



**Universitat de les
Illes Balears**

Un Breve Repaso Teórico y Práctico de la Contabilidad Pública Aplicado al Ente Local

Jaume Ferriol Perelló

Memòria del Treball de Final de Màster

Màster de comptabilitat i Auditoria
De la

UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS

Curs Acadèmic 2018-2019

Data 22/09/2019

***Tutor del Treball* Dra. Juana Isabel Genovart Balaguer**

Director del Màster Universitari de Dr. Antonio Socias Salvá

Índice

1. Introducción, objeto del trabajo y metodología empleada	7
Bloque I. Aspectos teóricos de la contabilidad presupuestaria.....	8
2. Breve historia de la contabilidad pública	8
3. Principios presupuestarios	10
3.1 Objetivo y definición de la contabilidad presupuestaria.....	10
3.2 Principios presupuestarios	11
3.2.1 Principios político-contables	13
3.2.2. Principios económicos clásicos	18
3.2.3 Principios de estabilidad	19
4. Estructura presupuestaria	22
4.1 Clasificación por programas.....	22
4.2 Clasificación económica.....	25
4.3 Codificación de la clasificación por programas y económica	31
4.4 Vinculaciones jurídicas.....	31
5 Modificaciones de crédito.....	34
5. 1 Créditos extraordinarios y los suplementos de crédito.....	35
5. 2 Ampliación de crédito.....	36
5. 3 Traslado de crédito	36
5. 4 Generación de crédito.....	37
5. 5 Incorporaciones de remanente	37
5. 6 Baja por anulación	39
Bloque II. Técnicas de análisis presupuestario	40
6 Análisis presupuestario	40
6.1 Presupuesto y liquidación	40
6.2 Análisis presupuestario análisis horizontal y vertical.....	40
6.2.1. Análisis Vertical.....	40
6.2.2. Análisis horizontal	41
6.3 Análisis de Ratios 43	
6.3.1 Ratios de estado financiero	43
6.3.2 Ratios de inversión	44
6.3.3 Ratios de flexibilidad del presupuesto.....	44
6.3.4 Ratios de ejecución del presupuesto	45

6.3.5 Magnitudes per cápita.....	46
Bloque III. Aplicación práctica al Ayuntamiento de María de la Salut.....	49
7 Análisis de estructura	49
7.1 Rasgos generales del municipio	49
7.1.1 Rasgos demográficos y socio-económicos generales de la localidad	49
7.1.2 Rasgos generales del consistorio	50
7.2 Análisis de estructura.....	51
7.2.1 La estructura del estado de Ingresos.....	51
7.2.2 La estructura del estado de gasto.....	58
7.2.2.2 Liquidación del gasto	61
8. Caso práctico, el ayuntamiento de Maria de la Salut, II análisis de ratios	64
8.1 Capacidad de autofinanciación	64
8.2 Relevancia de la carga de la deuda	64
8.3 Margen de autofinanciación corriente	65
8.4 Coste de la deuda	65
8.5 Peso de la inversión en el presupuesto.....	65
8.6 Peso del personal dentro del presupuesto corriente	66
8.7 Ratio de Rigidez.....	66
8.8 Magnitudes per cápita.....	67
8.8.1 Ingreso/gasto por habitante	67
8.8.2 Esfuerzo directo de la población o presión fiscal	68
8.2.3 Deuda por habitante	69
8.3 Cumplimiento de parámetro legales.....	69
9 Conclusiones.....	72
ANEXO.....	74
Bibliografía	79

Índice de Tablas

Num.		Página
1	Población del municipio de Maria de la Salut	49
2	Ingresos presupuestados por capítulos	51
3	Pesos de los ingresos presupuestados por capítulos	52
4	Peso de los ingresos dentro del capítulo 1	52
5	Variación de los ingresos presupuestados por capítulos	53
6	Aportación de cada capítulo al crecimiento global	53
7	Ingresos liquidados	54
8	Indicadores de ejecución de los ingresos por capítulos	55
9	Pesos de los capítulos de la liquidación de Ingresos	55
10	Comparación entre previsión y liquidación de la tasa de basuras	56
11	Evolución de la liquidación de ingresos	57
12	Aportación de a la variación de los Ingresos por capítulos	58
13	Gastos presupuestados por capítulos	58
14	Pesos de los gastos presupuestados	59
15	Peso de los artículos presupuestados dentro del capítulo 2	59
16	Crecimiento del gasto presupuestado por capítulos	60
17	Aportación al crecimiento del gasto presupuestado por capítulos	60
18	Gastos liquidados	61
19	Indicadores de ejecución de los gastos por capítulos	61
20	Pesos del gasto liquidado por capítulos	62
21	Crecimiento del gasto liquidado por capítulos	62
22	Capacidad de autofinanciación	64
23	Relevancia de la carga de la deuda	64
24	Margen de autofinanciación corriente	65
25	Coste de la deuda	65
26	Peso de la inversión	66
27	Peso del personal	66
28	Rigidez	66
29	Ingresos per cápita	67
30	Gasto per cápita	67
31	Presión fiscal	68
32	Peso del ingreso extra	68
33	Comparativa	69
34	Deuda por habitante	69
35	Límite del crecimiento del gasto	69
36	Cumplimiento del equilibrio	70
37	Cumplimiento del límite de deuda	70
38	Total de ingresos presupuestados	74
39	Total de Ingresos liquidados	75
40	Total de gastos presupuestados	76
41	Total de gastos presupuestados	77

1.Introducción, objeto del trabajo y metodología empleada

En el presente trabajo se ha realizado un análisis teórico de la contabilidad presupuestaria pública para, seguidamente, aplicar los conocimientos adquiridos al análisis de las cuentas del ayuntamiento de Maria de la Salut, un pequeño pueblo del Pla de Mallorca. Para ello el presente trabajo ha sido estructurado en 3 grandes bloques:

En el bloque 1, comprendido entre los capítulos 1 y 5, se realiza un breve repaso de las leyes que rigen en España la contabilidad presupuestaria pública, a modo de análisis de la teoría que rige la elaboración y ejecución de un presupuesto de una entidad pública. Se verán los principios presupuestarios que hay que seguir, la forma en que deben estructurarse los presupuestos, los procedimientos para aprobar un presupuesto, o modificarlo, los límites de deuda y gasto que se deben cumplir, etc. El objetivo de este bloque es enmarcar el análisis en un cuadro teórico, que nos permita entender, en el fondo, que es lo que estamos analizando y qué características se deben analizar.

En el bloque 2, comprendido por el capítulo 6, se realiza un repaso de diferentes técnicas de análisis presupuestario, desde el análisis de estructura a la formulación de diferentes ratios.

En el bloque 3, comprendido por el capítulo 7 y 8, aplicaremos todos los conocimientos adquiridos para analizar el presupuesto de Maria de la Salut desde el año 2014 hasta el 2018. Se empezará por una breve descripción de la localidad, luego se afrontará el análisis de estructura, de diferentes ratios y se acabará con el cumplimiento de los preceptos legales.

Todo ello será complementado con la experiencia adquirida en el consistorio como regidor con dedicación exclusiva, encargado del Departamento de Hacienda, experiencia que ayudará a dotar al presente trabajo de cierta cercanía a la realidad y ayudará a explicar ciertos acontecimientos, que, desde el punto de vista puramente teórico y analítico, son difíciles de ver y entender.

El objetivo último de este trabajo es presentar un estudio exhaustivo del estado del presupuesto de Maria de la Salut para que sirva de herramienta a los futuros gestores, a la vez que sea lo suficientemente ameno y comprensible para que el público interesado general de la localidad pueda leerlo, y saber de primera mano, cuál es la salud presupuestaria de su entidad. Para ello se ha intentado usar, en la medida de lo posible, un lenguaje claro y entendible.

Bloque I. Aspectos teóricos de la contabilidad presupuestaria

2. Breve historia de la contabilidad pública

Se puede apuntar que la contabilidad pública fue la primera de las contabilidades. Ya en Mesopotamia, los primeros registros de escritura humana hallados no versaban sobre teología ni narraban historia alguna, sino que se trataban de números y cuentas. Con el sedentarismo de la población humana, y la creación de ciudades y reinos, y gobernantes que organizaban los recursos de una nación y recaudaba tributos de sus súbditos, se hizo necesario un sistema de registro y control para llevar a cabo la tarea del administrador.

España, en concreto, goza de una rica tradición contable de lo público, nacida con la necesidad de administrar su gran imperio colonial, y que ha ido evolucionado con el tiempo, y empapándose de diversas tendencias motivadas por los diferentes sucesos convulsos de nuestra historia¹.

Viajando a épocas más cercanas, podemos enmarcar la historia reciente de la contabilidad pública en España, en dos etapas: Antes de la aprobación de la Ley General Presupuestaria de 1977, y después.

Antes de la Ley General Presupuestaria nos encontrábamos en un sistema disperso, basado exclusivamente en la contabilidad presupuestaria, y carente de una contabilidad financiera para el sector público. La falta de una normativa sólida, hacía que hubiera diferentes contabilidades, según el ente público, produciéndose una situación de cierta dispersión en la comparabilidad de las cuentas del sector público.

Tras la Ley General Presupuestaria de 1977, se ha tendido hacia una normalización de la contabilidad pública, y a dotarla de objetivos adicionales que permitieran la entrada de una contabilidad financiera que se vio realizada en el año 1982 con el primer plan general de contabilidad pública.²

Acercándonos a la actualidad, hay varias leyes de gran calado que formarán la base de una importante parte de este trabajo. Hablamos del Real decreto legislativo 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, donde se regula de forma exhaustiva, como bien indica, las actuaciones de la Hacienda local, tocando importantes aspectos de la elaboración y ejecución de los presupuestos de la entidad.

¹ Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales, de Vigo Martín, Beatriz y González Pueyo. Maria Jesus, 2018.

² Para más detalle, véase "Contabilidad pública y normalización contable: una especial referencia al caso español" por José Manuel Vela Bagues, 1994.

Otra ley de gran importancia, aunque trataremos con menor concurrencia en este trabajo, por su hábito general, es la Ley General Presupuestaria 47/2003.

En 2007 estalló la gran crisis financiera de principios del siglo XXI, originada por la desregulación de los mercados financieros, que no solo acabó con la quiebra de innumerables entidades financieras, sino que se extendió en todos los ámbitos de la economía, entre ellos el estado. Tras una ardua política de gasto para reanimar la economía; la deuda y el déficit del sector público empezaron a alcanzar niveles alarmantes, agravado por la subida constante de la prima de riesgo que amenazaba con poner en jaque la situación financiera del propio Estado. En estas circunstancias, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con el objetivo de contener el gasto público, y como medida para dar confianza a los inversores privados, y con ello rebajar la sensación de riesgo financiero y los tipos de intereses a los que se financiaba el Estado.

Esta ley introduce importantes medidas de control y limitaciones al gasto público, que afectan en gran medida a la contabilidad presupuestaria de la entidad local.

No hay que olvidar la Orden EHA/1037/2010 de 13 de abril, el Plan General de Contabilidad Pública, donde se regula la aplicación de la contabilidad financiera al ente público, al tratar este trabajo sobre contabilidad presupuestaria, no financiera, apenas usaremos este plan, a pesar de su gran importancia dentro de la contabilidad pública.

3. Principios presupuestarios

3.1 Objetivo y definición de la contabilidad presupuestaria

Una buena manera de buscar el objetivo de la contabilidad presupuestaria, es buscarlo a través de su definición en las distintas leyes en vigencia. En la Ley General Presupuestaria, en su artículo 32 encontramos una definición general:

“Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.”

Es una definición general, que hace más referencia al presupuesto general del Estado que al de las entidades locales, pero no obstante será la base para su posterior definición.

En el Real Decreto Legislativo 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales; al que a partir de ahora nos referiremos como TRLRHL, se ahonda más en la definición, concretando más en el ente local. Este texto regula diferentes ámbitos de la Hacienda local, y entre ellos se establecen las bases para el presupuesto, en su Título VI “Presupuesto y Gasto público”. En los artículos enmarcados dentro de esa sección, se exponen distintas realidades del presupuesto, como su ámbito temporal, su contenido, etc, y más concretamente dedica uno de sus artículos a definir el concepto de presupuesto local. Su artículo 162, dice así:

“Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.”

Podemos sacar varias conclusiones de esta definición:

1. Como en la definición de presupuesto estatal, el de la entidad local “constituye la expresión cifrada de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la entidad” es decir, el presupuesto es una exposición en formato numérico de los compromisos que puede asumir la entidad, por lo que se entiende que el presupuesto actúa como instrumento, por una parte, de análisis y por otra como una herramienta de gestión que delimita la cuantía de obligaciones que el ayuntamiento puede asumir, gastos.
2. Por otra parte “y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio” es decir, que el presupuesto incluye además de las obligaciones a asumir, los derechos de lo que el ente puede contar para hacer frente a sus fines, ingresos.

3. En esta definición, también vemos que en el presupuesto se engloba no solo las cuentas de su propia entidad, sino que también se debe integrar los gastos e ingresos de entidades que dependan del ente local, y más concretamente de aquellas cuyo capital esté íntegramente en manos de la corporación local.

En el artículo 112, punto 1, de la Ley 7/1995, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a la que a partir de ahora nos referiremos a ella como LRHL, encontramos la misma definición antes expuesta, pero ampliada con un matiz realmente importante.

“Las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquella.”

En este artículo se repite la idea de delimitación cifrada de obligaciones y derechos, y de la inclusión de los de entidades dependientes, pero además añade una delimitación temporal a la definición.

Tomando como referencia lo anterior expuesto, podemos definir el presupuesto de la entidad local de forma general como; un instrumento de gestión que expresa las obligaciones y derechos anuales de la corporación de forma numérica, integrándose en este los derechos y obligaciones de sus entes dependientes.

Ahora bien, si nos limitáramos a esta definición, encontraríamos en ella un sesgo importante, pues es una definición de presupuesto como puro instrumento de gestión. A ello habría que añadir el objetivo político, y es que el presupuesto no solo es un elemento de gestión, sino un reflejo de hacia dónde el político quiere orientar su política de gasto e ingreso. La estructura de las partidas de gasto de un presupuesto mirándolas desde el punto de vista político no definen hasta cuánto puedo asumir en un área, sino hasta donde estoy dispuesto a asumir en esa área en detrimento de otra.

Por lo anterior expuesto llegamos a la conclusión que el objetivo del presupuesto es doble, por una parte, su objetivo es el de ser una herramienta de gestión que delimite numéricamente el nivel de obligaciones que la entidad puede asumir en una delimitación de tiempo anual, y por otra, también goza de un objetivo político, al ser un instrumento que refleja las preferencias del gobierno local y el rumbo que éstas tomarán durante el año.

3.2 Principios presupuestarios

Hemos delimitado la definición de presupuesto, y hemos hallado a su vez una definición general y establecido unos objetivos, también, muy generales. Partiendo de esta idea, podríamos encontrar muchos tipos de presupuestos. Los principios presupuestarios constituyen una delimitación a dicha variedad, y nos

exponen cuáles son las ideas o normas generales a través de las cuales el presupuesto debe lograr sus objetivos. Son como una guía, o normas básicas, que encauzan la idea general de presupuesto para llevarla a una forma más concreta.

La clasificación clásica de estos principios es agruparlos en tres grandes ramas: principios políticos; competencia, publicidad, universalidad, unanimidad, especialidad y temporalidad; principios contables, es decir los principios de; presupuesto bruto, unidad de caja y especificación; y los principios económicos, que son; el principio de nivelación, gestión mínima y neutralidad.³

Y luego encontramos los principios del capítulo 2 de la Ley Orgánica 2/2012⁴, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que a partir de ahora nos referiremos a ella solamente como Ley Orgánica 2/2012.

En mi opinión, es más acertado y quedará más claro si se agrupan en dos grandes bloques, el de los principios teóricos-clásicos, y principios de sostenibilidad, y a su vez agrupamos los principios clásicos en principios político-contables y principios económicos.

Los principios político-contables constituyen una definición básica y general de los presupuestos, que intenta responder a diversas preguntas generales de cómo debe estructurarse el presupuesto, preguntas como ¿Cuántos? ¿Cuándo? O ¿para quién?

En muchos casos un principio contable no es más que un principio político visto desde un punto de vista ligeramente distinto, o matizado, por ello sugerimos unir dichos principios en un mismo sub-bloque, que serán los siguientes: unidad, temporalidad, competencia, publicidad, universalidad, unidad de caja y especialidad. Estos principios se reflejan de distintas formas, sobre todo en la TRLRHL.

Los principios económicos son fruto de la ideología imperante cuando fueron ideados los principios clásicos, son pues principios puramente “ideológicos”, y en gran parte desfasados hoy en día, sobre todo el principio de gestión mínima y neutralidad impositiva. El principio de equilibrio, en cambio, es aún muy vigente.

Mientras los principios clásicos definen de forma general el presupuesto, Los principios de estabilidad son principios específicos, encaminados a un fin concreto, conseguir un presupuesto que asegure la sostenibilidad de los entes públicos.

³ Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales, de Vigo Martín, Beatriz y González Pueyo. María Jesús, 2018.

3.2.1 Principios político-contables

3.2.1.1 Unidad

El principio de unidad responde a una pregunta fundamental sobre cuantos presupuestos debe formular la entidad. Si bien su definición en las diferentes leyes se puede intuir, es en la TRLRHL, en su artículo 164, donde se expone de forma más clara.

“Artículo 164. Contenido del presupuesto general.

1. Las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general en el que se integrarán:

- a) El presupuesto de la propia entidad.*
- b) Los de los organismos autónomos dependientes de esta.*
- c) Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.”*

Por lo que no hay duda de que la respuesta a la pregunta antes realizada es; un único presupuesto, en el que se integran los gastos e ingresos de la entidad y de sus entidades dependientes.

3.2.1.2 Principio de Temporalidad

Como hemos expuesto antes, en el artículo 112, punto 1, de LRHL, encontramos una delimitación temporal al presupuesto. Como también la encontramos en el TRLRHL en su artículo 163, en el que se enuncia que el presupuesto no solo se limita temporalmente al año, sino además establece el punto de inicio y final de este periodo, para que coincida con el año natural.

“El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

- a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y*
- b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.”*

En él se manifiesta también el principio de devengo en la parte del gasto. Es decir, en el presupuesto se imputa la obligación reconocida, sin importar si el momento de su contraprestación dineraria se realiza fuera del periodo presupuestario.

3.2.1.3 Principio de Competencia

El principio de competencia hace referencia a qué órganos están legitimados para elaborar, aprobar y gestionar el presupuesto.

El único órgano con potestad para aprobar el presupuesto es el pleno de la entidad, así lo atestigua la LRHL su artículo 22, apartado e.

“1. El Pleno, integrado por todos los concejales, es presidido por el Alcalde.

2. Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:

(...)

e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los Presupuestos; la disposición de gastos en los asuntos de su competencia y la aprobación de las cuentas.”

Con ello nos queda claro, que, en efecto, el pleno es el único con potestad para aprobar los presupuestos de la entidad.

A lo largo del ejercicio es frecuente que haya desviaciones en la ejecución del presupuesto respecto a lo aprobado. No es fácil planificar correctamente el gasto en ciertas partidas atadas a volatilidad, como también pueden surgir imprevistos o errores de planificación. Por ello no solo es importante saber quién puede aprobar el presupuesto, sino quien puede modificarlo posteriormente en caso de necesidad.

Según el artículo antes expuesto, parece que también es el pleno el encargado de aprobar dichas modificaciones. Y, de hecho, tienen bastante lógica que así sea, pues de no ser así podrían aprobarse unos presupuestos determinados, y luego un órgano inferior y menos transparente modificarlos a su gusto, anulando lo aprobado por el órgano superior. La realidad actual es más flexible, y concretamente se regula en el artículo 179 de la LRHL.

“1. Las entidades locales regularán en las bases de ejecución del presupuesto el régimen de transferencias estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.

2. En todo caso, la aprobación de las transferencias de crédito entre distintos grupos de función corresponderá al Pleno de la corporación salvo cuando las bajas y las altas afecten a créditos de personal.”

En resumidas cuentas, se puede delegar a órganos menores competentes para modificar el presupuesto aprobado, con el límite de que no pueden aprobar modificaciones de crédito que afecten a más de un capítulo. O sea, si queremos incrementar una partida con la reducción del crédito de otra, si ambas partidas afectadas son del mismo capítulo, dicha modificación la aprobará el órgano que el pleno haya designado, que puede ser el mismo pleno u otro órgano, como la junta de gobierno, no obstante, si este trasvase de crédito se realiza entre partidas de diferentes capítulos, siempre tendrá que ser aprobada por el pleno.

Por otra parte, también queda limitado a dentro del propio capítulo uno.

Más adelante, repasaremos con más profundidad las diferentes formas que existen para modificar el presupuesto ya aprobado. A lo que refiere al apartado actual, tan solo hay que tener presente que de acuerdo al principio de competencia es únicamente el pleno aquel que tiene la potestad para aprobar el presupuesto de la entidad, y que, respecto a su posterior modificación, las habrá que deban ser aprobadas por el pleno, y otras que dependerá de la regulación de cada entidad local.

3.2.1.4 Principio de Publicidad

El presupuesto constituye una herramienta de gestión de lo público, necesaria para los gestores y políticos a la hora de encausar sus políticas. Hay que recalcar que el gestor de lo público se encarga de gestionar los recursos de todos, y con la filosofía de que el ciudadano es, al fin y al cabo, el accionista del Estado, nace el principio de publicidad. El presupuesto debe ser transparente y estar al alcance de cualquiera que quiera consultarlo. Así se recoge en artículo 169 del TRLRHL, en su apartado 1 y 7.

“1. Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad Autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

(...)

7. La copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.”

En ellos se establece que una vez ha sido aprobado, el presupuesto debe ser expuesto al público, quien puede realizar sus reclamaciones. Por otra parte, una vez resueltas las reclamaciones y aprobado el presupuesto de forma definitiva, éste debe quedar expuesto al público indefinidamente.

Todo ello es para garantizar el principio de publicidad.

3.2.1.5 Principio de universalidad

El principio de universalidad nos dice que todos los ingresos y gastos deben ser recogidos en el presupuesto de forma íntegra. En la definición del artículo 32 de la Ley General Presupuestaria, el artículo 162 de la TRLRHL y el artículo 112 de la LRHL, expuestas en puntos anteriores, se puede intuir este principio cuando hablan de *“expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones...”* se puede vislumbrar el principio de universalidad en la propia definición de presupuesto, al ser este un conjunto de todas las obligaciones y derechos de la entidad, pero es en el artículo 165.3 del TRLRHL donde se reafirma tajantemente este principio.

“1. El presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

(...)

3. Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso.”

En el punto uno, ya se repite y especifica la idea de los dos estados, el de ingresos y el de gastos, que engloban todos los derechos y obligaciones de la entidad. Refuerza la idea de universalidad su punto tres. Este punto es más importante de lo que parece, ya que también recoge lo que bien podría llamarse como *principio de integridad*, que no es más que una matización del principio de universalidad.

La idea es sencilla, deben computarse los derechos liquidados y obligaciones, o sea los gastos e ingresos de la entidad, de forma íntegra. Cuando habla de “no minorar” hace referencia a que no se pueden compensar ingresos con gastos.

Por ejemplo, si el ayuntamiento tiene una tasa para expedir documentos, pensada para suplir el coste de amortización de las máquinas impresoras, el ayuntamiento debe reflejar, por una parte, el total de recaudación de la tasa y, por otra, el coste de mantenimiento de las máquinas fotocopiantes, en ningún caso puede, con el pretexto de simplificar la información, restar al gasto de mantenimiento a lo recaudado en la tasa y reflejar en el presupuesto solo el resultado.

En un análisis económico, puede tener sentido hacer dicha operación para evaluar cual es el beneficio o pérdida total que supone dicho servicio para el consistorio, pero dichos cálculos no pueden reflejarse en el presupuesto, deben quedar para el gestor.

Si no fuera así, se estaría pasando sobre el principio de publicidad, al quedar los ingresos y gastos de los distintos servicios y políticas desdibujados dentro del presupuesto.

Es por ello, que nunca deben compensarse créditos, y que los créditos de ingresos y de gastos deben ser reflejados siempre por separado y en sus respectivas partidas. De este modo se conserva al máximo la transparencia y la utilidad de la información.

3.2.1.6 Principio de unidad de caja o de no afectación

El principio de unidad de caja es simple, pero fundamental. Este principio expone que, todos los ingresos sirven para financiar todos los gastos de forma indistinta. Se llama principio de unidad de caja, precisamente por esa idea de una única caja o bolsa, donde llegan todos los flujos dinerarios, y de la que el gestor irá sacando flujos para financiar, de forma indistinta, los gastos de la entidad. Evidentemente se trata de una caja “conceptual”, que físicamente puede estar separada en varios lugares.

El principio de caja única es reflejado en el artículo 196 apartado 1b del TRLRHL.

“1. Son funciones encomendadas a la tesorería de las entidades locales:

a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.

b) Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.

(...)”

Y también se refleja en el artículo 165 en su punto 2.

“2. Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados.”

En este último se menciona además el concepto de ingresos afectados. Este último concepto, tiene más implicaciones contables que físicas. Este tipo de ingresos son por ejemplo los propios de una contribución especial, o una subvención. El ingreso afectado tiene implicaciones contables, no físicas. En estos casos, el gestor no recoge el montante ingresado por la subvención y lo guarda en un cajón hasta que el gasto se haga efectivo. Respondiendo al principio de caja, dicho ingreso es mezclado con los demás fondos y usado de forma indistinta.

En algunos casos, como el de una subvención, hasta se produce primero el gasto, y por lo tanto éste debe ser financiado con ingresos de otras fuentes, antes de recibir el de la subvención.

Los ingresos afectos tienen consecuencias contables, como el tener que disponer del remanente adecuado para hacer frente a ese gasto previsto, o para poder hacer una reincorporación de crédito entre presupuesto de dos ejercicios distintos, o por ejemplo a la hora de hacer una aplicación de crédito por ingresos.

No obstante, físicamente, el principio de caja única se respeta, por una razón de liquidez y necesidad de los fondos oportunos en cada momento, sin que pueda haber problemas de liquidez provocados por reglas, a la práctica, innecesarias.

3.2.1.7 Principio de especialidad

El principio de especialidad da sentido a las partidas del presupuesto, en la medida que delimita el uso de crédito asignado de tres formas. Por una parte, según este principio, el crédito asignado a una partida solo puede usarse para financiar hechos objeto de la finalidad que busca dicha partida. Por ejemplo, en una partida destinada a cubrir los gastos de las fiestas patronales, solo se le pueden asignar facturas de gastos de las fiestas patronales, y no, por ejemplo, de la pavimentación de una calle.

Este principio viene reflejado en el artículo 172 del TRLRHL.

“1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.

2. Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengán establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa.”

Por otra parte, encontramos también una evidente delimitación cuantitativa, desde el momento que no se pueden, según el artículo 173 del TRLHL en su punto 5, contraer gastos superiores en una partida al gasto asignado a ésta.

En una tercera vertiente de este principio, también queda delimitado el uso de crédito en su aspecto temporal, desde el momento que, según queda recogido en el artículo 176 del TRLHL, solo podrán reflejarse gastos contraídos en el año en curso. Aunque puede haber algunas excepciones, como los atrasos a favor del personal, recogido en el apartado dos del mismo artículo, entre otras.

Los tres caracteres del principio de especialidad responden a la necesidad de dar sentido a los créditos reflejados en el presupuesto. Si se pudieran introducir gastos en una partida que no corresponden a ella, su lectura y análisis no tendría sentido, al no saber si realmente los gastos reflejados en esa partida corresponden al significado de ésta ¿Cómo sabremos lo que hemos gastado en las fiestas patronales, si dentro de su partida hay otros gastos que no tienen relación con ellas?

Del mismo modo, qué sentido tendría aprobar un nivel de gasto de una partida si luego el gestor puede sobrepasarlo ampliamente.

Falta preguntarse qué sentido tendría el principio de temporalidad del presupuesto si éste no se extendiera al de especialidad. Aprobar un presupuesto de forma anual, y para un año natural, carecería de lógica si pudieran asignarse a él créditos de otros años de forma ilimitada.

3.2.2. Principios económicos clásicos

Los principios económicos clásicos son tres: el principio de nivelación, el de gestión mínima y el de neutralidad impositiva. No obstante, padecen un cierto desfase, al haber sido elaborados en tiempos donde imperaba una realidad ideológica en cuanto a la función del Estado, muy diferente a la actual.⁵

El principio de gestión mínima es el reflejo de las posturas liberales clásicas, en que la función del Estado debe reducirse a lo mínimo, y en concreto tan solo a vigilar que las reglas del juego se cumplan (mantener órganos judiciales y asegurar la propiedad privada, etc), la defensa de la nación y los mínimos servicios indispensables que no puedan ser cubiertos por el sector privado.

⁵ Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales, de Vigo Martín, Beatriz y González Pueyo. Maria Jesus, 2018.

En esa línea, los presupuestos deberían expresar el mínimo gasto posible para sostener las mínimas competencias posibles del Estado. Hoy en día, claramente este principio no se aplica, al atribuirse al Estado funciones más amplias propias del keynesianismo, como la realización de políticas económicas, su papel en el estado del bienestar y la redistribución de la riqueza.

El principio de neutralidad impositiva es su contraparte en el lado de los ingresos. El Estado debe realizar la mínima injerencia impositiva en el mercado. El mejor impuesto, es el que no existe, y debe estar reflejado en el presupuesto.

El único principio actual podría ser el principio de nivelación, por el que el estado de ingreso y gastos deben ser iguales, por lo que el presupuesto no presenta ni déficit ni superávit. Hoy en día, este principio está reflejado de forma más amplia y detallada en los principios de estabilidad que veremos en el siguiente punto, y expresamente en el punto 4 del artículo 165 de la TRLHL:

“4. Cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.”

3.2.3 Principios de estabilidad

3.2.3.1 Principio de estabilidad presupuestaria.

El artículo 3 de la Ley 2/2012 define estabilidad presupuestaria como “la situación equilibrio o superávit estructural” es decir, se entiende que los presupuestos de una entidad cumplen con el principio de estabilidad cuando presentan superávit o equilibrio, de forma permanente en el tiempo.

En el punto uno del mismo artículo, se define a su vez qué partes del proceso presupuestario deben cumplir con este principio.

“1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.”

Quedando claro que quedan implicadas todas las fases; la de la propia elaboración del presupuesto, su ejecución y su liquidación. No es suficiente pues, con aprobar un presupuesto en equilibrio, después este equilibrio debe mantenerse hasta su liquidación.

3.2.3.2 Principio de sostenibilidad financiera

El artículo 4 de la Ley 2/2012 establece que todas las entidades públicas están sujetas a este principio, y define la sostenibilidad financiera en su punto dos, como:

“2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.”

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

3. Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.”

En cuanto a la deuda comercial, a la normativa que se refiere, no es más que la ley 3/2004, de 29 de diciembre de la lucha contra la morosidad en operaciones comerciales. En su artículo 4 establece, como límite máximo general los 30 días desde la entrega del bien o servicio.

3.2.3.3 Principio de plurianualidad

Este principio, reflejado en el artículo 5 de la Ley 2/2012, intenta dar una visión a más largo plazo de la planificación presupuestaria.

“el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos”.

En el artículo 29, de la misma ley, se desarrolla este principio. Se establece la obligación para las entidades locales de elaborar un plan de estabilidad plurianual, que abarque como mínimo un periodo de 3 años, que contiene entre otras cosas una proyección de los ingresos y gastos de la entidad, así como de las medidas de estabilidad y los métodos empleados para realizar dicha proyección.

3.2.3.4 Principio de transparencia

Este principio es el reflejado en el artículo 6. Por una parte, en su punto uno, se refuerza el principio de publicidad al exigir que los presupuesto contenga información clara que permita verificar su cumplimiento en referencia a los objetivos de estabilidad. *“deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera”.*

Por otra parte, en su apartado 2 y 3 establece la necesidad de que los entes locales suministren toda información necesaria para que se controle y verifique el grado de cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

3.2.3.5 Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Reflejado en su Artículo 7 de la Ley 2/2012 trata de un principio muy general.

“1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Como podemos leer en el artículo, no se acaba de delimitar el término de eficiencia o eficacia, quedando algo ambiguo y tan solo como una especie de declaración de buena voluntad para los gestores.

3.2.3.6 Principio de responsabilidad.

Este principio, reflejado en el artículo 8 de la Ley 2/2012, tiene en cuenta la asunción de responsabilidad de la entidad ante el incumplimiento de los principios de sostenibilidad.

En su capítulo 2, se desvincula al Estado y a las Comunidades autónomas de asumir los compromisos entablados por las entidades locales, dando a éste una mayor responsabilidad de sus actos.

“2. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales (...)

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de éstas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.”

3.2.3.7 Principio de lealtad institucional.

Este principio se encuentra en el artículo 9 de la Ley 2/2012, y pretende establecer la cooperación entre las distintas administraciones. Por una parte, en su apartado a) y c) establece la necesidad de que los entes públicos valoren los efectos de sus actuaciones sobre los demás entes. En su apartado b), se establece el respeto a las competencias atribuidas a cada administración. En su apartado d) expresa la necesidad de facilitar información entre administraciones.

En general, establece una serie de conductas para la buena cooperación entre administraciones.

4. Estructura presupuestaria

La estructura más elemental de los presupuestos es su separación en dos grandes bloques, el estado de Ingresos, por una parte, y el estado de gastos, por otra. Aunque la ley no exprese explícitamente la necesidad de la nivelación total de los presupuestos, en la mayoría de los casos, el presupuesto se aprobará nivelado, ya que el déficit no está permitido, y el superávit no da ninguna ventaja aparente, más bien es una penalización al detraer posibles recursos que podrían ser necesarios en diversas partidas. Por ello, un gestor racional elaborará y aprobará un presupuesto siempre nivelado.

En el apartado 1 del artículo 165 de la TRLHL así lo expone.

“1. El presupuesto general atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.”

A su vez, los estados presentarán una estructura interna por partidas, agrupadas en capítulos. Estos serán clasificados de acuerdo a una clasificación económica y por programas, como se establece en el apartado 3 del artículo 167 de la TRLHL.

Y con carácter general, la entidad podrá, además, seguir la clasificación orgánica. Es decir, tenemos una clasificación de obligado cumplimiento, la económica y por programas, y una de opcional, la orgánica, cuya aplicación no excluye de las anteriores mencionadas.

Por su parte, la clasificación de los ingresos previstos es más sencilla, estando la entidad obligada únicamente a establecer la clasificación económica de los ingresos, como se establece en el artículo 9 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

4.1 Clasificación por programas

La clasificación por programas, conocida anteriormente como funcional, pregunta sobre la finalidad de los gastos, ¿Qué quiero conseguir con este gasto?, y dependiendo de la repuesta en cada caso, cada gasto se clasifica de una forma u otra.

Según el artículo 167 parte 3 apartado a) de la TRLHL, la clasificación por programa se organiza en 3 estamentos:

- 1º. Área de gasto
 - a. Política de gasto
 - i. Grupos de programa

1. Subprogramas

Yendo de una clasificación general en el área de gasto, a una más específica a medida que vamos bajando hasta el grupo de programas y subprogramas.

En la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, en su artículo 4 apartado 3, se establece que el área de gasto y las políticas de gastos son obligatorios los establecidos por la propia ley, mientras que a nivel de programas y subprogramas cada entidad es libre de crear los que necesite.

Se expone a continuación un breve resumen del anexo I, con el que el lector podrá hacerse una idea de los rasgos generales que refleja la codificación por programas.

- **Área de gasto 1: servicios Públicos básicos.**
 - **Política de gasto 13 Seguridad y movilidad ciudadana:** gastos en cuerpos de seguridad (policía), protección civil y seguridad vial, mayormente.
 - **Política de gasto 15 Vivienda y urbanismo:** gastos en vivienda pública, ayuda a la adquisición de vivienda y en urbanismo.
 - **Política de gasto 16 Bienestar comunitario:** son gastos en mejoras del bien estar en general, como alumbrado público, alcantarillado, servicios funerarios y de agua.
 - **Política de gasto 17 Medio ambiente:** son gastos destinados a la protección y mejora del medio ambiente.

- **Área de gasto 2: Actuaciones de protección y promoción social.**
 - **Política de gasto 21 Pensiones**
 - **Política de gasto 22 Otras prestaciones económicas a favor del empleado**
 - **Política de gasto 23 Servicios sociales y promoción social:** Gastos en asistencia social, políticas de género y en residencias y dependencia.
 - **Política de gasto 23 fomento del empleo:** Gastos en políticas de fomento del empleo.

- **Área de gasto 3: Producción de bienes públicos de carácter preferente**
 - **Política de gasto 31 Sanidad:** Gastos en sanidad y servicios complementarios; como por ejemplo en ambulancias.

- **Política de gasto 32 Educación:** Construcción y mantenimiento de centros educativos, y gastos en servicios complementarios a la educación; como por ejemplo el autobús del colegio.
 - **Política de gasto 32 Cultura:** construcción y mantenimiento de centros culturales, centros de ocio y realización de actos culturales y de entretenimiento.
 - **Política de gasto 34 Deporte:** construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas y realización de programas de fomento del deporte y actos deportivos.
- **Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico**
 - **Política de gasto 41 Agricultura, ganadería y pesca:** Gastos del fomento y mejora de las actividades agrarias, ganaderas y piscícolas.
 - **Política de gasto 42 Industria y energía:** Actos en el fomento del desarrollo de la industria.
 - **Política de gasto 43 comercio, turismo y pequeña y mediana empresa**
 - **Política de gasto 44 Transporte Público**
 - **Política de gasto 45 Infraestructuras:** construcción de infraestructuras destinadas al aumento de la eficiencia económica de la región, y que no están incluidas en otras aéreas, como la construcción de carreteras.
 - **Política de gasto 46 Investigación, desarrollo e innovación.**
- **Área de gasto 9: Otras actuaciones de carácter general**
 - **Política de gasto 91 Órganos de gobierno:** gastos destinados a la articulación efectiva de las funciones de gobierno, como las dietas o el pago de asesores.
 - **Política de gasto 92 Servicios de carácter general:** Gastos en servicios administrativos generales, de carácter no financiero ni tributario.
 - **Política de gasto 93 administración financiera y tributaria:** gastos de la administración necesarios para la financiación del consistorio, como los del departamento tributario o los de contabilidad.
 - **Política de gasto 94 Transferencias a otras administraciones**
- **Área de gasto 0; Deuda pública:** Gatos derivados de la deuda pública, el pago de intereses, mayoritariamente.

Puede suceder que un gasto no esté claro en qué área, política y programa deba ir. Por ejemplo ¿la construcción de una universidad donde se imputaría? En la política 46, por el papel de la universidad en la investigación y el desarrollo por parte de sus profesionales, o en 32, dada su marcado carácter en su función educativa. En este caso, el propio anexo nos indica, que debe imputarse a aquella área, política o programa que se considere más adecuado, dejando pues la decisión última en el criterio del contable y/o gestor.

4.2 Clasificación económica

La clasificación económica agrupa los gastos según su naturaleza económica. Se encuentra reflejada en el artículo 5, de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

En el susodicho artículo se exponen 3 premisas importantes. Por una parte, establece que la clasificación económica se organice en capítulos, y estos se desglosaran en artículos, conceptos y subconceptos. Por otra parte, expresa la libertad de las entidades sobre los conceptos y subconceptos, aunque no se deja claro de la obligatoriedad de los capítulos y artículos, algo que sí se aclara en el anexo III. Por último, nos clasifica los gastos en tres grandes bloques: operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones financieras.

Las operaciones financieras se corresponden al capítulo 1 hasta el 7, y las no financieras al capítulo 8 y 9. Por otra parte las operaciones corrientes se agrupan entre los capítulos 1 y 4, y las de capital entre el 6 y el 7.

De nuevo, nos remite al correspondiente anexo, donde se encuentra la codificación económica detalladamente, del cual nosotros haremos un breve resumen.

- **Capítulo 1, Gasto de Personal:**

Este capítulo recoge todos los gastos relacionados con el personal, ya sea nóminas como gastos en formación, dietas, etc. Su estructura en artículos es muy clara. Por una parte, encontramos el salario y otras prestaciones en dietas, en los artículos 10, 11, 12, 13, 14, organizado según la tipología laboral del que percibirá dichos salarios, si es funcionario, laboral, eventual, etc. Hay un artículo para los complementos de incentivo al rendimiento, y para acabar un artículo para los gastos en seguridad social y otras prestaciones de carácter social a cargo de la entidad.

- **Artículo 10, Órganos de gobierno y personal directivo**
- **Artículo 11, Personal eventual**
- **Artículo 12, Personal Funcionario**
- **Artículo 13, Personal laboral**
- **Artículo 14, Otro personal**
- **Artículo 15, Incentivos al rendimiento**
- **Artículo 16, cuotas sociales**

- **Capítulo 2 Gastos corrientes en bienes y servicios:** en este capítulo se reflejan gastos en bienes y servicios que no produzcan incrementos del patrimonio público.
 - **Artículo 20, Arrendamientos y cánones**
 - **Artículo 21, Reparaciones, mantenimiento y conservación**
 - **Artículo 22, Material, suministro y otros**
 - **Artículo 23, Indemnización por razón del servicio**
 - **Artículo 24, Gastos de publicaciones**

- **Capítulo 3 Gastos financieros:** Comprende los gastos derivados de operaciones de financiación, como por ejemplo intereses de deuda.
 - **Artículo 30, Deuda Pública en euros**
 - **Artículo 31, Préstamos y otras operaciones financieras**
 - **Artículo 32, Deuda pública en moneda distinta en euro**
 - **Artículo 33, Préstamos y otras operaciones financieras en moneda distinta al euro**
 - **Artículo 34, Depósitos, fianzas y otros**
 - **Artículo 35, Intereses de demora y otros gastos financieros**

- **Capítulo 4 Tránsferencias corrientes:** En este capítulo se encuentran todas las transferencias corrientes sin contrapartida a entes dependientes, a otras administraciones u otros agentes, es decir, en su mayoría de casos, subvenciones.
 - **Artículo 40, A la Administración General del Entidad local**
 - **Artículo 41, A Organismos Autónomos de la Entidad local**
 - **Artículo 42, A la Administración del estado**
 - **Artículo 43, A la seguridad Social**
 - **Artículo 44, A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local**
 - **Artículo 45, A Comunidades Autónomas**
 - **Artículo 46, A Entidades locales**
 - **Artículo 47, A Empresas privadas**
 - **Artículo 48, A Familias e instituciones sin fines de lucro**
 - **Artículo 49, Al exterior**

- **Capítulo 5 Fondo de Contingencia y otros imprevistos:** en gran parte, en este capítulo se encuentran los fondos previstos en el artículo 31 de la ley 2/2012.

- **Artículo 50, Dotación al fondo de contingencia de ejecución presupuestaria**

- **Capítulo 6 Inversiones reales:** en este capítulo se incluyen los gastos relacionados con la construcción de infraestructuras y la compra de activos no corrientes de carácter no financiero. Para ellos, dichos bienes deben reunir alguna de una serie de características enumeradas en el propio anexo: que no sea un bien fungible, que tenga una vida útil prevista más allá del ejercicio presupuestario (un año), que sea inventariable o que no se trate de un gasto reiterativo. Una condición, en mi opinión, excesivamente flexible.
 - **Artículo 60, Inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general**
 - **Artículo 61, Inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general**
 - **Artículo 62, Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios**
 - **Artículo 63, Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios**
 - **Artículo 64, Gastos en inversiones de carácter inmaterial**
 - **Artículo 65, Inversiones gestionadas para otros entes públicos**
 - **Artículo 68, Gastos en inversiones de bienes patrimoniales**
 - **Artículo 69, Inversiones en bienes comunales**

- **Capítulo 7 Traslados de capital:** al igual que el capítulo 4, son transferencias de recursos sin contrapartida directa, irán al capítulo siete aquellas transmisiones, cuyo receptor la destinara a la adquisición de bienes de capital.
 - **Artículo 70, A la Administración General del Entidad local**
 - **Artículo 71, A Organismos Autónomos de la Entidad local**
 - **Artículo 72, A la Administración del estado**
 - **Artículo 73, A la seguridad Social**
 - **Artículo 74, A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local**
 - **Artículo 75, A Comunidades Autónomas**
 - **Artículo 76, A Entidades locales**
 - **Artículo 77, A Empresas privadas**
 - **Artículo 78, A Familias e instituciones sin fines de lucro**
 - **Artículo 79, Al exterior**

- **Capítulo 8 Activos financieros:** en este capítulo se enmarcan los gastos derivados de adquisición de cualquier tipo de activo financiero. Así como concesión de préstamos al personal, o a otros entes.
 - **Artículo 80, Adquisición de deuda del sector público**
 - **Artículo 81, Adquisición de obligaciones y bonos fuera del sector publico**
 - **Artículo 82, Concesión de préstamos al sector público**
 - **Artículo 83, Concesión de préstamos fuera del sector público**
 - **Artículo 84, Constitución de depósitos y fianzas**
 - **Artículo 85, Adquisición de acciones y participaciones del sector publico**
 - **Artículo 86, Adquisición de acciones y participaciones fuera del sector público**
 - **Artículo 87, Aportaciones patrimoniales**

- **Capítulo 9 Pasivos financieros:** mayoritariamente es usado para prever los gastos destinados a la amortización de deuda.
 - **Artículo 90, Amortización de Deuda Pública en euros**
 - **Artículo 91, Amortización de préstamos y de operaciones en euros**
 - **Artículo 92, Amortización de Deuda Pública en moneda distinta al euro**
 - **Artículo 93, Amortización de préstamos y de operaciones en euros en moneda distinta al euro**

Así mismo, en el artículo 9 de la Orden EHA/3565/2008, se establece como obligatoria la clasificación económica de los ingresos. De nuevo, los dos primeros niveles serán obligatorios, mientras que los dos últimos son abiertos a la libre elección de la entidad.

- **Capítulo 1, Impuestos directos:**
 - **Artículo 10, Impuesto sobre la renta**
 - **Artículo 11, Impuesto sobre el capital**
 - **Artículo 12, Impuesto sobre actividades económicas**
 - **Artículo 16, Recargos sobre Impuesto directos y de las CA**
 - **Artículo 17, Recargos sobre Impuesto directos de otros entes locales**

- **Capítulo 2 Impuestos indirectos:**
 - **Artículo 21, Impuesto sobre el valor añadido**
 - **Artículo 22, Sobre consumos específicos**
 - **Artículo 26, Recargos sobre Impuesto indirectos y de las CA**
 - **Artículo 27, Recargos sobre Impuesto directos de otros entes locales**
 - **Artículo 28, Impuestos indirectos extinguidos**
 - **Artículo 29, Otros impuestos indirectos**

- **Capítulo 3 Tasas, precios públicos y otros ingresos**
 - **Artículo 30, Tasas por prestación de servicios públicos básicos**
 - **Artículo 31, Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y profesional**
 - **Artículo 32, Tasas por la realización de actividades de competencia local**
 - **Artículo 33, Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio Público local**
 - **Artículo 34, Precio publico**
 - **Artículo 35, Contribuciones especiales**
 - **Artículo 36, Ventas**
 - **Artículo 38, Régimen de operaciones corrientes**
 - **Artículo 39, Otros ingresos**

- **Capítulo 4 Tránsferencias corrientes:**
 - **Artículo 40, De la Administración General del Entidad local**
 - **Artículo 41, De Organismos Autónomos de la Entidad local**
 - **Artículo 42, De la Administración del estado**
 - **Artículo 43, De la seguridad Social**
 - **Artículo 44, De entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local**
 - **Artículo 45, De Comunidades Autónomas**
 - **Artículo 46, De Entidades locales**
 - **Artículo 47, De Empresas privadas**
 - **Artículo 48, De Familias e instituciones sin fines de lucro**
 - **Artículo 49, Del exterior**

- **Capítulo 5 Ingresos patrimoniales**

- **Artículo 50, Intereses de títulos y valores**
 - **Artículo 51, Intereses de anticipos y préstamos concedidos**
 - **Artículo 52, Intereses de depósitos**
 - **Artículo 53, Dividendos y participaciones en beneficios**
 - **Artículo 54, Rentas de bienes inmuebles**
 - **Artículo 55, Productos de concesiones y aprovechamientos especiales**
 - **Artículo 59, Otros ingresos patrimoniales**
- **Capítulo 6 Enajenación de inversiones reales**
 - **Artículo 60, De terrenos**
 - **Artículo 61, De las demás inversiones reales**
 - **Artículo 68, Reintegros por operaciones de capital**
- **Capítulo 7 Transferencias de capital:**
 - **Artículo 70, De la Administración General del Entidad local**
 - **Artículo 71, De Organismos Autónomos de la Entidad local**
 - **Artículo 72, De la Administración del estado**
 - **Artículo 73, De la seguridad Social**
 - **Artículo 74, De entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local**
 - **Artículo 75, De Comunidades Autónomas**
 - **Artículo 76, De Entidades locales**
 - **Artículo 77, De Empresas privadas**
 - **Artículo 78, De Familias e instituciones sin fines de lucro**
 - **Artículo 79, Del exterior**
- **Capítulo 8 Activos financieros:**
 - **Artículo 80, Enajenación de deuda del sector público**
 - **Artículo 81, Enajenación de obligaciones y bonos fuera del sector publico**
 - **Artículo 82, Reintegro de préstamos al sector público**
 - **Artículo 83, Reintegro de préstamos fuera del sector público**
 - **Artículo 84, Devolución de depósitos y fianzas**
 - **Artículo 85, Enajenación de acciones y participaciones del sector publico**
 - **Artículo 86, Enajenación de acciones y participaciones fuera del sector público**
 - **Artículo 87, Remanente de tesorería**

- **Capítulo 9 Pasivos financieros:**
 - **Artículo 90, Emisión de Deuda Pública en euros**
 - **Artículo 91, Préstamos recibidos en euros**
 - **Artículo 92, Emisión de Deuda Pública en moneda distinta al euro**
 - **Artículo 93, Préstamos recibidos en monedas distinta del euro**
 - **Artículo 94, Depósitos y fianzas recibidas**

4.3 Codificación de la clasificación por programas y económica

Una vez repasado los elementos, cabe preguntarse cómo se encuentran en el presupuesto. Como se ha mencionado, tendremos dos estados generales, el estado de ingresos y el de gastos, en la mayoría de los casos con equilibrio inicial. En el estado de ingresos, encontraremos las partidas agrupadas dentro de 9 capítulos, cada una de ellas organizado según la codificación económica.

Por otra parte, el estado de gasto también estará organizado por capítulos, y dentro de cada uno de ellos encontraremos las diferentes partidas. No obstante, cada partida esta codificada por dos factores de codificación, el factor económico y el por programas. Para distinguirlos, en primer lugar, se coloca el código funcional y precedido de una raya vertical o punto, a modo de separación, encontramos el código económico.

Entonces, una partida queda tal que así:

171/21000 Reparación, mantenimiento y conservación de parques y jardines

Como hemos visto el 21 es un artículo de “Reparación, mantenimiento y conservación” mientras que el programa 17 son gastos destinados a la protección del medio ambiente, y en este caso el subprograma 171 es “parques y jardines”. Por lo tanto, la unión de estos dos códigos, en efecto, genera la partida destinada al mantenimiento de parques y jardines.

El nombre de la partida, es libre. Imaginemos que el consistorio solo se encargara de un jardín, el jardín AB. Entonces no habría problema, para que llamara a esta partida “mantenimiento de AB”, ya que, mediante el código, con indiferencia del nombre, cualquiera puede interpretar la funcionalidad real de la partida, y que por tanto AB debe ser alguna especie de parque o jardín.

4.4 Vinculaciones jurídicas

Hay una última estructura básica en los presupuestos de gran trascendencia, las vinculaciones jurídicas.

Como vimos, las partidas tienen carácter limitativo, teóricamente no se deben sobrepasar los fondos destinados a una partida, pero en la práctica la ley es más flexible. Se trata de las vinculaciones recogidas en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril. En su artículo 28, expone:

“1. 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.

2. Asimismo, en las bases de ejecución del Presupuesto se podrá establecer el carácter vinculante de los créditos en función de la clasificación orgánica en aquellas Entidades locales que hagan uso de la facultad contenida en el artículo 148.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales.”

Y el artículo 29 sigue así:

“Las Entidades locales que hagan uso de la facultad recogida en el apartado 1 del artículo anterior deberán respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación:

- a) Respecto de la clasificación funcional, el grupo de función.*
- b) Respecto de la clasificación económica, el capítulo.”*

Esto lo que viene a decir, es que los créditos de diferentes partidas pueden quedar vinculados, y por ende, compensarse los unos a los otros. Mientras el crédito final no sea menor a cero, no es necesario que todos los créditos de las partidas vinculadas sean positivos. Por ende, está permitido una vez cerrado y liquidado el presupuesto, tener partidas sobrepasadas.

Constituye una flexibilización enorme del presupuesto, y una estructura en la sobra determinante, que muchos gestores tienen en cuenta a la hora de establecer sus partidas, ya que este hecho hace innecesario las modificaciones de crédito para dotar de fondos a partidas negativas, siempre que estas estén compensadas en su respectiva bolsa de vinculación.

Esta vinculación se establece dentro de cada capítulo, al ser los capítulos el primer límite. Dentro de cada capítulo, se agrupan en una misma vinculación, todas las partidas del mismo programa. De este modo, dentro de cada capítulo habrá hasta un máximo de 9 vinculaciones.

A efectos prácticos, es como si el presupuesto se dividiera en 9 capítulos, y 9 programas en cada capítulo, que luego se subdividen en subprogramas y artículos.

Por poner un ejemplo, imaginemos un capítulo 2 tal que así:

“Capítulo 2 gastos corrientes

- 171/21000 Reparación, mantenimiento y conservación de parques y jardines
- 164/2100 Reparación, mantenimiento y conservación cementerio
- 920/22000 Material de oficina no inventariable
- 920/22001 Prensa, revistas, libros y otras publicaciones”

Físicamente se percibe que el capítulo dos de este presupuesto está estructurado en cuatro partidas. Ahora bien, realmente a efectos de liquidación,

se encuentra estructurados en dos grandes partidas, que luego están especificadas cada una en dos subpartidas. Quedando una estructura así.

“Capítulo 2 gastos corrientes

- **1/2 servicios públicos básicos**
 - 171/21000 Reparación, mantenimiento y conservación de parques y jardines
 - 164/2100 Reparación, mantenimiento y conservación cementerio
- **9/2 otras actuaciones de carácter general**
 - 920/22000 Material de oficina no inventariable
 - 920/22001 Prensa, revistas, libros y otras publicaciones”

5 Modificaciones de crédito.

La exacta planificación presupuestaria es ardua y difícil, en la mayoría de los casos se muestra imperfecta, y aún más en la contabilidad de los pequeños entes locales, carentes de los recursos necesarios para llevar a cabo una planificación del todo exhaustiva y correcta.

Incluso el mejor equipo de técnicos más concienzudo puede equivocarse, ya que en muchas ocasiones se pueden dar sucesos imprevistos a lo largo del ejercicio natural. Ya sea a causa de una catástrofe natural, o imprevistos más corrientes como la avería de algún vehículo de la flota municipal cuyo coste de arreglo excede el presupuesto destinado al mantenimiento de este tipo de vehículo, o por ejemplo una subida del precio de los carburantes no esperada o de la energía eléctrica o puede surgir el caso que un ente superior saque una subvención especial, y la entidad quiera acogerse a ella para realizar algún plan de gastos para aprovecharla. Son muchas las fuentes de imprevisto que pueden echar abajo las partidas planificadas con el mayor trabajo.

Por ello, existe la posibilidad de, una vez elaborado y aprobado el presupuesto, realizar modificaciones motivadas por diversas causas. Por tanto, el presupuesto inicial solo nos sirve como una referencia de análisis de las intenciones políticas iniciales de los gobernantes, pero será el resultado final, después de todas las modificaciones, y más concretamente la liquidación de cada partida, lo que nos indicará el rumbo que habrá tomado el gasto de la entidad, y cuáles han sido realmente las políticas realizadas por los gobernantes.

En este punto, repasaremos las formas que existen para realizar modificaciones sobre un presupuesto ya existente, y sus implicaciones sobre las cuentas.

Cuando se va a efectuar un gasto podemos encontrarnos ante tres situaciones:

La primera, que haya crédito disponible en la correspondiente partida, y que éste sea suficiente para efectuar el gasto, en este caso no encontraremos problema alguno.

Segunda, que haya crédito disponible pero insuficiente, o la tercera, que directamente no haya crédito disponible. En ambos casos, a la práctica, puede seguir efectuándose el gasto, siempre y cuando en la bolsa de vinculación que esté integrada la partida haya crédito suficiente, en caso contrario es cuando deberán realizarse reestructuraciones de crédito, o no efectuar dicho gasto problemático.

Puede haber una cuarta situación; que directamente no haya partida creada para albergar dicho gasto, si es el caso, no todos los tipos de modificaciones de crédito serán válidas para crear dicha partida y dotarla de recursos.

El reconocimiento de un crédito mayor en una partida de gasto solo puede compensarse de dos formas para que el presupuesto siga equilibrado, y se respete el principio de estabilidad: reconociendo un ingreso de la misma cuantía, o reconociendo una baja de un gasto en la misma magnitud, o con una combinación de ambos métodos.

Con ello, tenemos un total de 7 metodologías de modificaciones de crédito, enumeradas en el artículo 34 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el

que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, al que nos referiremos de ahora en adelante tan solo como Real Decreto 500/1990. Estas son, y enumeradas de la misma forma que en el artículo 34, las siguientes:

- a) Créditos extraordinarios.
- b) Suplementos de créditos.
- c) Ampliaciones de crédito.
- d) Transferencias de crédito.
- e) Generación de créditos por ingresos.
- f) Incorporación de remanentes de crédito.
- g) Bajas por anulación.

5.1 Créditos extraordinarios y los suplementos de crédito

Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito son reflejados en el artículo 35, 36, 37 y 38 del Real Decreto 500/1990. Ambas modalidades responden a una misma definición de origen, con tan solo un pequeño matiz como diferencia, como es expuesto en el artículo 35.

En ambos casos, se trata de modificaciones presupuestarias fruto del surgimiento de algún gasto determinado que debe realizarse dentro del ejercicio presente, y que es imposible posponerse debido a su naturaleza.

La diferencia entre ambas modalidades reside en que en los créditos extraordinarios no hay ninguna partida para este gasto, y por tanto debe crearse dicha partida y dotarse de crédito suficiente, mientras que en los suplementos ya hay una partida dotada de crédito, pero este, por las razones que sean, es insuficiente.

Para dotar estos créditos hay varias opciones de donde recoger los fondos suficientes. Por una parte, de remanentes de años anteriores, por otra a partir de ingresos extraordinarios aun no reflejados en el presupuesto o con la minoración de otros gastos.

En casos excepcionales, se puede recurrir a créditos bancarios. Es esta última circunstancia, lo que en la práctica diferencia estas dos modalidades de otras como las transferencias de crédito.

Conscientes de ello, y para que no se intenten financiar gastos que no corresponden a esta tipología de modificaciones, pues no son gastos excepcionales de alta necesidad que no pueden ser prorrogados, la realización de estas modificaciones irá acompañadas de una memoria explicativa y otros documentos acreditativos de la necesidad e improrrogabilidad del gasto a financiar.

5. 2 Ampliación de crédito

La ampliación de crédito es reflejada en el Art 39 del Real Decreto 500/1990.

“Ampliación de crédito es la modificación al alza del Presupuesto de gastos que se concreta en el aumento de crédito presupuestario en alguna de las partidas ampliables relacionadas expresa y taxativamente en las Bases de Ejecución del Presupuesto, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en este artículo y en función de la efectividad de recursos afectados no procedentes de operaciones de crédito.”

Queda claro pues, que la ampliación de crédito no es más que el resultado lógico de la existencia de las partidas ampliables. Cuando el crédito de una partida ampliable debe ser aumentado, la ampliación de crédito será la forma de hacerlo, y se realiza bajo las condiciones expuestas en esta ley y, por ende, las que se reflejaron en su día en las bases del presupuestos en que se encuentren dichas partidas ampliables.

5. 3 Tráferencia de crédito

La tráferencia de crédito es reflejada en el Art 40, 41 y 42 del Real Decreto 500/1990.

“Tráferencia de crédito es aquella modificación del Presupuesto de gastos mediante la que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras partidas presupuestarias con diferente vinculación jurídica.”

El concepto es sencillo, se trata de tráferir créditos entre distintas partidas, es decir, minorar el crédito de una y aumentar el de la otra en la misma cuantía. Es, por tanto, algo similar al caso del suplemento de crédito financiado por la minoración del crédito de una partida de gasto. Ahora bien, hay algunas diferencias claves por las cuales cobra sentido usar el método de la tráferencia de crédito en lugar del de suplemento, siempre que sea posible.

En el artículo 40 se nos definen dos posibilidades, la tráferencia de crédito dentro de partidas del mismo grupo, y las tráferencias entre distintos grupos. En el primer caso, la competencia de aprobar dicho trámite es del órgano que designen las bases del presupuesto, en el segundo caso, solo es el pleno quien posee la capacidad de realizar dicha actuación.

Es el primer caso el más interesante, pues permite una tramitación mucho más sencilla. Puede delegarse dicha función a órganos que se convoquen con más frecuencia y facilidad que el pleno, exonerando al organismo de esperar al próximo pleno para hacer tráferencias urgentes, o de convocar plenos extraordinarios para tal caso.

Por tanto, la corporación puede hacer, si lo desea, que esta tipología de modificaciones sea una tarea bastante más sencilla y ágil de lo que sería si se

hicieran a través de un suplemento de crédito, es pues donde radica su mayor ventaja.

5. 4 Generación de crédito

La transferencia de crédito es reflejada en el Art 43, 44 y 45, 46 del Real Decreto 500/1990.

Se trata de generar crédito a partir del aumento de partidas de ingresos. El real decreto define los siguientes casos en el artículo 43.

“Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones:

a) Aportaciones o compromisos firmes de aportación, de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la Entidad local o con alguno de sus Organismos autónomos, gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos de los mismos [artículo 162.a), LRHL].

b) Enajenaciones de bienes de la Entidad local o de sus Organismos autónomos [artículo 162.b), LRHL].

c) Prestación de servicios [artículo 162.c), LRHL].

d) Reembolsos de préstamos [artículo 162.d), LRHL].

e) Los importes procedentes de reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a la reposición de crédito en la correlativa partida presupuestaria.

Art 45 2. Las Entidades locales y sus Organismos autónomos podrán generar crédito en sus presupuestos de gastos hasta la cuantía del compromiso firme de ingreso o aportación, en la forma prevista en el artículo anterior.”

En este mismo artículo se define que serán las bases de ejecución las que reflejen la tramitación de este tipo de expediente, haciendo nuevamente que sea un método más sencillo, flexible y veloz al suplemento de crédito de naturaleza análoga.

5. 5 Incorporaciones de remanente

La incorporación de remanentes de crédito es reflejada en el artículo 47 y 48 del Real Decreto 500/1990, aunque dichos artículos remiten con frecuencia al artículo 98 y 163 del Real Decreto 500/1990.

El artículo 47 empieza así:

“1. No obstante lo dispuesto en el artículo 99 podrán ser incorporados a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio

inmediato siguiente, los remanentes de crédito no utilizados definidos en el artículo 98 procedentes de:”

En el artículo 98 del Real Decreto 500/1990 se delimita el concepto remanente de crédito, definiéndolo como “los saldos de crédito definitivos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas” es decir, los excesos de previsión de créditos en las distintas partidas. En su punto 2 ahonda un poco en esta misma cuestión, ampliando su definición.

En el artículo siguiente, el 99, se expone la importante premisa de que los remanentes de crédito quedan anulados al cierre del ejercicio, por tanto, no se podrá hacer uso de ellos para el siguiente ejercicio. Pero al mismo tiempo deja la posibilidad de excepciones, reflejadas en el artículo 163 de la LRHL y 48 de la misma orden.

El artículo 47 sigue desarrollándose, exponiendo una especie de resumen de los casos en que pueden ser reincorporados los remanentes de crédito, que a su vez tienen una similitud cuasi total con el artículo 163 de la LRHL. Quedando los siguientes casos:

- 1. créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, transferencias de crédito que hayan sido concedidos o autorizados, en el último trimestre del ejercicio. Si el gasto por el que fue efectuado dicha operación de modificación de crédito no se ha ejecutado dentro del dicho trimestre, sino a posterior, el remanente que por consiguiente quedara libre en el ejercicio actual puede reincorporarse para hacer frente al gasto, efectivamente realizado, en el ejercicio posterior.
- 2. Los créditos a que hace referencia el artículo 26.2.b) de este Real Decreto. Que son “obligaciones derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos.”
- 3. Los créditos por operaciones de capital.
- 4. los créditos de gastos financiados con ingresos afectados a ese gasto en concreto⁶.

En sus apartados siguientes desarrolla algunos aspectos tales como la imposibilidad de incorporar créditos no disponibles, la regulación de su tramitación en las bases de ejecución del presupuesto, y la obligatoriedad de reincorporar los créditos de proyectos financiados con ingresos afectados.

El artículo 48 por su parte recalca la necesidad de existencia de recursos financieros suficiente para llevar a cabo dicha reincorporación, y recalca como vías preferentes para financiar dichos remanentes los excesos de previsión y los ingresos afectados.

⁶ Por ejemplo, la adhesión a una subvención, puede ocurrir que se demore su resolución, y que el reconocimiento de ingresos y de gastos derivados de la subvención no se realice en el mismo año. Una vez la entidad sabe que dispone de esos fondos para realizar un gasto determinado (el gasto por el cual recibe la subvención) entre pliegos, y otros procedimientos administrativos puede ocurrir que el gasto se efectúe en el año siguiente al reconocimiento del ingreso. En ese caso, si se realizó una expansión de crédito por nuevos ingresos, y se doto una partida con el saldo correspondiente, puede luego incorporarse dicho remanente en el año siguiente.

5. 6 Baja por anulación

La baja por anulación es reflejada en el Art 49, 50 y 51.

En el artículo 49 del Real Decreto 500/1990 se define baja por anulación de la siguiente forma.

“Baja por anulación es la modificación del presupuesto de gastos que supone una disminución total o parcial en el crédito asignado a una partida del presupuesto.

Corresponderá al Pleno de la Entidad la aprobación de las bajas por anulación de créditos.”

En el artículo 50 se nos definen sus límites, y en el artículo 51 se nos explica las principales motivaciones que pueden generar este tipo de expedientes.

“Podrán dar lugar a una baja de créditos:

- a) La financiación de remanentes de tesorería negativos.*
- b) La financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.*
- c) La ejecución de otros acuerdos del Pleno de la Entidad local.”*

Su apartado a y b, concretamente, hacen referencia a bajas producidas por otros mecanismos, ya explicados en los puntos anteriores. Concretamente el apartado a) se produce cuando realizamos las transferencias de crédito (expuestas en el punto 5.3). Para dotar de crédito una partida en concreto, tenemos que dar de baja créditos de otra, para que el resultado de la operación sume 0 y por ende cumplamos con la regla del equilibrio.

El apartado c) es quizás la única novedad, que deja una cierta flexibilidad a la vez que ambigüedad. La mayoría de los casos en que se aplicaran este recurso es cuando por diferentes motivos, los ingresos reales sean mucho menores a los previstos, y deban hacerse bajas de crédito para asegurar la estabilidad presupuestaria⁷. En la mayoría de los casos, y por experiencia, ante esta situación se opta por controlar el gasto a fin de que en la liquidación este sea menor a los ingresos y se siga cumpliendo con la nivelación, de este modo se sigue conservando cierta flexibilidad para que en casos de urgencia se posea créditos para hacer transferencias de una partida a otra.

⁷ Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales, de Vigo Martín, Beatriz y González Pueyo. Maria Jesus, 2018.

Bloque II. Técnicas de análisis presupuestario

6 Análisis presupuestario

6.1 Presupuesto y liquidación

Hay dos momentos importantes del presupuesto que son interesantes analizar, el presupuesto en sí, una vez aprobado, y su liquidación. En el primer caso, analizaremos las intenciones de los gobernantes, cuáles serán sus políticas de gasto y cuales las de ingreso.

Una vez elaborado el presupuesto y aprobado, ejecutado y tras sus posibles modificaciones llegamos a la liquidación del presupuesto. Es en esta parte, donde podemos evaluar la consecución de los diferentes objetivos y normas presupuestarias. Si con la aprobación del presupuesto podemos evaluar “las intenciones” de los políticos, con su liquidación veremos qué partes de aquellas intenciones se llevaron verdaderamente a cabo, cuales no se materializaron y que intenciones nuevas aparecieron en el transcurso de la ejecución del presupuesto.

En este apartado veremos diferentes métodos para analizar la estructura de unos presupuestos, métodos internos que usan los propios datos del presupuesto, como métodos que pueden necesitar de datos externos al presupuesto para ser calculados.

6.2 Análisis presupuestario análisis horizontal y vertical.

6.2.1. Análisis Vertical

El análisis horizontal y vertical es una técnica de análisis simple, pero a la vez imprescindible, empleada en todo tipo de estados contables, como en el balance y la cuenta de pérdida y ganancias, y que también puede usarse para analizar la estructura del presupuesto.

El análisis vertical nos ayuda a responder preguntas como ¿Qué capítulo ocupa más sobre el presupuesto? ¿y cuál menos? ¿y en qué medida? ¿varían sus pesos en el tiempo?

$$P_{r,t} = \frac{R_{i,t}}{G_t}$$

Donde

$$G_t = \sum_{i=j}^n R_{i,t}$$

Según la formula expuesta G es la suma de diferentes elementos, un total o subtotal, y R es uno de esos elementos. Aplicado al presupuesto, podemos encontrar dos variantes, que G sea el total del presupuesto, y por tanto

calcularemos el peso de los elementos R dentro del global del presupuesto. O por otra parte G puede ser la suma de un conjunto de partes del presupuesto que no sea el total, por ejemplo, de todas las partidas del capítulo 1. En este caso estaremos calculando el peso de estos elementos dentro del subconjunto designado, por ejemplo, podemos calcular el peso de los diferentes grupos de personal y salario dentro del capítulo uno.

Por lo tanto, G puede ser cualquier conjunto de elementos del presupuesto a estudiar, y R, como hemos mencionado, puede ser cualquier elemento del presupuesto que se encuentre dentro de G, por lo que en el análisis vertical podemos analizar grupos de partidas, del presupuesto en función de su estructura económica o por programas, de sus vinculaciones jurídicas, y un largo etc.

6.2.2. Análisis horizontal

Por otra parte, el análisis horizontal no es más que calcular y estudiar los incrementos o decrementos del presupuesto y sus partes, de este modo se añade una variable temporal al estudio.

$$\Delta R = \frac{(R_{t+q} - R_t)}{R_t}$$

Para ello no hay más que aplicar la fórmula del crecimiento, adaptándola ligeramente al presupuesto metiéndole la variable que denominaremos como R, que no es más que “una parte del presupuesto” esta variable puede ser un capítulo, una partida o serie de partidas, un programa, etc. Con ello podemos estudiar los crecimientos y decrementos del presupuesto y sus partes a lo largo del tiempo.

6.2.3 Estudio combinado del análisis vertical y horizontal

Es importante combinar ambos tipos de análisis para conseguir los mejores parámetros, ya que el análisis puramente horizontal tiene en cuenta los cambios absolutos, pero no relativos. Por ejemplo, si el global del presupuesto se duplica en un año, y a la vez lo hace el capítulo 2, la cuantía del capítulo de forma absoluta se habrá duplicado, pero su peso dentro del presupuesto será el mismo, por lo que tan solo con el análisis vertical no veríamos este incremento.

Partiendo de la fórmula anterior, tenemos que, para normalizar el incremento global en 1, tenemos que dividir el incremento global por él mismo. Cuando extendemos dicha fórmula al resto de incrementos tenemos que para normalizarlos en torno a ΔG , hay que aplicar la fórmula de cálculo de índices.

$$I_i = \frac{\Delta R_i}{\Delta G}$$

El índice en sí no nos aporta una gran información, o mejor dicho, la que nos aporta no es del todo intuitiva, hasta que los usamos para comparar las variaciones con ΔG , dividiéndolo todo entre ΔG .

$$a_i = \frac{\Delta R_i}{\Delta G} - \frac{\Delta G}{\Delta G}$$

Al aplicar los índices, el cálculo se nos simplifica a

$$a_i = I_i - 1$$

Con esta fórmula, lo que hacemos es comparar de forma muy intuitiva y clara las variaciones del presupuesto, o subconjunto de éste, con la de sus partes. Lo que nos aporta el índice, es que, al haber normalizado la variación del presupuesto en torno a 1, podemos trabajar con tantos por cientos. Por ejemplo, si el del capítulo 1 es 0,25, significa que el capítulo 1 se ha incrementado un 25% respecto al incremento total del presupuesto. Quitamos el efecto del crecimiento global, pudiendo comparar de forma más adecuada variaciones de conjuntos con su global.

Si vamos un paso más, podemos combinar el análisis horizontal y vertical.

Si partimos de que el global del presupuesto es igual a la suma de todos sus componentes.

$$G_t = \sum_{i=j}^n R_{j,t}$$

Llegamos a la conclusión que la variación del global del presupuesto, es igual a la suma de las variaciones de sus componentes.

$$(G_{t+1} - G_t) = \sum_{i=j}^n (R_{i,t+1} - R_{i,t})$$

Dado que

$$(G_{t+1} - G_t) = G \Delta G$$

$$(R_{i,t+1} - R_{i,t}) = R_{i,t} \Delta R_{i,t}$$

Por sustitución llegamos a la siguiente fórmula

$$G \Delta G = \sum_{i=j}^n R_{i,t} \Delta R_{i,t}$$

Que no es más que escribir la premisa anterior, de otra forma. Lo interesante viene cuando dividimos todo entre G.

$$\frac{G \Delta G}{G} = \sum_{i=j}^n \frac{R_{i,t} \Delta R_{i,t}}{G} \rightarrow \Delta G = \sum_{i=j}^n \frac{R_{i,t}}{G} \Delta R_{i,t}$$

Si nos fijamos, la expresión que hemos obtenido es que la variación del presupuesto es igual a la suma de la variación de sus componentes multiplicada por sus pesos. Lo interesante de esta fórmula aparece cuando nos damos cuenta de su similitud con la fórmula de la media ponderada cuando los pesos suman 1.

La conclusión es inmediata, la variación del presupuesto es una media de la variación de todas las variaciones de sus componentes ponderada por sus

pesos, y finalmente si analizamos la variación de sus componentes podemos analizar su aporte a la variación global.

Si aplicamos el cálculo de índices, tenemos que:

$$\frac{\Delta G}{\Delta G} = \sum_{i=j}^n \frac{R_{i,t}}{G} \frac{\Delta R_{i,t}}{\Delta G} \rightarrow 1 = \sum_{i=j}^n \frac{R_{i,t}}{G} I_i$$

Por lo que lo que obtenemos la fórmula para calcular la aportación de un componente i al crecimiento global:

$$AV_i = \frac{R_{i,t}}{G} I_i$$

Con ello aportamos el factor peso al análisis de índices, pudiendo valorar que parte de la variación global es aportada por cada componente.

El análisis horizontal y vertical puede aplicarse tanto a los estados del presupuesto como a su liquidación, tan solo se producirá un cambio en su interpretación.

6.3 Análisis de Ratios⁸

Denominamos ratio a dividir dos parámetros diferentes, que como resultado nos da un cociente que podemos interpretar y nos ayuda a medir diferentes rasgos del presupuesto.

Es importante recalcar que, aunque todas las fórmulas hablen, la mayor parte del tiempo, de derechos y obligaciones reconocidas o liquidadas, el mismo ratio se puede aplicar al estado del presupuesto; en el primer caso analizamos la realidad tal cual se ha producido, mientras que en el segundo estaríamos realizando un análisis de intenciones. En un análisis profundo, puede ser interesante comparar las ratios calculadas con los fondos presupuestados, con las calculadas en su liquidación, si la previsión o intención del político se ha mantenido o desviado, y en que magnitud.

6.3.1 Ratios de estado financiero

a. Capacidad de autofinanciación

$$CA = \frac{\text{derechos reconocidos propios}}{\text{total derechos reconocidos}}$$

Se trata del peso de los recursos propios sobre el total de recursos de la entidad. Entendemos como recursos propios recursos generados directamente por las tasas, tributos, contribuciones, precios públicos y por los activos del municipio⁹.

⁸ Los ratios de este capítulo han sido sacados, en su mayoría, de "Análisis de entidades públicas mediante indicadores: instrumentos de rendición de cuentas y demostración de responsabilidad" de Morala Gómez, María Belén y Fernández Fernández, José Miguel.

⁹ Consiste, en efecto, en la suma del capítulo 1, 2, 3 y 5.

Con este ratio medimos la importancia de estos recursos dentro del total de la entidad.

- b. Relevancia de la carga de la deuda

$$RCD = \frac{\text{Obligaciones por gastos financieros} + \text{reembolso de deuda}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}}$$

La relevancia de la carga de la deuda mide las consecuencias sobre el presupuesto generadas por la deuda de la entidad. Dichas consecuencias se reflejan sobre el presupuesto mediante los costes financieros de la deuda (intereses) y su amortización, ya que el reembolso de la deuda supone asignar recursos del presupuesto que, de otra forma, hubieran ido a financiar otros gastos.

- c. financiación de la carga de la deuda o margen de autofinanciación corriente

$$MAC = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones corrientes} + \text{reembolso de deuda}}{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}}$$

El margen de autofinanciación corriente mide en qué grado las operaciones corrientes son financiadas por ingresos corrientes. Si el resultado del cociente es 1, significa que el total de obligaciones corrientes son financiadas por el total de derechos líquidos en operaciones corrientes. Si el resultado es mayor a 1 se interpreta que las obligaciones corrientes son mayores a los derechos corrientes. Resultados elevados de esta ratio apuntan a que la entidad debe financiar sus operaciones corrientes mediante el endeudamiento o enajenación de bienes, lo que apunta a una situación, a la larga, muy perniciosa para la entidad.

- d. Coste de la deuda

$$CD = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por gastos financieros}}{\text{Deuda}}$$

Se trata de una ratio simple, pero de una gran utilidad. Con él, medimos el tipo de interés medio de la deuda.

6.3.2 Ratios de inversión

Peso de la inversión en el presupuesto

$$PI = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones de capital}}{\text{obligaciones reconocidas netas}}$$

Se trata de calcular el peso del capítulo 6 y 7 sobre el total de presupuesto y analizar, junto a las demás ratios de inversión, la importancia de estos dentro del presupuesto.

6.3.3 Ratios de flexibilidad del presupuesto

- a. Peso del personal dentro del presupuesto corriente

$$PPC = \frac{\text{gastos de personal (cap. 1)}}{\text{Total operaciones corrientes (cap. 1 + cap. 2 + cap. 3 + cap. 4)}}$$

El gasto de personal es de los gastos más inflexibles del presupuesto, dada la dificultad de realizar modificaciones importantes en la plantilla, sobre todo a la baja.

Este peso mide la importancia del personal dentro del conjunto de gastos corrientes del presupuesto. Si se calcula sobre las cuentas aprobadas, podremos analizar la flexibilidad o rigidez del presupuesto ante un imprevisto.

Este enfoque nos ofrece una visión momentánea, enfocada al análisis de un presupuesto de un momento concreto, y útil solo en presupuestos en curso. No es práctico, o como mínimo pierde una parte de su interés, realizar este análisis en un presupuesto ya pasado, pues en su liquidación respondemos a las preguntas de si ha podido hacer frente o no a esos imprevistos, y como lo ha hecho.

Un segundo enfoque más interesante es realizar los cálculos a partir de la liquidación. Al aplicarlo a una serie temporal, podemos evaluar con cierto acierto la rigidez general real de las cuentas de la entidad, y también su tendencia.

b. Ratio de Rigidez

Rigidez

$$= \frac{\text{gastos de personal (cap. 1) + gastos financieros (cap. 3 + cap. 9)}}{\text{Total operaciones corrientes (cap. 1 + cap. 2 + cap. 3 + cap. 4 + cap. 9)}}$$

Esta ratio amplía el análisis anterior introduciendo a la fórmula otros gastos corrientes de alto compromiso, los gastos financieros derivados del pago de intereses y retorno de deudas. nuevamente dependiendo de en qué estado se recojan las magnitudes podemos enfocar el análisis desde dos puntos de vista. Un análisis de riesgo, analizando el importe presupuestado, o un análisis de lo que ha ocurrido, o de las estructuras o tendencias, analizando las liquidaciones.

6.3.4 Ratios de ejecución del presupuesto

Ejecución de ingresos/gastos

$$\text{Ejecución de Ingresos} = \frac{\text{Derechos liquidados}}{\text{Ingresos previstos}}$$

$$\text{Ejecución de gastos} = \frac{\text{Obligaciones liquidadas}}{\text{Gastos previstos}}$$

Mediante esta magnitud evaluamos el grado de cumplimiento de la cuenta del presupuesto, aunque también puede aplicarse a capítulos o partidas concretas, para desgranar aún más la información.

Si el resultado fuera 1, significaría que las predicciones del presupuesto han sido perfectas. Si es menor a 1 interpretaremos que hemos previstos más gastos o

ingresos de los que al final se han producido, en cambio si es mayor será porque nos hemos quedado cortos a la hora de presupuestar nuestros ingresos o gastos.

6.3.5 Magnitudes per cápita

El último de los parámetros que repasaremos serán las magnitudes per cápita, en efecto se trata de recoger diferentes datos del presupuesto y evaluarlos en función de la población al que va dirigido.

a. Ingreso/gasto por habitante

Se trata de la magnitud per cápita más básica, recoger el total de ingresos o gastos liquidados y dividirlo entre la población.

$$\text{Ingresos per capita} = \frac{\text{Derechos liquidados}}{\text{Población del municipio}}$$

El análisis del ingreso per cápita nos muestra los recursos que la localidad ha conseguido captar para la población. Parte de estos vienen directamente de los ciudadanos de la localidad, otra parte, en muchos casos importante, procederá de otras fuentes y serán recursos que habrá obtenido para sus ciudadanos, pero sin coste directo para ellos. Será interesante recuperar esta magnitud para compararla con la del “esfuerzo directo de la población”.

$$\text{Gastos per cápita} = \frac{\text{Obligaciones liquidadas}}{\text{Población del municipio}}$$

Si recogemos el gasto per cápita podemos evaluar los recursos que recibe cada ciudadano de parte de su población. Cuando comparemos dicha magnitud con el esfuerzo directo podremos evaluar la “rentabilidad” de los ciudadanos de vivir en la localidad al comparar los recursos que aportan con los que reciben.

b. -esfuerzo directo de la población o presión fiscal

$$\text{Presión Fiscal} = \frac{\text{capítulo 1} + \text{capítulo 2} + \text{capítulo 3}}{\text{Población del municipio}}$$

Se trata de evaluar el aporte medio de cada ciudadano a las arcas locales, es decir su esfuerzo contributivo. Para ello solo tenemos que tener en cuenta los ingresos que directamente provienen del ciudadano. Estos son el capítulo 1, Impuestos directos, que recoge la aportación del IBI, del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, el impuesto sobre el incremento del valor de bienes urbanos y el impuesto sobre actividades económicas.

A ello hay que añadir el capítulo 2 donde se recogen los impuestos indirectos, en el caso de los municipios el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

Y finalmente hay que añadir las tasas, contribuciones especiales y precios públicos que paga la población.

Hay que evaluar estos datos a nivel general y tener en cuenta que en realidad lo que estamos evaluando es el esfuerzo medio per cápita. Habrá ciudadanos que

soportaran un esfuerzo mayor y otro menor, como habrá ciudadanos de otras localidades que puedan contribuir también al esfuerzo fiscal, por ejemplo, el que posee una casa o terreno en el pueblo, pagando su correspondiente IBI, pero no vive en él.

El margen de error a causa de ciudadanos de otras localidades que contribuyen de una forma u otra a los ingresos del pueblo dependerá de cada localidad. No es lo mismo un pueblo de interior, que uno de costa. En algunos casos el sesgo puede ser tan grande que el análisis pierda todo su sentido y haya que realizarse un trabajo más específico. No es el caso de María de la Salut.

c. Comparativo esfuerzo fiscal con ingreso per cápita

$$\text{Ingreso externo per cápita} = \text{Ingreso per cápita} - \text{Esfuerzo fiscal}$$

Una vez hemos calculado el ingreso y el esfuerzo fiscal de la población es interesante comparar estas magnitudes. Al restar al ingreso per cápita el esfuerzo fiscal obtenemos el ingreso externo per cápita, es decir el montante de recursos extras que el municipio recibe que no ha tenido que exigir directamente a su población.

$$\text{Peso del ingreso extra} = 1 - \frac{\text{Esfuerzo fiscal}}{\text{Ingresos per capita}}$$

Si calculamos el peso del esfuerzo fiscal sobre los ingresos podemos ver que parte del total de los ingresos corresponden a ingresos directamente exigidos al ciudadano y cuáles no. A mayor parámetro, menor será el esfuerzo relativo del ciudadano para sostener la localidad. Ahora bien, una tasa muy elevada no tiene por qué ser del todo deseable, ya que puede generar cierta ineficiencia a causa de la desvirtuación de sistema de incentivos voto-gasto¹⁰

d. Comparativo esfuerzo fiscal con gasto per cápita

$$\text{rentabilidad del esfuerzo} = \frac{\text{gasto per capita}}{\text{Esfuerzo fiscal por habitante}}$$

Una vez hemos calculado el gasto y el esfuerzo fiscal de la población puede resultar interesante comparar estas magnitudes. Si dividimos el gasto total entre el esfuerzo fiscal obtenemos la proporción del gasto total respecto al aporte directo de los ciudadanos. Por ejemplo, si el cociente es de 1,3 significa que los vecinos de la localidad reciben un 30% más de recursos de los que aportan, suponiendo que los recursos de la localidad se han dirigido al 100% a la provisión de servicios al ciudadano.

Realmente hay pocos hechos que de una u otra forma no constituyan un retorno al contribuyente. Por ejemplo, el mantenimiento de servicios administrativos, como la contabilidad pública, al fin y al cabo, constituye una contribución fundamental al sostenimiento general de la entidad, y, por tanto, una parte

¹⁰ Explicado en el trabajo "El modelo de financiación autonómico, habrá luz al final del túnel" el sistema de incentivos voto-gastos es una estructura que ayuda al buen racionamiento del gasto público pues un derroche puede comportar tener que pedir un mayor esfuerzo a los ciudadanos, algo que el gestor de lo público, el político, no desea al costarle estos votos, o a empeorar la calidad de los servicios públicos, algo también poco deseable por el castigo electoral. Una fuerte dependencia de ingreso externo puede desvirtuar dichos incentivos al no estar directamente vinculado el gasto público con el esfuerzo del ciudadano, el ingreso adicional al no provenir del ciudadano, cualquier gasto, aun ineficiente, ayudar a aportar votos al político.

necesaria, aunque no a la vista del público, para la adecuada provisión del servicio público.

e. Deuda por habitante

$$Deuda\ per\ cápita = \frac{Deuda\ total}{numero\ de\ habitantes}$$

Se trata de evaluar en el caso hipotético de que los habitantes de la localidad tuvieran que asumir la deuda del consistorio y ver qué montante correspondería a cada uno si se realizara a partes iguales. Es una magnitud cuyo análisis es interesante realizarlo a lo largo del tiempo, para ver la evaluación de la deuda del municipio.

Cambios en este parámetro pueden ser debidos al aumento o disminución de la deuda, lo que nos indica un empeoramiento o mejora de la situación financiera de la entidad. O por otra parte puede ser debido al aumento o disminución de la población. Hay una relación directa entre los ingresos y el número de habitantes de una localidad, por lo que de igual forma el indicador nos estará mostrando un empeoramiento o mejora de la situación financiera en cuanto a la deuda de la localidad.

Bloque III. Aplicación práctica al Ayuntamiento de María de la Salut

7 Análisis de estructura

La última parte del presente trabajo constará del análisis del presupuesto de María de la Salut con el objetivo de poner en práctica los conocimientos teóricos, legales y analíticos expuestos en el presente trabajo.

En concreto se analizará el presupuesto de 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 para ofrecer una amplia visión temporal. No se han podido incorporar los datos de 2019, ya que, a fechas de la elaboración del presente trabajo, aunque ya se había aprobado el presupuesto, no se disponía aun de los datos de su liquidación.

Para ello primero expondremos brevemente una descripción de la localidad y su consistorio, para luego pasar a un análisis más profundo a través de las técnicas de análisis expuestas y del cumplimiento legal y de los rasgos estudiados en los primeros capítulos de este trabajo.

7.1 Rasgos generales del municipio

7.1.1 Rasgos demográficos y socio-económicos generales de la localidad

El ayuntamiento de María de la Salut forma parte de uno de los 8124 ayuntamientos de España, y uno de los 67 de las Islas Baleares. Con una población relativamente estable que ronda los 2150 habitantes, la mayoría distribuidos en la zona urbana del pueblo.

Población del municipio de María de la Salut (tabla 1)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Población	2.113	2.114	2.073	2.159	2.143

*tabla elaborada a partir de datos de IBESTAT

Se trata de un municipio del interior de la isla, situada en el Pla de Mallorca, entre Sineu, Llubí, Santa Margalida y Ariany. Comprende un tamaño de 3.049 hectáreas.

La industria local se concentra mayoritariamente en el sector de la construcción, con varias empresas constructoras y otras de fabricación de materiales para la construcción tales como bloques o vigas. Hay también pequeños artesanos locales, dos herreros y tres carpinteros, una empresa de aluminios, etc.

En el sector servicios la economía se basa mayoritariamente en la hostelería y restauración, con un total de tres hoteles en el interior del pueblo y una oferta de casa vacacional en auge.

El sector primario está presente, aunque es poco relevante dentro del peso total.

7.1.2 Rasgos generales del consistorio

Como institución pública las funciones del ayuntamiento son variadas: organización de fiestas locales, actos culturales, mantenimiento general de espacios públicos, apoyo a entidades locales, control del ordenamiento urbanístico, etc.

Para lograr todas sus funciones el ayuntamiento costa de una plantilla media de 21 trabajadores, bajo el mando directo del alcalde o persona en quien delegue.

Se trata de un total de 6 funcionarios: cuatro policías, un secretario tesorero e instructor, y un administrativo con tareas de contabilidad.

El resto de la plantilla es laboral: hay 3 peones de brigada encargados de tareas generales de mantenimiento del pueblo, 3 encargados de limpieza, una auxiliar administrativa que se encarga del registro, una AODL encargada de la tramitación de subvenciones, una administrativa que lleva los temas catastrales de padrón y de coordinación con la ATIB, una encargada de atención al público del centro de salud, una bibliotecaria, un responsable del punto verde y el arquitecto municipal que acude al consistorio un viernes cada dos semanas.

Se suman a la plantilla, de forma eventual, dos socorristas en temporada de verano, y personal aportado por el SOIB de diferentes convocatorias; el SOIB visibles para dar trabajo a personas vulnerables o en riesgo de exclusión, y el SOIB jóvenes cualificados, un programa para ayudar a los jóvenes a introducirse al mundo laboral. Estos trabajadores, en la mayoría de los casos, realizan tareas de soporte a la brigada y al personal de limpieza.

La entidad posee un total de 12 inmuebles; el edificio consistorial, el edificio de la 3r edad, el edificio multiusos de Ca Ses Monjes, el edificio cultural donde se encuentra la biblioteca y el casal de cultura, el edificio de la segunda edad, dos edificios dedicados a almacén, un polideportivo, un edificio multifunciones donde se encuentra la comisaría de policía junto a correos y un solar. Estos edificios están gestionados directamente por el ayuntamiento y su mantenimiento corresponde íntegramente tan solo al propio consistorio.

También posee la escuela, cuyo mantenimiento es compartido entre el ayuntamiento y el IBISEC (el ayuntamiento se encarga de su limpieza y del arreglo de desperfectos del día a día)

Como cualquier ayuntamiento, el poder de gestión se reparte entre la junta de gobierno, para las tareas del día a día, y el pleno, donde se debate y aprueban las decisiones más importantes.

Todo ello se estructura sobre un presupuesto de un millón cuatrocientos mil euros, de los que la mitad corresponden a gastos de personal. El presupuesto es complementado por los planes especiales y otras subvenciones de carácter especial, que ayudan al consistorio a hacer frente a proyectos de relativa gran

envergadura, y elevando los recursos, en algunos casos, hasta los dos millones de euros.

El ayuntamiento está integrado dentro de la Mancomunitats des Pla de Mallorca, un ente que agrupa un total de 14 municipios vecinos a los que el municipio ha delegado algunas funciones en pos de una mayor eficiencia y menos coste en la gestión de ciertos servicios. Estos son los servicios mancomunados, que a grandes rasgos corresponden al servicio de recogida de basuras, a los servicios sociales y a la gestión de las aguas, todo ello se recoge en varios conceptos dentro del presupuesto que serán de una cuantía importante y que más adelante ya destacaremos.

7.2 Análisis de estructura

En este apartado analizaremos la estructura del presupuesto, sus componentes y magnitudes, a lo largo de 5 años¹¹.

7.2.1 La estructura del estado de Ingresos.

7.2.1.1 Previsiones de ingresos

Ingresos presupuestados por capítulos (tabla 2)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	648.000,00	648.000,00	653.091,07	648.128,06	651.827,34
2	15.000,00	15.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
3	295.900,00	295.900,00	270.685,00	287.190,00	306.830,61
4	518.200,00	1.030.792,05	559.772,23	559.887,13	636.158,89
5	7.800,00	10.800,00	9.854,72	10.154,72	12.484,71
7	350.000,00	280.750,09	556.678,09	279.580,12	430.755,27
Total	1.834.900,00	2.281.242,14	2.075.081,11	1.809.940,03	2.063.056,82

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

En la tabla número 2 se expone el contenido del estado de ingresos.¹² Falta recordar que estamos analizando el estado presupuestado, es decir, las “intenciones” de los políticos reflejadas en el presupuesto, un análisis previo que luego compararemos con la liquidación del presupuesto, la materialización de dichas intenciones.

En total tenemos un presupuesto de entorno dos millones de euros, con algunos años en el millón ochocientos y otros alcanzando los dos millones doscientos. A primera vista parece que el capítulo 1 es el más relevante, seguido del 4 y el 7, que van turnando su peso dependiendo del año. Esto es debido, como veremos más adelante, a la naturaleza de los componentes que forman dichos capítulos.

¹¹ 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

¹² Por cuestión de espacio y facilidad de análisis, en el anexo podréis encontrar una serie de tabla más detalladas, donde también se puede ver el desglose de cada capítulo por artículos.

En la tabla número 3 se ha calculado los pesos de cada capítulo y artículo respecto al total. Podemos empezar a sacar algunas conclusiones importantes de ello. Las mayores fuentes de ingresos del ayuntamiento, al menos en previsión, provienen de los impuestos directos (con un peso relativamente estable, que oscila entre el 35% y 30%) y de las transmisiones de otras entidades públicas (con un peso medio de un 30%, llegando incluso en 2015 al 45%)

Pesos de los ingresos presupuestados por capítulos (Tabla 3)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	35,32%	28,41%	31,47%	35,81%	31,60%
2	0,82%	0,66%	1,20%	1,38%	1,21%
3	16,13%	12,97%	13,04%	15,87%	14,87%
4	28,24%	45,19%	26,98%	30,93%	30,84%
5	0,43%	0,47%	0,47%	0,56%	0,61%
7	19,07%	12,31%	26,83%	15,45%	20,88%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Cuando nos adentramos en el capítulo 1 vemos que la mayor aportación a este elevado peso lo hace el IBI, que supone aproximadamente un 80% de los ingresos del capítulo 1. El resto de impuestos aportan más bien poco, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica tiene un peso relativamente grande, de entre un 5% y 6% (el 15% del capítulo 1) mientras que el IIVU y el IAE poseen un peso residual.

Peso de los ingresos dentro del capítulo 1 (tabla 4)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Capítulo 1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
IBI	77,93%	77,93%	82,23%	82,47%	82,01%
IVTM	16,98%	16,98%	15,84%	15,54%	15,45%
IIVU	4,63%	4,63%	1,30%	1,31%	1,30%
IAE	0,46%	0,46%	0,63%	0,68%	1,24%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

El único impuesto indirecto del ayuntamiento, el impuesto sobre construcciones y obras, no presenta un peso importante, aunque se ve que su relevancia se ha ido incrementando poco a poco debido a la mejoría económica y el realce de la construcción.

Las tasas presentan un peso relativamente estable, entre el 16% y el 13%. Al capítulo 3 le ocurre lo mismo que al uno, uno de sus artículos posee un peso desproporcionado respecto al resto. En este caso es el artículo 30, que se corresponde a la tasa de recogida de basuras, con un peso sobre el capítulo 3 de un 77% - 75% dependiendo el año.

Los demás artículos tienen una aportación baja, con el artículo 33 (tasas por aprovechamiento de espacios públicos, mayoritariamente las terrazas de bares y feriantes) y 39, otros ingresos, un cajón de sastre donde se meten diferentes ingresos indeterminados, ocupando entre los dos un 20% del capítulo 3, y dejando, por tanto, junto al artículo 30, un escaso 5% para el resto de conceptos.

En el capítulo 4 tenemos dos artículos relevantes, los ingresos provenientes del estado y los provenientes del gobierno. Estos, en su mayoría, se corresponde a fondos, como el de participación en los tributos estatales, destinados a la financiación general del ayuntamiento, sin una condición específica para sus gastos. Entre las dos aportan un 25% de los ingresos del presupuesto, aproximadamente, y ocupan el 90% del capítulo 4, a excepción del año 2015, donde una subvención para gastos corrientes del Consell de una cuantía más que considerable desbarato, ese año, el peso de las aportaciones del estado y de la comunidad autónoma.

El capítulo 7, transmisiones de capital, posee un peso importante, del 20%, aunque muy variable, habiendo años con un 26% y otros que justo llega al 13%. Esto es debido a que en este capítulo se encuentran las subvenciones de capital del *Govern* y del *Consell*, subvenciones que no tienen por qué salir cada año, ni en las mismas fechas, y que el consistorio tiene que decidir si acogerse o no, y de hacerlo se requiere una larga tramitación.

En cuanto al crecimiento observamos una variabilidad global de gran magnitud, con crecimientos y decrecimientos que superan las dos cifras. Aunque la causa de dicha variabilidad es sencillamente explicable. Sin hacer más cálculos es fácil intuir de donde proviene. Al ver que a su vez los capítulos 7 y 4 también padecen de esa gran variabilidad.

Variación de los ingresos presupuestados por capítulos (tabla 5)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	-	0,00%	0,79%	-0,76%	0,57%
2	-	0,00%	66,67%	0,00%	0,00%
3	-	0,00%	-8,52%	6,10%	6,84%
4	-	98,92%	-45,69%	0,02%	13,62%
5	-	38,46%	-8,75%	3,04%	22,94%
7	-	-19,79%	98,28%	-49,78%	54,07%
Total	-	24,33%	-9,04%	-12,78%	13,98%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Pero no es hasta que relacionamos el crecimiento de los capítulos con su peso hasta que no comprobamos, inequívocamente, que los causantes de dicha volatilidad son, sin lugar a dudas, el capítulo 4 y 7.

Aportación de cada capítulo al crecimiento global (tabla 6)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	0,00%	2,47%	-1,87%	1,46%
2	0,00%	4,85%	0,00%	0,00%
3	0,00%	-12,23%	6,22%	7,76%
4	114,84%	-228,47%	0,04%	30,13%
5	0,67%	-0,46%	0,11%	0,92%
7	-15,51%	133,84%	-104,51%	59,73%
Total	100,00%	-100,00%	-100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Al calcular la aportación de cada capítulo a la variación del presupuesto, vemos que, gracias a la combinación de un peso muy relevante dentro del presupuesto,

y de su variación elevada en cada año, son los capítulos 4 y 7 quienes determinan la variación del presupuesto global. A veces son fuerzas contrarias, que provocará que sea la que mayor de ellas quien determine el sentido de la variación del global como en el año 2016, en otras ocasiones sola una de las dos actúa, como en el año 2015.

Esto es producido por la alta relación entre los dos capítulos, en el capítulo 4 se encuentra dos tipos de fondos, unos fondos relativamente estables a lo largo del tiempo, junto a la contabilización de subvenciones finalistas que va sacando el *Consell* y el *Govern* de forma anual. La naturaleza de dichas subvenciones hace que algunos años la mayor parte de ellas sean para financiar gasto corriente, mientras que en otros sea para financiar gasto de capital y en algunos años la cuantía entre ambas sea la misma. Estos movimientos de fondos entre el capítulo 4 y 7, fondos de una cuantía importante, es lo que hace que estas dos partidas sean tan variables y se encuentran tan relacionadas.

El hecho de que el capítulo con mayor peso, el capítulo 1, sea relativamente estable en el tiempo, hace que éste entregue la fuerza de la variación del global a sus hermanos menores, creando la situación que explica que origina la inestabilidad de la variación global.

A efectos de problemática, se puede decir que esta inestabilidad es normal a causa de la naturaleza de los componentes que la acusan, y que quitados dichos componentes encontramos una previsión ligeramente al alza, pero con un crecimiento moderado y estable.

Ahora bien, el buen estado de la entidad no va a ser determinado por las previsiones, sino por su liquidación, estado que pasaremos a analizar seguidamente, por una parte, su evolución y por otra lo acertadas o no que son las previsiones del presupuesto.

7.2.1.2 Liquidación de ingresos

Ingresos liquidados (tabla 7)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	666.430,19	785.025,52	630.471,19	597.477,48	610.766,32
2	25.924,49	31.073,69	25.326,93	25.153,90	11.205,79
3	267.392,70	312.538,26	304.999,56	285.658,87	360.783,40
4	475.696,30	985.722,79	592.564,07	854.735,68	688.424,95
5	6.915,60	17.069,77	11.129,26	10.062,09	16.065,92
7	360.330,32	233.371,25	554.314,08	39.568,06	275.714,89
Total	1.802.689,60	2.364.801,28	2.118.805,09	1.812.656,08	1.962.961,27

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Al comparar la previsión con su liquidación en la tabla 8, podemos comprobar, que, las previsiones de los gestores del consistorio son relativamente acertadas, a nivel global vemos desviaciones que no suelen alejarse de los dos puntos.

A nivel interno, vemos que en algunas ocasiones se producen sesgos importantes, aunque puntuales, ya que éstos no parecen extenderse en el

tiempo, esto puede ser debido bien a que el gestor ha aprendido de sus errores, o que esa desviación puntual se produce a causa de algún suceso imprevisto, y, por lo tanto, también puntual.

Indicadores de ejecución de los ingresos por capítulos (tabla 8)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	1,03	1,21	0,97	0,92	0,94
2	1,73	2,07	1,01	1,01	0,45
3	0,90	1,06	1,13	0,99	1,18
4	0,92	0,96	1,06	1,53	1,08
5	0,89	1,58	1,13	0,99	1,29
7	1,03	0,83	1,00	0,14	0,64
Total	0,98	1,04	1,02	1,00	0,95

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

Si nos fijamos en la tabla número 8, podemos anotar como desviaciones puntuales más importantes la del capítulo 1 en el año 2015, con una desviación de más de 20 puntos. Esto se explica por una revisión catastral que se produjo, que aumentó ligeramente el valor de ciertos inmuebles y con ello el de los ingresos del IBI. Pero la gran variación de 20 puntos, se explica no por esa ligera variación, ya que como se aprecia en la tabla de total de ingresos, al año siguiente el capítulo 1 regresa a un estado más cercano a la tendencia anterior, sino que estos veinte puntos se deben, en su mayoría, a que la revisión obligó a muchos no solo a pagar el 2015 de acuerdo a los valores actualizados de 2015, sino también los cuatro años anteriores. Por lo que, en 2015, el capítulo 1 recibió un gran montante proveniente del ingreso de las cuotas atrasadas del IBI.

Otro capítulo a destacar es el capítulo 2, con una aparente sobre previsión importante que se corrigió del año 2016 en adelante.

Los capítulos 4 y 7 muestran también desviaciones de magnitudes considerables con cierta frecuencia, esto es debido a la naturaleza volátil de lo que se integra en estos capítulos, subvenciones cuya burocratización hace que a veces sean malas de prever adecuadamente, tanto su cuantía como su fecha.

Pesos de los capítulos de la liquidación de Ingresos (tabla 9)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	36,97%	33,20%	29,76%	32,96%	31,11%
2	1,44%	1,31%	1,20%	1,39%	0,57%
3	14,83%	13,22%	14,39%	15,76%	18,38%
4	26,39%	41,68%	27,97%	47,15%	35,07%
5	0,38%	0,72%	0,53%	0,56%	0,82%
7	19,99%	9,87%	26,16%	2,18%	14,05%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

Al evaluar los pesos podemos ver que la estructura del estado de ingresos después de su liquidación no ha sufrido variaciones considerables, y que prácticamente podemos repetir el análisis realizado con anterioridad, destacando la importancia de los capítulos 1, 4 y 7 sobre los demás. No es de extrañar, pues

como hemos visto en las ratios de ejecución de los ingresos, las predicciones fueron bastante acertadas, por lo que era de esperar que el análisis de la liquidación pudiera asemejarse al de la predicción.

El mayor y único cambio destacable sería el intercambio de peso en el año 2017 entre el capítulo 4 y 7, y en menor medida también en el 2018. Al evaluar la ejecución de ingresos podemos ver que esto es debido a una mala previsión de dichos capítulos en el ejercicio 2017, el capítulo 7, con una ratio de 0,14, se infraestimó de forma muy considerable mientras que el capítulo 4 hubo una sobre estimación de un 50% a la liquidación real. En menor medida ocurre algo similar en 2018, lo que explica el intercambio de pesos entre estos dos capítulos una vez pasamos de su previsión a su liquidación.

En cuanto al análisis interno de los capítulos, el capítulo 1 presenta en su liquidación datos semejantes a su previsión, con un predominio absoluto de ingresos por IBI, con cuotas del 80%, o más, cada año, seguido del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

El capítulo 3 sí que presenta algunas discrepancias internas más destacables, sobre todo en 2015, 2016 y 2018.

Comparación entre previsión y liquidación de la tasa de basuras (tabla 10)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Previsión	78,40%	78,40%	77,69%	75,36%	67,97%
Liquidación	73,77%	65,61%	68,84%	73,06%	59,11%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

En estos años el artículo 30, que recoge la tasa de recogida de basuras, perdió peso respecto a su previsión en favor de otros artículos, sobre todo a favor de *otros ingresos*, artículo 39, que funciona como cajón de sastre. En el año 2016 es debido en parte a una sobre previsión del artículo 30 (con 30.000 € por encima de lo liquidado, lo que representa una sobre previsión de un 15%) y a la vez una infra previsión del artículo 39. En total, una pérdida de casi 15 puntos del artículo 30 en favor de, sobre todo, el artículo 39.

En 2016 el artículo 30 se previó razonablemente bien, pero en esta ocasión una nueva infra previsión del capítulo 39 provocó dicho intercambio de pesos. En el 2017 parece que el peso se ajustó bastante bien al previsto, pero en 2018 vemos otra caída importante, esto es debido a la creación de un nuevo artículo, el 36, ventas. Este artículo está bastante relacionado con el 30, ya que su origen es un cambio de criterio en cuanto a la liquidación de este servicio¹³. La cuantía del capítulo 30 no se ve realmente afectada, pero este nuevo artículo llega al capítulo

¹³ En el año 2018, con la entrada de un nuevo gestor en la mancomunidad, se produjo un importante cambio de criterio de transparencia a la hora de liquidar el servicio de basuras.

Antes se confrontaban diferentes ingresos (la tasa y la venta de material reciclable, como el vidrio) con los gastos del servicio, y el excedente servía para pagar la cuota a la mancomunidad. Después de todo ello, el ayuntamiento pagaba lo que le quedaba sin cubrir de la cuota. Todo ello se realizaba de forma opaca a través de tres cuentas, la tasa de basuras, cuenta 30201 por la parte de los ingresos y la cuenta 22799, servicio de incineración y la propia cuenta correspondiente a la cuota de la mancomunidad. Las ventas, en cambio, no se veían reflejadas y compensaban parte de la cuota a la mancomunidad, lo que hacía que luego la cuenta de aportación a la mancomunidad fuera más pequeña de lo que tocaba. (sí, los que recuerden la lectura de los primeros apartados de este trabajo seguramente os habréis dado cuenta, que en efecto, esta forma de proceder iba totalmente en contra del principio de universalidad, que de forma tajante expresaba que los gastos e ingresos deben ser reflejados de forma íntegra, sin compensarse entre ellos.) Con el nuevo gestor estas operaciones ocultas salieron a la luz, con la creación de algunas partidas específicas, la más importante de ellas la integrada dentro del artículo 36 de ventas y el reflejo real de la cuota de la mancomunidad.

3 con fuerza, reclamando su espacio, y restando peso en consecuencia a los ya instalados.

En el capítulo 4 vemos intercambios de peso entre el artículo 42, fondos provenientes del Estado, y el 46, los provenientes del *Consell*, en el año 2017. Esto es debido a una previsión a la baja de los fondos del *Consell*.

En cuanto al crecimiento, encontramos diferencias remarcables a causa de las disparidades puntuales comentadas antes. Como en 2015, que el crecimiento del IBI provocó un aumento del capítulo 1 de un 17,80%, al año siguiente dicho crecimiento es corregido por una bajada de una magnitud ligeramente superior, retornando a niveles normales.

Evolución de la liquidación de ingresos (tabla 11)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	17,80%	-19,69%	-5,23%	2,22%
2	19,86%	-18,49%	-0,68%	-55,45%
3	16,88%	-2,41%	-6,34%	26,30%
4	107,22%	-39,89%	44,24%	-19,46%
5	146,83%	-34,80%	-9,59%	59,67%
7	-35,23%	137,52%	-92,86%	596,81%
Total	31,18%	-10,40%	-14,45%	8,29%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

En general el presupuesto sufre variaciones internas muy importantes, sobre todo en el capítulo 4 y 7, con crecimientos de hasta tres cifras.

El capítulo 2 sufre variaciones importantes, aunque de trascendencia muy baja al cómputo global debido a su bajo peso (tabla 10)

El capítulo 3 se mantiene relativamente estable, aunque con variaciones nada despreciables, hasta el año 2018 donde sufre una subida del 26% debida a la incorporación de un nuevo artículo, el 36 de ventas, y al incremento considerable del capítulo 32, tasas por la realización de servicios de competencia municipal. Este artículo está compuesto por 4 subgrupos, de los que dos de ellos son relevantes, los otros tres apenas aportan una decena de euros al ayuntamiento cada año. De los dos importantes, uno se corresponde a una tasa de 1€ que se cobra al ciudadano por la expedición de cualquier documento administrativo, como licencias de empadronamientos, etc. Se trata de un ingreso de unos 2.000€ anuales, con una gran estabilidad a lo largo de los años. Entonces, la variación de este capítulo nos queda explicado por el último de sus componentes, la expedición de licencias urbanísticas, una tasa con gran tendencia al alza en los últimos años. Al juntar estas dos piezas podemos entender la gran variación del último año, una conjunción perfecta entre la incorporación de un artículo nuevo dentro del capítulo 3, con una dotación de unos nada despreciables 33.000€, junto al crecimiento generalizado de otros apartados, pero sobre todo el de las licencias urbanísticas, que con otro aporte de unos 30.000€ conforman la importante subida del 26% del capítulo 3.

También hay variaciones importantes en el capítulo 5, aunque su bajo peso hace que estas afecten poco a la variación global. En el año 2015, el gran aumento en este capítulo está producido por el incremento de los intereses bancarios, que

luego se fue corrigiendo a los años siguientes, hasta que, en 2018, la nueva renta por la concesión de una instalación municipal, concretamente el bar del polideportivo, hizo que este capítulo volviera sufrir un gran crecimiento (casi del 60%).

Aportación de a la variación de los Ingresos por capítulos (tabla 12)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	21,10%	-62,83%	-10,78%	8,84%
2	0,92%	-2,34%	-0,06%	-9,28%
3	8,03%	-3,06%	-6,32%	49,98%
4	90,73%	-159,82%	85,64%	-110,65%
5	1,81%	-2,41%	-0,35%	3,99%
7	-22,59%	130,47%	-168,14%	157,11%
Total	100,00%	-100,00%	-100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salut.

De todos modos, las variaciones relevantes suceden en el capítulo 4 y 7, por las razones ya explicadas en la previsión del presupuesto. Nuevamente su importancia a la hora de explicar las variaciones globales es elevada, siguiendo con la tendencia ya comentada en la previsión de los ingresos.

7.2.2 La estructura del estado de gasto

7.2.2.1 Previsión del gasto

Gastos presupuestados por capítulos (tabla 13)					
capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	596.400,00	619.155,55	625.619,23	633.544,39	693.210,19
2	743.212,65	689.783,96	690.440,00	980.331,12	885.757,82
3	27.200,00	27.200,00	4.835,00	3.600,00	3.300,00
4	57.725,00	63.625,16	65.425,16	82.026,16	152.778,71
6	748.427,78	747.110,42	780.358,47	804.133,92	493.307,01
9	273.725,64	668.962,90	79.039,64	400.715,08	80.249,64
Total	2.446.691,07	2.815.837,99	2.245.717,50	2.904.350,67	2.308.603,37

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salut.

Hay que destacar dos cosas que podemos observar a primera vista. En primer lugar, se hace evidente que el gasto corriente presenta una gran relevancia frente a la inversión, representada por el capítulo 6, algo que comprobaremos en el análisis de pesos.

En segundo lugar, los gastos presupuestados son bastante mayores a los ingresos presupuestados, cubriéndose la diferencia a través de remanentes de años anteriores. Esto es causado por el capítulo 6 y la complejidad presupuestaria. Debido a la ya mencionada burocratización de las subvenciones de capital. Entre que se reconoce en el presupuesto, y se tramita y formaliza el gasto puede pasar más de un año. En estos casos se usa el mecanismo de

incorporación de remanentes¹⁴, por lo que dichos excesos están financiados con remanentes de años pasados. A la práctica, veremos que en las liquidaciones la situación se normaliza y el presupuesto presenta superávit cada año sin usar remanentes pasados.

Pesos de los gastos presupuestados (Tabla 14)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	24,38%	21,99%	27,86%	21,81%	30,03%
2	30,38%	24,50%	30,74%	33,75%	38,37%
3	1,11%	0,97%	0,22%	0,12%	0,14%
4	2,36%	2,26%	2,91%	2,82%	6,62%
6	30,59%	26,53%	34,75%	27,69%	21,37%
9	11,19%	23,76%	3,52%	13,80%	3,48%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Con el estudio de los pesos vemos que hay tres capítulos importantes dentro del presupuesto. El capítulo 1, de personal, y el capítulo 2, de gastos corrientes y el capítulo 6, inversiones de capital.

El capítulo 1 presenta cierto estancamiento entono al 20% salvo dos repuntes, uno en el año 2016 y otro en el 2018. El primero, del 27%, es debido más a las caídas de otros capítulos que al crecimiento del capítulo 1, ya que esté tan solo aumenta en un escaso 1%. El segundo, en cambio, sí que es causa del propio capítulo 1. En 2018 se sacó la plaza de bibliotecaria, además de que por el cambio de concesión del polideportivo el ayuntamiento tuvo que asumir el control de la piscina municipal, lo que le supuso tener que contratar a dos socorristas en verano, todo ello unido a que el Estado permitió un aumento ligeramente mayor en el crecimiento de los salarios de los trabajadores públicos llevó a ese aumento del peso del capítulo 1, apoyado por una caída de los capítulos 6 y 9, que bajaron su peso en favor de los otros capítulos, incluso del capítulo 2 que había experimentado también una caída.

Peso de los artículos presupuestados dentro del capítulo 2 (tabla 15)					
	2014	2015	2016	2017	2018
21 reparación, mantenimiento y conservación	25,91 %	20,36 %	21,05 %	41,55 %	36,31 %
22 material, suministros y otros	70,01 %	75,40 %	74,43 %	55,42 %	60,54 %
23 dietas por razón del servicio	3,59%	3,87%	4,08%	2,88%	3,12%
24 gastos de publicación	0,48%	0,36%	0,43%	0,16%	0,03%
Capítulo 2	100%	100%	100%	100%	100%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

El capítulo 2 presenta una cierta estabilidad entorno al 30%. Internamente el capítulo 2 está dominado por el artículo 22, suministros, donde se incluyen una gran cantidad de tipos de gastos, desde el gasto en electricidad, agua y carburantes, a la compra de piezas a la ferretería y el gasto de las fiestas locales. En total abarca el 70% del capítulo 2, con una tendencia a la baja desde 2017 que lo lleva al 60% en favor del artículo 2, el segundo con más peso dentro del

¹⁴ Mecanismo expuesto en el punto 5.5 de este trabajo.

capítulo 2, destinado a reparaciones de conservación y mantenimiento. Este hecho es fácilmente explicable, en 2017 se concedió una subvención de 150.000€ para reparar y modernizar el polideportivo municipal. El gasto de dicha subvención se presupuestó dentro del capítulo 2. Debido a la burocratización de este tipo de subvenciones, entre que se concedió, se hizo el concurso para buscar empresa, y otros trámites, la obra pasó a 2018, y, no fue hasta junio de 2019 que se terminó definitivamente. Esto ha hecho que los créditos se fueran presupuestando una y otra vez, creando la sensación de que el artículo de reparación está ganando terreno al artículo de suministros, cuando en realidad es algo puntual. Tal punto esta obra se acabe, los pesos de ambos artículos regresarán a su estado original. Los demás artículos del capítulo 2 poseen pesos poco relevantes.

Del capítulo 3 y 4 hay que destacar su poco peso. No obstante, en el año 2018 el capítulo 4 ha ganado algo de relevancia, situándose en un peso de 6,61%. Dicha ganancia es producida por un cambio de criterio a la hora de liquidar la cuota a la mancomunidad. Ese criterio aumentó la transparencia, y se acabó con la mala práctica de compensar créditos, provocando que la cuota de la mancomunidad, anteriormente unos 10.000€ al año, pasara a casi 80.000€, que era en realidad su verdadero coste, aunque anteriormente oculto por una serie de compensaciones. Este aumento es el que explica el aumento de peso del capítulo 4.

El capítulo 6 es el capítulo que recoge las inversiones de capital, estas están financiadas casi al 100% por subvenciones del *Govern* y del *Consell*. Presenta algunos altibajos, bailando siempre entre el 30% y el 20%, esto es debido a la naturaleza de dichas subvenciones.

Crecimiento del gasto presupuestado por capítulos (tabla 16)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	3,82%	1,04%	1,27%	9,42%
2	-7,19%	0,10%	41,99%	-9,65%
3	0,00%	-82,22%	-25,54%	-8,33%
4	10,22%	2,83%	25,37%	86,26%
6	-0,18%	4,45%	3,05%	-38,65%
9	144,39%	-88,18%	406,98%	-79,97%
Total	15,09%	-20,25%	29,33%	-20,51%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Aportación al crecimiento del gasto presupuestado por capítulos (tabla 17)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	6,16%	1,13%	1,20%	10,02%
2	-14,47%	0,12%	44,01%	-15,87%
3	0,00%	-3,92%	-0,19%	-0,05%
4	1,60%	0,32%	2,52%	11,88%
6	-0,36%	5,83%	3,61%	-52,17%
9	107,07%	-103,47%	48,84%	-53,79%
Total	100,00%	-100,00%	100,00%	-100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

En cuanto al crecimiento vemos una alta inestabilidad generado por el capítulo 9, amortización de préstamos, el cual parece ser quien marca la tendencia global, al menos hasta 2017 donde cede parte de su fuerza primerio al capítulo 2, y luego al capítulo 6 en 2018. En ambos casos es debido a un fuerte aumento de estos capítulos a causa de la obtención de subvenciones.

Vemos que el capítulo 1 presenta un crecimiento moderado hasta 2018, donde diversos cambios en la estructura del personal provocaron un aumento de un 10%. El capítulo 2 es más accidentado, incluso sin la distorsión de la subvención, en 2017 creación un 20%, aunque luego en 2018 sufrió una fuerte caída de 10 puntos que le hace regresar a su estado natural de los años pasados.

El capítulo 4 lleva una tendencia al alza ya desde 2015, con fuertes aumentos de los dos últimos años, explicados por un aumento de las subvenciones a entidades sin fines de lucro, y en el último año, además, por una modificación al alza de la forma de liquidar la cuota de la mancomunidad.

El capítulo 6 presenta variaciones importantes, sobre todo el último año, ligadas a las subvenciones que van saliendo. Aunque estas variaciones luego se materializaran de forma muy distinta en la liquidación.

El capítulo 9, curiosamente, presenta unas altas variaciones que luego, como veremos, no se materializarán en la liquidación.

7.2.2.2 Liquidación del gasto

Gastos liquidados (tabla 18)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	595.691,42	614.589,92	624.937,38	623.366,71	618.088,97
2	711.809,63	657.534,53	683.087,82	703.706,47	664.107,20
3	25.510,64	7.693,29	3.818,24	2.902,84	3.094,26
4	45.320,46	47.098,09	54.094,43	65.609,77	150.312,46
6	261.274,00	491.691,61	271.055,33	525.066,29	330.584,42
9	52.849,14	614.685,51	56.789,47	57.388,61	57.882,04
Total	1.692.455,29	2.433.292,95	1.693.782,67	1.978.040,69	1.824.069,35

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salud.

Indicadores de ejecución de los gastos por capítulos (tabla 19)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	1,00	0,99	1,00	0,98	0,89
2	0,96	0,95	0,99	0,72	0,75
3	0,94	0,28	0,79	0,81	0,94
4	0,79	0,74	0,83	0,80	0,98
6	0,35	0,66	0,35	0,65	0,67
9	0,19	0,92	0,72	0,14	0,72
Total	0,69	0,86	0,75	0,68	0,79

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salud.

A nivel global el nivel de gasto del ayuntamiento es mucho menor de lo presupuestado, debido sobre todo a una mala previsión de los capítulos 6 y 9, sin ir más lejos, los indicadores de ejecución del capítulo 6 en sus momentos más acertados llegan al 0,65, y en los peores se queda en cifras de entre 35%. Siendo un capítulo con tanto peso, dichas faltas de previsión repercuten de manera importante en la ejecución global.

En cambio, el gasto corriente obtiene tasas de ejecución bastante elevadas, en algunos casos incluso llegando a una ejecución cuasi perfecta. Es de destacar sobre todo el capítulo 1.

El 2 sigue una senda de acierto similar hasta 2017, donde el indicador pasa del 0,99 (un ajuste cuasi perfecto entre previsión y liquidación) a un 0,72. Esto es debido a la subvención de 150.000€ del polideportivo ya mencionada.

Pesos del gasto liquidado por capítulos (tabla 20)					
Capítulos	2014	2015	2016	2017	2018
1	35,20%	25,26%	36,90%	31,51%	33,89%
2	42,06%	27,02%	40,33%	35,58%	36,41%
3	1,51%	0,32%	0,23%	0,15%	0,17%
4	2,68%	1,94%	3,19%	3,32%	8,24%
6	15,44%	20,21%	16,00%	26,54%	18,12%
9	3,12%	25,26%	3,35%	2,90%	3,17%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Los resultados de dicha sobre previsión en los capítulos 6 y 9, es una clara ganancia del peso del capítulo 1 y 2 en la liquidación del presupuesto. En los años de mayor sobreprevisión los capítulos 1 y 2 ganan 10 puntos de peso respecto al peso de los gastos previstos, llegando a suponer el 85% de los gastos del ejercicio, como en 2014 o 2016. En cambio, en los años donde las previsiones han sido más acertadas, como en 2015, las diferencias entre los pesos de la previsión de los gastos y su liquidación son mínimas.

Crecimiento del gasto liquidado por capítulos (tabla 21)				
Capítulos	2015	2016	2017	2018
1	3,17%	1,68%	-0,25%	-0,85%
2	-7,62%	3,89%	3,02%	-5,63%
3	-69,84%	-50,37%	-23,97%	6,59%
4	3,92%	14,85%	21,29%	129,10%
6	88,19%	-44,87%	93,71%	-37,04%
9	1063,09%	-90,76%	1,06%	0,86%
Total	43,77%	-30,39%	16,78%	-7,78%
Total sin capítulos 6 y 9	-3,04%	1,60%	1,75%	2,02%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

En cuanto a la variación, nuevamente es muy dispar, a causa de la naturaleza incierta del capítulo 6 y por la gran amortización del 2015, que provoca en ese año un gran crecimiento y al siguiente una caída de igual magnitud.

Si quitamos las distorsiones provocadas por estos dos capítulos, sobre todo por el 6 cuyo crecimiento y decrecimientos es debido a la política de subvenciones,

y que al final al estar subvencionado no afecta al estado financiero global del presupuesto, vemos un crecimiento más estable y moderado, que desde 2016 ha mostrado una tendencia al alza hasta llegar en 2018 al 2,02%.

En cuanto al crecimiento por capítulos vemos que el capítulo 1, a diferencia de la previsión, padece unos ligeros retrocesos. Esto es debido a que el puesto de bibliotecaria que se presupuestó, al final, no fue ocupado por lo que ese gasto no se produjo, aunque estaba presupuestado. A ello hay que unirle algunas bajas del personal, cuyo descuento en la seguridad social y posterior baja permanente provocaron senda bajada en el gasto del capítulo 1.

Respecto a los otros capítulos, presentan crecimientos semejantes al presupuestado, quizás de orden superior, como en el capítulo 4, aunque en la misma dirección y provocados por las mismas razones ya comentadas.

En la aportación al crecimiento seguimos con una tendencia similar, son el capítulo 6 y 9 los que marcan el ritmo de la variación global. Sí quitáramos esos dos capítulos de la ecuación, para evitar sus distorsiones, la fuerza de la tendencia se la llevaría el capítulo 2, por su gran peso a la vez que sus grandes variaciones, menos en 2018 donde el gran crecimiento del capítulo 4 acabaría por tumbar la balanza a su favor y hacer que el gasto global, sin el capítulo 6 y 9, creciera a pesar de la caída del capítulo 1 y 2.

8. Caso práctico, el ayuntamiento de Maria de la Salut, II análisis de ratios

8.1 Capacidad de autofinanciación

$$CA = \frac{\text{derechos reconocidos propios}}{\text{total derechos reconocidos}}$$

Capacidad de autofinanciación (Tabla 22)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	0,53	0,43	0,46	0,54	0,48
Sobre lo liquidado	0,54	0,48	0,46	0,51	0,51

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Debido a la mejora en la liquidación, la ratio de autofinanciación, mejora ligeramente en la liquidación, con una media 0,50, dos puntos por sobre de lo presupuestado. Se trata de una ratio muy estable, con una desviación típica de 0,03. Sus valores son adecuados y muy parecidos al de otras entidades en circunstancias semejantes (pueblos pequeños y de interior) donde una gran parte de sus recursos provienen, necesariamente, de administraciones superiores.

8.2 Relevancia de la carga de la deuda

$$RCD = \frac{\text{Obligaciones por gastos financieros} + \text{reembolso de deuda}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}}$$

Relevancia de la carga de la deuda (Tabla 23)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	0,12	0,25	0,04	0,14	0,04
Sobre lo liquidado	0,05	0,26	0,04	0,03	0,03

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Hay una gran diferencia entre los parámetros presupuestados y los liquidados, lo que lleva también a una gran diferencia entre calcular la ratio sobre el presupuesto o sobre la liquidación.

Fijándonos en lo liquidado, vemos que aparte de 2015 donde se realizó una gran amortización de la deuda, los otros años la ratio presenta valores adecuados. El peso del coste financiero se encuentra entre el 4 y el 3 %, unos valores que no entorpecen el buen funcionamiento de la entidad.

8.3 Margen de autofinanciación corriente

$$MAC = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones corrientes} + \text{reembolso de deuda}}{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}}$$

Margen de autofinanciación corriente (Tabla 24)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	1,14	1,03	0,97	1,37	1,11
Sobre lo liquidado	0,99	0,91	0,91	0,82	0,89

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

Sobre el presupuesto el margen de autofinanciación es, a excepción de 2016, superior a 1, lo que significa que se preveía que los ingresos corrientes no serían capaces de financiar el gasto corriente. Esta ratio se encontró en tasas elevadas el 2014 y 2018, pero sobre todo en 2017, dando una alerta de peligro.

No obstante, en la liquidación, la ratio presenta valores por debajo de uno, aunque cercanos. Notable es el año 2017, donde mientras la ratio de los presupuestado indicaba un riesgo, en la ese año se obtuvo el mejor indicador de este ratio en la liquidación.

En conclusión, niveles aceptables, quizás un poco justos en los primeros años del análisis, pero con tendencia a estabilizarse en torno a los 10 puntos por debajo del 1. Las previsiones son incorrectas y pueden llevar a falsas alarmas, por lo que en ese punto el consistorio tendría que intentar mejorar.

8.4 Coste de la deuda

$$CD = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por gastos financieros}}{\text{Deuda}}$$

Coste de la deuda (tabla 25)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	4,69%	7,52%	1,72%	1,63%	2,02%
Sobre lo liquidado	4,40%	2,13%	1,36%	1,31%	1,89%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

Con tasas ligeramente inferiores al presupuesto, la liquidación del coste de la deuda presenta porcentajes aceptables, de entre el 1 y el 2%.

8.5 Peso de la inversión en el presupuesto

$$PI = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones de capital}}{\text{obligaciones reconocidas netas}}$$

Peso de la inversión (tabla 26)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	30,59%	26,53%	34,75%	27,69%	21,37%
Sobre lo liquidado	15,44%	20,21%	16,00%	26,54%	18,12%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salut.

En parte este indicador ya ha sido tratado en el análisis de estructura. se observa una variabilidad importante, y diferencias notables entre lo presupuestado y lo finalmente liquidado, por razones de la burocratización que hace que sea difícil ejecutar el gasto el mismo año en que se presupuesta.

No obstante, a nivel general el peso es menor en la liquidación, con un peso medio del 20% dentro de los gastos. Quizás sería recomendable un peso mayor de la inversión dentro del presupuesto, aunque este indicador es difícil de modificar por el consistorio debido a su estructura de gastos e ingresos.

8.6 Peso del personal dentro del presupuesto corriente

$$PPC = \frac{\text{gastos de personal (cap. 1)}}{\text{Total operaciones corrientes (cap. 1 + cap. 2 + cap. 3 + cap. 4)}}$$

Peso del personal (tabla 27)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	41,87%	44,23%	45,13%	37,28%	39,95%
Sobre lo liquidado	43,22%	46,32%	45,75%	44,67%	43,05%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salut.

El personal ocupa de media un 45% del gasto corriente, en 2017 y 2018 este peso bajó debido al aumento de peso del capítulo 2 a causa de una subvención, que al no haberse ejecutado aun, podemos ver como en la liquidación en capítulo 1 mantienen su peso.

Se trata de un peso importante, que dota de una gran rigidez al presupuesto.

8.7 Ratio de Rigidez

$$\text{Rigidez} = \frac{\text{gastos de personal (cap. 1) + gastos financieros (cap. 3 + cap. 9)}}{\text{Total operaciones corrientes (cap. 1 + cap. 2 + cap. 3 + cap. 4 + cap. 9)}}$$

Rigidez (tabla 28)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	52,84%	63,58%	48,42%	49,42%	42,79%
Sobre lo liquidado	47,10%	63,71%	48,19%	47,05%	45,47%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salut.

La inclusión del capítulo 3 y 9 sube la media, respecto al ratio anterior, a un 51%.

Si consideramos que los capítulos de inversión, al estar financiados también se encuentra comprometidos, nos queda como margen de operación la mitad del gasto corriente.

Aun así, tal afirmación es temeraria. Es cierto que de ese 50%, en su mayoría capítulo 2, una parte puede ser reducida para afrontar posibles imprevistos, pero aseverar que toda lo es, es arriesgado, y altamente difícil, en él se incluye el mantenimiento general del pueblo, no siempre prorrogable, el combustible de la maquinaria, algunos servicios contratados, como el de la aparejadora o el asesor jurídico. Es difícil imaginar tener que prescindir del aparejador municipal, ya que uno de los servicios más importantes del consistorio, urbanismo, dejaría de funcionar por completo.

Hay otros gastos que, aunque no se encuentren en el capítulo 1, también hay que considerarlos como rígidos. La recogida de basuras, es un gasto vinculado al pago de una tasa, que por lo tanto debe realizarse ya que el ciudadano ya ha pagado para que se realice. Su cancelación de un día para otro puede tener consecuencias graves en forma de retorno de tasas e indemnizaciones a la contrata, etc. Que supone aproximadamente un 20% del capítulo 2.

Por ello, se puede decir que la rigidez real del gasto es mayor, y que este indicador está realmente ajustado. Para hacer frente a situaciones adversas el margen antes de tocar servicios básicos es bajo y debería mejorarse.

8.8 Magnitudes per cápita

8.8.1 Ingreso/gasto por habitante

Se trata de la magnitud per cápita más básica, recoger el total de ingresos o gastos liquidados y dividirlo entre la población.

$$\text{Ingresos per capita} = \frac{\text{Derechos liquidados}}{\text{Población del municipio}}$$

Ingresos per cápita (tabla 29)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	868,39	1.079,11	1.001,00	838,32	962,70
Sobre lo liquidado	853,14	1.118,64	1.022,10	839,58	915,99

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

$$\text{Gastos per cápita} = \frac{\text{Obligaciones liquidadas}}{\text{Población del municipio}}$$

Gasto per cápita (tabla 30)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	1.157,92	1.332,00	1.083,32	1.345,23	1.077,28
Sobre lo liquidado	800,97	1.151,04	817,07	916,18	851,18

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de María de la Salud.

La media de ingresos per cápita del ayuntamiento es de 915,99 euros, y el de los gastos 899,07 euros, ambos en cuanto a liquidación. Se trata de datos curiosos, pero que por sí solos no añade mucho al análisis.

Seria atrevido decir que cada ciudadano de Maria de la Salut deba aportar al consistorio 915 euros directamente, ya que las fuentes de ingresos del ayuntamiento son diversas, y de hecho como hemos visto, tan solo el 50% de sus ingresos provienen de recursos propios, entre ellos las tasas e impuestos al ciudadano.

8.8.2 Esfuerzo directo de la población o presión fiscal

$$\text{Presión Fiscal} = \frac{\text{capítulo 1} + \text{capítulo 2} + \text{capítulo 3}}{\text{Población del municipio}}$$

Presión fiscal (tabla 31)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	453,81	453,60	457,68	444,80	459,01
Sobre lo liquidado	454,21	533,89	463,48	420,70	458,59

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Con una renta per cápita entre 2012 y 2015 de 13.420 euros¹⁵, y una media de este ratio 464,76 euros, significa que el ciudadano medio de la localidad aporta el 3,4% de su renta para el sostenimiento de los servicios municipales, sobre todo en concepto de pago de impuestos, aunque las tasas, sobre todo la de basura, tienen también un peso importante.

8.8.2.1 Comparativo esfuerzo fiscal con ingreso per cápita

$$\text{Ingreso externo per cápita} = \text{Ingreso per cápita} - \text{Esfuerzo fiscal}$$

$$\text{Peso del ingreso extra} = 1 - \frac{\text{Esfuerzo fiscal}}{\text{Ingresos per capita}}$$

Peso del ingreso extra (tabla 32)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	0,52	0,42	0,46	0,53	0,48
Sobre lo liquidado	0,53	0,48	0,45	0,50	0,50

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Aproximadamente el 49% de los ingresos del consistorio no provienen directamente del ciudadano, sino de ingresos patrimoniales (la mínima parte) o de aportaciones de entidades superiores, el Govern, el Consell y el Gobierno del estado.

8.8.2.2 Comparativo esfuerzo fiscal con gasto per cápita

¹⁵ "Renta municipal disponible de los hogares (2012-2015) Datos provisionales", Ibestat, 1 de febrero de 2019.

$$\text{rentabilidad del esfuerzo} = \frac{\text{gasto per capita}}{\text{Esfuerzo fiscal por habitante}}$$

Comparativa (tabla 33)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre lo presupuestado	2,55	2,94	2,37	3,02	2,35
Sobre lo liquidado	1,76	2,16	1,76	2,18	1,86

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Con una media de 1,93, se puede decir que los ciudadanos de la localidad reciben, aproximadamente, el doble de lo que aportan. Algo normal en municipios de las características de Maria de la Salut, ya que debido a su tamaño una gran cantidad de recursos provienen, necesariamente, del exterior. Es un ratio superior a localidades de mayor tamaño, donde el peso de subvenciones como “el plan de ayudas a las obras y servicios” es menor.

8.2.3 Deuda por habitante

$$\text{Deuda per cápita} = \frac{\text{Deuda total}}{\text{numero de habitantes}}$$

Deuda por habitante (tabla 34)	2014	2015	2016	2017	2018
Sobre la deuda total	500,82	271,39	259,71	164,65	151,94

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

Con una deuda per cápita en descenso, se puede decir que este parámetro presenta índices más que aceptables.

8.3 Cumplimiento de parámetro legales

En cuanto al cumplimiento de los preceptos legales hay tres grandes magnitudes que revisar: la expansión del gasto, la estabilidad presupuestaria y el límite de deuda.

Límite del crecimiento del gasto (tabla 35)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Límite legal	1,5	1,2	1,8	2,1	2,4
Variación ajustada	23,66	-8,2	-1,04	-4,89	0,77

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

El gasto se modifica quitándole algunos conceptos afectados, como parte de las subvenciones, gastos afectados por remanentes de años anteriores, y otros conceptos, llegando a la variación ajustada, esta debe compararse con la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto a medio plazo. Si la variación ajustada es superior, la entidad no cumplirá este requisito.

Como vemos ésto tan solo ocurrió en 2014, lo que obligó al consistorio a realizar el pertinente informe económico-financiero. Los otros años, con caídas del gasto ajustado y una ligera subida en 2018, cumplió con este requisito legal con sobrado margen. Por lo tanto, en cuanto a este dato, parece que el ayuntamiento se encuentra fuera de riesgo de incumplimiento.

Cumplimiento del equilibrio (tabla 36)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Equilibrio ajustado	-222.139,11	81.320,83	172.363,56	444.808,20	153.366,46

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

El equilibrio ajustado se calcula de forma similar a la variación del gasto, aplicando ajustes similares a los ingresos. El requisito es sencillo, si el ejercicio presenta déficit se habrá incumplido el equilibrio.

Nuevamente, en 2014 no se cumplió este requisito. No obstante, en los otros años sí que se cumplió con sobrado margen, lo que lleva a pensar que si el ayuntamiento sigue en el mismo rumbo no se encontrara en riesgo de incumplir este requisito.

Cumplimiento del límite de deuda (tabla 37)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Límite legal	75%				
Ratio deuda	37,04%	18,23%	15,61%	10,54%	7,65%

*Tabla de elaboración propia a partir de datos de los expedientes de liquidación del presupuesto del ayuntamiento de Maria de la Salut.

La ratio de deuda se calcula dividiendo la deuda de la entidad entre el total de ingresos por operaciones corrientes, en todo caso esta ratio no puede superar el 75%. La ratio del ayuntamiento de Maria de la Salut no solo ha cumplido todos los años, sino que además se encuentra en descenso, estando en 2018 en una tasa de 7,68%, dejando un margen de endeudamiento muy amplio.

Con este resultado el ayuntamiento está fuera de riesgo de incumplir, y además posee margen suficiente para, si es necesario y los gestores lo consideran, endeudarse nuevamente para hacer frente a posibles necesidades.

En cuanto a los demás principios, el ayuntamiento los cumple, menos el de transparencia el cual, aunque se encuentra en mejor estado que otras entidades analizadas, aun no lo cumple totalmente ya que solo se encuentra expuesto al público una parte del proceso de los presupuestos, el estado de ejecución aprobado por el pleno, y no su liquidación.

9 Conclusiones

A lo largo del presente trabajo hemos podido realizar una visión teórica y práctica de la contabilidad presupuestaria aplicada a la entidad local. Hemos repasado las diferentes leyes, diferentes técnicas de análisis y hemos aplicado el conocimiento adquirido a un caso real, el ayuntamiento de Maria de la Salut.

La contabilidad presupuestaria es una contabilidad no de control del beneficio, sino de planificación y gestión. El objetivo de la contabilidad pública es conseguir que los gobernantes realicen una gestión eficaz de lo público, asegurando su sostenibilidad a la vez que los gobernados puedan fiscalizar dicha gestión a través del principio de publicidad.

Con leyes como la Ley de sostenibilidad parece que se ha dado preferencia a asegurar la sostenibilidad de lo público, aunque ello pueda causar distorsiones que mengüen la eficacia y eficiencia con la que los gobernantes pretenden satisfacer las funciones de lo público. Prueba de ello es la ambigüedad del artículo 7 de la Ley 2/2012.

Con el techo de gasto, o las restricciones al crecimiento del capítulo 1, muchas entidades con márgenes de sostenibilidad amplios no pueden aprovechar todos sus recursos de forma adecuada. Es el caso de la entidad estudiada.

Una entidad que desde 2015 presenta superávit y con una deuda a la baja. Mientras, las tasas de inversión propias son bajas, el consistorio depende exclusivamente de la financiación exterior para poder realizar obras de envergadura. El personal de mantenimiento resulta insuficiente, cuando no hay convocatorias de SOIB que proporcionen trabajadores de apoyo, el pueblo se queda con dos miembros de la brigada para mantener once edificios municipales, todas las calles del pueblo, a la vez que realizar otras labores como el transporte de materiales para la realización de eventos, etc. Claramente, un personal insuficiente que se nota día a día, con suciedad por las calles, y desperfectos en el pueblo que tardan meses en arreglarse, etc.

El problema es que hay capacidad, pero no legalidad, para reforzar adecuadamente estos servicios y otros. Sin duda el problema es grande, y no tiene fácil solución.

De alguna forma la ley de sostenibilidad mantiene a los ayuntamientos en un estado de ajuste y crisis perpetua, impidiendo con el límite del crecimiento del gasto que los ciclos económicos especialmente pujantes en una región determinada puedan afectar a las cuentas del ayuntamiento. La pérdida de eficacia y eficiencia en la gestión de recursos es el precio a pagar para imponer la prudencia, el debate radica en si estamos dispuestos a pagar dicho precio.

Por otro lado, nos encontramos con unas cuentas en un buen estado de salud, con ratios como el de rigidez, margen de autofinanciación o deuda en niveles adecuados, e incluso mejores que en poblaciones de características similares.

La inestabilidad del consistorio (3 alcaldes en una legislatura) no parece haber afectado gravemente a las cuentas.

El ayuntamiento se enfrenta a nuevos retos. En 2019 se aprobó la primera Relación de Puestos de Trabajo para el personal, lo que ha aumentado en gran medida el gasto en el capítulo 1 y con él han disminuido los márgenes de actuación del gestor. Al mismo tiempo, un recurso interpuesto contra el ayuntamiento por un tema urbanístico, puede acabar con el pago por parte del consistorio de 2.000.000€, con un presupuesto que rara vez llega a esa cifra, y cuando lo hace es gracias a subvenciones externas, se ve a simple vista que no será un reto fácil que afrontar. Por suerte, las cuentas del ayuntamiento están saneadas, lo que le permitirá asumir una parte de la deuda.

Al mismo tiempo, hemos podido que la inversión propia es baja. Conseguir que el consistorio pueda destinar una pequeña parte del presupuesto anual a inversión propia, sin tener que depender de subvenciones condicionadas, parece un buen objetivo a alcanzar para mejorar sus indicadores de inversión.

En definitiva, los resultados del análisis son en general buenos, y en los últimos años los diferentes parámetros estudiados muestran una mejora en todos los ámbitos. Ahora bien, el futuro es incierto y está lleno de retos, será trabajo de los gestores actuales y de los que vendrán que el consistorio siga saneado y prestando tan buenos indicadores.

ANEXO

En este anexo se han incluido algunas tablas resumen del presupuesto de la entidad, con algo más de detalle que las tablas del trabajo debido a que son algo más extensas, con el objetivo de que puedan ser consultadas para complementar la información del punto 7 y 8.

Estado de ingresos

Total de ingresos presupuestados (tabla 38)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Capítulo 1	648.000,00	648.000,00	653.091,07	648.128,06	651.827,34
IBI	505.000,00	505.000,00	537.010,15	534.533,00	534.533,00
IVTM	110.000,00	110.000,00	103.474,85	100.696,00	100.696,25
IIVU	30.000,00	30.000,00	8.500,00	8.500,00	8.500,00
IAE	3.000,00	3.000,00	4.106,07	4.399,06	8.098,09
Capítulo 2	15.000,00	15.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
ICIO	15.000,00	15.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
Capítulo 3	295.900,00	295.900,00	270.685,00	287.190,00	306.830,61
30 tasas prestación de servicios básicos	232.000,00	232.000,00	210.285,00	216.440,00	208.562,09
31 tasas por la prestación de servicios de carácter social.	0	0	0	2.000,00	2.433,82
32 tasas por la realización de servicios de competencia municipal	8.500,00	8.500,00	13.400,00	23.750,00	9.440,93
33 tasas por aprovechamiento de espacios públicos	27.900,00	27.900,00	27.900,00	27.200,00	41.433,42
34 precios públicos	3.800,00	3.800,00	300,00	300,00	300,00
36 ventas	-	-	-	-	33.829,60
39 otros ingresos	23.700,00	23.700,00	18.800,00	17.500,00	10.830,75
Capítulo 4	518.200,00	1.030.792,05	559.772,23	559.887,13	636.158,89
42 de la administración del estado	311.200,00	311.200,00	321.082,00	311.701,88	315.724,00
45 de la administración de la comunidad autónoma	183.000,00	201.353,34	186.690,23	196.185,25	245.348,11
46 de entidades locales (Consell)	24.000,00	518.238,71	52.000,00	52.000,00	70.586,78
47 de empresas privadas			-	-	4.500,00
Capítulo 5	7.800,00	10.800,00	9.854,72	10.154,72	12.484,71
52 intereses de depósitos	300,00	300,00	300,00	100,00	7,99
54 rentas de inmuebles	7.500,00	10.500,00	9.554,72	9.554,72	6.476,72
55 procedentes de concesiones	-	-	-	500,00	6.000,00
Capítulo 7	350.000,00	280.750,09	556.678,09	279.580,12	430.755,27
75 de comunidades autónomas	350.000,00	203.350,09	287.378,84	245.078,00	244.802,20
76 de entidades locales (Consell)		77.400,00	269.299,25	34.502,12	185.953,07
Total	1.834.900,00	2.281.242,14	2.075.081,11	1.809.940,03	2.063.056,82

Total de Ingresos liquidados (tabla 39)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Capítulo 1	666.430,19	785.025,52	630.471,19	597.477,48	610.766,32
IBI	526.697,40	665.371,92	516.528,82	479.048,13	485.710,46
IVTM	104.938,43	102.416,34	100.226,51	98.896,73	98.916,31
IIVU	25.052,60	8.504,21	4.662,19	5.923,27	3.710,13
IAE	9.741,76	8.733,05	9.053,67	13.609,35	22.429,42
Capítulo 2	25.924,49	31.073,69	25.326,93	25.153,90	11.205,79
ICIO	25.924,49	31.073,69	25.326,93	25.153,90	11.205,79
Capítulo 3	267.392,70	312.538,26	304.999,56	285.658,87	360.783,40
30 tasas prestación de servicios básicos	197.257,11	205.071,00	209.960,00	208.693,00	213.243,75
31 tasas por la prestación de servicios de carácter social.	0	0	0	2504,5	3.040,75
32 tasas por la realización de servicios de competencia municipal	4.154,34	17.713,82	23.299,89	8.881,13	44.518,50
33 tasas por aprovechamiento de espacios públicos	26.381,11	31.799,22	26.239,26	40.628,09	40.128,25
34 precios públicos	397,00	348,00	468,00	312,00	748,00
36 ventas	0	0	0	0	33.829,60
39 otros ingresos	39.203,14	57.606,22	45.032,41	24.640,15	25.274,55
Capítulo 4	475.696,30	985.722,79	592.564,07	854.735,68	688.424,95
42 de la administración del estado	308.239,20	321.082,46	310.616,88	325.205,32	335.221,35
45 de la administración de la comunidad autónoma	155.457,10	158.436,25	227.817,19	234.336,78	280.437,18
46 de entidades locales (Consell)	12.000,00	506.204,08	52.000,00	295.193,58	72.766,42
47 de empresas privadas	0	0	2.130,00	0	0
Capítulo 5	6.915,60	17.069,77	11.129,26	10.062,09	16.065,92
52 intereses de depósitos	990,88	358,97	74,54	7,37	11,20
54 rentas de inmuebles	5.924,72	6.922,98	9.554,72	9.554,72	9.554,72
55 procedentes de concesiones	0	9.787,82	1.500,00	500,00	6.500,00
Capítulo 7	360.330,32	233.371,25	554.314,08	39.568,06	275.714,89
75 de comunidades autónomas	360.330,32	155.971,25	287.378,83	5.078,00	244.284,93
76 de entidades locales (Consell)	0	77.400,00	266.935,25	34.490,06	31.429,96
Total	1.802.689,60	2.364.801,28	2.118.805,09	1.812.656,08	1.962.961,27

Total de gastos presupuestados (tabla 40)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Capítulo 1	596.400,00	619.155,55	625.619,23	633.544,39	693.210,19
Gastos de personal	596.400,00	619.155,55	625.619,23	633.544,39	693.210,19
Capítulo 2	743.212,65	689.783,96	690.440,00	980.331,12	885.757,82
21 reparación, mantenimiento y conservación	192.600,00	140.453,34	145.340,00	407.281,12	321.593,31
22 material, suministros y otros	520.312,65	520.130,62	513.900,00	543.321,00	536.259,49
23 dietas y desplazamientos de cargos electos	26.700,00	26.700,00	28.200,00	28.200,00	27.609,09
24 gastos de edición y publicación.	3.600,00	2.500,00	3.000,00	1.529,00	295,93
Capítulo 3	27.200,00	27.200,00	4.835,00	3.600,00	3.300,00
31 intereses de prestamos	26.200,00	26.200,00	3.835,00	2.600,00	2.200,00
35 comisiones y otros	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.100,00
Capítulo 4	57.725,00	63.625,16	65.425,16	82.026,16	152.778,71
46 a entidades locales	22.225,00	33.125,16	35.625,16	39.261,16	88.216,71
48 a entidades sin fines de lucro	35.500,00	30.500,00	29.800,00	42.765,00	64.562,00
Capítulo 6	748.427,78	747.110,42	780.358,47	804.133,92	493.307,01
60 inversión nueva en infraestructuras destinadas al uso general	75.585,72	19.434,89			
61 inversión de reposición de infraestructuras destinadas al uso general	239.958,42	157.200,66	371.009,23	279.928,85	145.039,70
62 inverso de reposición asociada al funcionamiento del servicio	7.883,64	17.083,64	30.000,00	283.763,68	28.129,81
63 inverso nueva asociada al funcionamiento del servicio	425.000,00	553.391,23	379.349,24	240.441,39	320.137,50
Capítulo 9	273.725,64	668.962,90	79.039,64	400.715,08	80.249,64
91 amortización de prestamos	273.725,64	668.962,90	79.039,64	400.715,08	80.249,64
Total	2.446.691,07	2.815.837,99	2.245.717,50	2.904.350,67	2.308.603,37

Total de gastos presupuestados (tabla 41)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Capítulo 1	595.691,42	614.589,92	624.937,38	623.366,71	618.088,97
Gastos de personal	595.691,42	614.589,92	624.937,38	623.366,71	618.088,97
Capítulo 2	711.809,63	657.534,53	683.087,82	703.706,47	664.107,20
21 reparación, mantenimiento y conservación	138.938,88	136.397,44	155.232,23	192.645,53	92.259,50
22 material, suministros y otros	546.739,23	485.896,21	502.888,98	486.630,81	548.656,44
23 dietas y desplazamientos de cargos electos	23.680,06	27.140,88	22.565,66	23.630,13	23.191,26
24 gastos de edición y publicación.	2.451,46	8.100,00	2.400,95	800,00	-
Capítulo 3	25.510,64	7.693,29	3.818,24	2.902,84	3.094,26
31 intereses de prestamos	24.909,08	6.705,91	3.430,07	2.490,66	2.028,89
35 comisiones y otros	601,56	987,38	388,17	412,18	1.065,37
Capítulo 4	45.320,46	47.098,09	54.094,43	65.609,77	150.312,46
46 a entidades locales	21.939,19	19.819,89	34.458,54	23.884,56	89.700,46
48 a entidades sin fines de lucro	23.381,27	27.278,20	19.635,89	41.725,21	60.612,00
Capítulo 6	261.274,00	491.691,61	271.055,33	525.066,29	330.584,42
60 inversión nueva en infraestructuras destinadas al uso general	44.699,90	6.049,73			
61 inversión de reposición de infraestructuras destinadas al uso general	166.129,00	53.156,50	123.676,49	241.081,97	134.522,43
62 inverso de reposición asociada al funcionamiento del servicio	-	13.184,35	-	43.461,61	25.943,93
63 inverso nueva asociada al funcionamiento del servicio	50.445,10	419.301,03	147.378,84	240.522,71	170.118,06
Capítulo 9	52.849,14	614.685,51	56.789,47	57.388,61	57.882,04
91 amortización de prestamos	52.849,14	614.685,51	56.789,47	57.388,61	57.882,04
Total	1.692.455,29	2.433.292,95	1.693.782,67	1.978.040,69	1.824.069,35

Bibliografía

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE).

Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Ley 47/2003, de 23 de noviembre, general presupuestaria (BOE).

Morala Gómez, María Belén y Fernández Fernández, José Miguel. (2006) “Análisis de entidades públicas mediante indicadores: instrumentos de rendición de cuentas y demostración de responsabilidad” *Pecunia* 2, 79-100.

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales

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 (BOE)

Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia presupuestaria.

Vela Bagues, José Manuel (1994) “Contabilidad pública y normalización contable: una especial referencia al caso español” *Revista española de financiación y contabilidad* n. 79, 309-334.

Vigo Martín, Beatriz y González Pueyo, María Jesús (2018) “Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales”, Madrid, el consultor de los ayuntamientos.

Bases de datos consultadas:

IBESTAT, Institut d'estadística de les illes balears, Conselleria de model econòmic, turisme i treball <https://ibestat.caib.es/ibestat/estadistiques/poblacio>, última fecha de consulta 22/07/2019

Los presupuestos del consistorio de María de la Salud, así como las liquidaciones y sus respectivos expedientes de liquidación de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.