autor se aproxima al régimen presupuestario público y se observa su concepto y los principios esenciales de la institución presupuestaria. El punto de arranque se sitúa en la conocida definición del Presupuesto como expresión jurídica del plan financiero del Estado para un período de tiempo determinado (RODRÍGUEZ BEREJO, 1970) y sirve su enunciado para remontarse a los orígenes y evolución del mismo hasta la irrupción del Estado liberal de Derecho y la concepción actual del Presupuesto como instrumento de planificación económica y de control, que estaría en la base de una nueva teoría centrada en la introducción de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la actuación pública.

VALENZUELA VILLARRUBIA considera algunas conceptualizaciones que del Presupuesto se han dado en la doctrina española desde tesis políticas, sociológicas, técnico-contables, económicas y, por supuesto, también jurídicas, con carácter previo al examen de diversas disposiciones legales sobre los Presupuestos Generales del Estado (arts. 134 CE y 32 LGP), de las Comunidades Autónomas (art. 21 LOFCA), Entidades Locales (art. 162 TRLHL) y de la Unión Europea (art. 268 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

El análisis posterior de los principios definitorios y condicionantes de la institución presupuestaria se realiza exponiéndolos según una sistematización en función de su naturaleza política (principios de competencia, unidad, universalidad, publicidad, anualidad, especialidad, equilibrio y control, amén de otras reglas como la legalidad, exactitud y anticipación); económica (criterios de gestión mínima, nivelación, neutralidad y excepcionalidad de la deuda pública) y contable (como el presupuesto bruto, la unidad de caja, no afectación, ejercicio cerrado y especificación).

El recorrido efectuado pone de manifiesto cómo la intervención del Estado en la economía supuso una cierta crisis de los principios presupuestarios clásicos, aunque estos continuasen teniendo vigencia formal, y el relativo resurgimiento que han tenido después como consecuencia de las directrices presupuestarias comunitarias que suponen un retorno a la preocupación por el equilibrio presupuestario, la estabilidad –complementada con los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos–, el entendimiento de la deuda pública como un recurso marginal, pérdida de vigor impositiva y estímulo de las actuaciones privadas.

En la segunda parte se lleva a cabo un retrato de esa realidad compleja que es el Presupuesto local, contemplado desde la triple perspectiva que lo concibe, de conjunto, como documento administrativo de naturaleza económica; al propio tiempo como acto administrativo de ordenación anual de ingresos y gastos, aprobado por la organización local y de naturaleza semirreglamentaria y, finalmente, como instrumento dinámico de la política económica local.

La observación se inicia detallando el aspecto material del Presupuesto, esto es: su contenido y composición apreciados tanto subjetiva como objetivamente. Aparte de exponer el conjunto de organismos comprendidos en el Presupuesto, se resaltan los documentos principales que lo integran, así como los anexos al Presupuesto general y la documentación complementaria. Luego se refiere a la estructura y clasificación (funcional, por programas, económica y orgánica) presupuestarias.

El segundo aspecto que se desentraña es el «formal», referido al ciclo presupuestario. El estudio atraviesa las conocidas fases en que cabe descomponer el mismo: 1.^a Formación y elaboración del Presupuesto, donde el autor comenta diversas técnicas presupuestarias; 2.^a La aprobación del Presupuesto, dedicando también la atención a los supuestos de impugnación del Presupuesto general y de falta de aprobación y prórroga del correspondiente al ejercicio anterior; 3.^a Cierre y liquidación del Presupuesto, y 4.^a Rendición de cuentas y aprobación de la Cuenta general de la Entidad Local y de sus organismos autónomos.

Por fin, el aspecto dinámico representa el examen de la gestión presupuestaria entendida como conjunto de operaciones y actos públicos locales causantes de efectos jurídicos y sometidos a registro en el sistema de información contable local. En este punto se observa primero la gestión del presupuesto de gastos y luego la ejecución del presupuesto de ingresos, completando el capítulo con el tratamiento de las modificaciones de créditos (extraordinarios, suplementos, ampliaciones, transferencias, generaciones, incorporación de remanentes, bajas por anulación y ajustes derivados de presupuestos prorrogados).

En la tercera parte, según reconoce el autor, se abordan las potencialidades del Presupuesto como instrumento de gestión, organización y planificación pública; faceta diferenciada a la tradicional perspectiva del Presupuesto como una «carga» administrativa y herramienta de control de la acción de gobierno; aspecto este último que continúa siendo la esencia de la configuración del Presupuesto en todo sistema democrático.

En esta parte del trabajo se distinguen los modelos continental y anglosajón y se plantea el papel clave que desempeñan las nuevas técnicas presupuestarias para entender el marco definido por la idea de la estabilidad presupuestaria. También se reflexiona sobre la reintroducción en el escenario, junto a la clase política, de la ciudadanía que, en su última expresión, da lugar al denominado «Presupuesto participativo».

En el último capítulo se proponen, según señala VALENZUELA VILLARRUBIA, «medidas más o menos novedosas en el ámbito presupuestario local, algunas de las cuales requieren la intervención de los otros niveles de gobierno territorial (y que, en general, implicarían revisiones o adaptaciones del ordenamiento local por el legislador estatal o autonómico –según el régimen competencial–), pero otras son responsabilidad exclusiva del operador local, pudiendo adoptarse autónomamente. Además, estas últimas presentan un mayor atractivo para el actor local, por cuanto supondrían cambios organizativos y funcionales que, por la reducida dimensión de la Administración local respecto a sus coetáneas, pueden adoptarse de modo más o menos inmediato, convirtiéndose así, en un catálogo de recomendaciones prácticas de gran utilidad para los profesionales que desempeñan su labor en este sector».

Miguel Ángel Martínez Lago