

# **UNIDAD DIDÁCTICA**

# **4**

## **ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA.**

DANIEL CARRASCO DIAZ

DIONISIO BUENDIA CARRILLO

M<sup>a</sup> ROCIO CLAROS PEINADO

MARIA JOSÉ FERNANDEZ DOMINGUEZ

## **ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA.**

En la presente unidad didáctica nos ocupamos de la estructura presupuestaria, entendiendo la misma como forma de detallar los ingresos y gastos que realiza la entidad pública correspondiente para que la información que transmite sea lo más fidedigna y su control lo más exhaustivo. Como es lógico es estudio se realiza para los entes locales y de acuerdo con la vigente legislación española.

## **CONTENIDO**

### **¿Qué se entiende por estructura presupuestaria?**

Es la clasificación y ordenación de los distintos componentes del presupuesto de las entidades locales y de sus organismos autónomos para poder ofrecer una información adecuada y precisa, que dé respuesta a los diversos interrogantes que se plantean en relación con la actividad económico-financiera de los entes públicos.

### **¿Cuál es esa clasificación?**

Una clasificación primaria es aquella que diferencia dentro del presupuesto entre el estado de gastos y el estado de ingresos:

- En el estado de gastos se incluirán, con la debida separación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- En el estado de ingresos figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Los componentes de estos dos estados (créditos para gastos y previsiones de ingresos) deben, asimismo, clasificarse y ordenarse siguiendo unos criterios establecidos.

## **¿Cuáles son esos criterios de clasificación?**

El criterio recogido en la ley es que tanto para los ingresos como para los gastos se tendrá que tener en cuenta su naturaleza económica y exclusivamente para estos últimos, las finalidades y objetivos que se pretendan conseguir. (artículo 167 del TRLRHL)

Opcionalmente, se posibilita que las entidades locales clasifiquen los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con los reglamentos o decretos de organización.

Es el Ministerio de Economía y Hacienda el que establece la estructura de la información de los presupuestos, de su ejecución y liquidación, a la que deberán ajustarse todas las entidades locales a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de remisión de dicha información.

Para analizar dichas clasificaciones, tomaremos como base la Orden Ministerial EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se define la estructura de los presupuestos de las entidades locales y sus organismos autónomos y los criterios de clasificación de sus ingresos y gastos que estará vigente hasta la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos del ejercicio 2014, ya que con fecha 14 de marzo, se aprobó su modificación por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo que será de aplicación a la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos correspondientes al ejercicio 2015 y siguientes.

La modificación se produce para adaptar la regulación presupuestaria de las Entidades Locales a Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y a la definición que, en ella se realiza, del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7). Y la clasificación, y terminología empleada, recogen las modificaciones que, en materia de las competencias locales, se han efectuado por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Las novedades más significativas son:

Por un lado, en cuanto a la clasificación de los créditos por programas y su ordenación se modifica en el siguiente sentido:

- La clasificación puede llegar a subprogramas
- El detalle tendrá que adaptarse a lo establecido en el anexo I y, aunque la norma general es el detalle por grupos de programas, habrá de hacerse a nivel de programa cuando así lo determine el anexo (por especificarse en él la división en programas).
- La estructura del Anexo pasa a ser “cerrada y obligatoria para todas las entidades locales”, aunque se determina que “no obstante, será abierta a partir del nivel de programas y subprogramas, por lo que podrán crearse los programas y subprogramas que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que por esta Orden se establece” (art. 4.3)
- Cuando una Entidad local asuma competencias (en aplicación del art. 27 LBRL) queda obligada a “realizar el necesario desarrollo de los grupos de programa, a fin de que exista una exacta correspondencia entre cada servicio asumido y un único programa o subprograma presupuestario” (art. 4.4)

Por otra parte respecto a la clasificación económica se introduce un capítulo 5 que debe corresponder a la obligación de las Entidades Locales de incluir en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos, el Fondo de Contingencia, que “se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio” que el art. 31 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera impone a los municipios que sean capitales de provincia, capitales de Comunidad Autónoma o tengan una población de derecho superior a los 75.000 habitantes y a las diputaciones Provinciales). A nivel de programa se recogen en el grupo 929 “imprevistos y funciones no clasificadas”.

### **¿Son de aplicación para todas las entidades locales?**

Sí porque se ha eliminado la posibilidad de que las entidades locales de menos de

5.000 habitantes, a partir del ejercicio 2014, pudieran presentar sus presupuestos con una estructura simplificada para realizar una valoración fundada de la prestación de los servicios por parte de esas entidades. (modificación introducida por La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en el artículo 167 del TRLRHL).

Para analizar la estructura de los Presupuestos de las Entidades Locales, vamos a distinguir entre la estructura del Presupuesto de Gastos y la del Presupuesto de Ingresos.

### **Estructura del estado de gastos del presupuesto**

El ESTADO DE GASTOS se clasificará de acuerdo a los siguientes criterios:

- Clasificación por programas agrupa los gastos teniendo en cuenta las finalidades u objetivos que se quieren alcanzar con los mismos, y así poder dar respuesta a la pregunta *¿para qué se gasta?*.
- Clasificación económica agrupa los gastos teniendo en cuenta su naturaleza económica, permitiendo así dar respuesta a la pregunta *¿en qué se gasta?*
- Clasificación orgánica agrupa los gastos teniendo en cuenta la estructura de la organización y permite responder a *¿quién gasta?*

Es la clasificación y ordenación de los distintos componentes del presupuesto para poder ofrecer una información adecuada y precisa, que dé respuesta a los diversos interrogantes que se plantean en relación con la actividad económico-financiera de los entes públicos,

Una clasificación primaria es aquella que diferencia dentro del presupuesto entre el estado de gastos y el estado de ingresos:

- En el estado de gastos se incluirán, con la debida separación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
- En el estado de ingresos figurarán las estimaciones de los distintos recursos

económicos a liquidar durante el ejercicio.

Los componentes de estos dos estados (créditos para gastos y previsiones de ingresos) deben, asimismo, clasificarse y ordenarse siguiendo unos criterios establecidos.

Para analizar dichas clasificaciones, tomaremos como base la Orden Ministerial EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se define la estructura de los presupuestos de las entidades locales y sus organismos autónomos y los criterios de clasificación de sus ingresos y gastos, que recientemente ha sido modificada por la Orden HAP/419/2014.

En dicha normativa se establece que el ESTADO DE GASTOS se clasificará de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. **Por programas.** Los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir, con arreglo a la clasificación por áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas. El detalle de los créditos se presentará, como mínimo, a nivel de grupos de programas de gasto. La estructura por grupos de programas de gasto es abierta por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios. Los grupos de programas de gasto podrán desarrollarse en programas y subprogramas, cuya estructura será igualmente abierta.

Así, la clasificación por programas en su máximo nivel de agregación presenta las siguientes áreas de gasto:

- Área de Gasto 1. Servicios públicos básicos.
- Área de Gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social.
- Área de Gasto 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente.
- Área de Gasto 4. Actuaciones de carácter económico.
- Área de Gasto 9. Actuaciones de carácter general.
- Área de Gasto 0. Deuda Pública.

- b. **Por categorías económicas.** La clasificación económica del gasto agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras. Atendiendo a su naturaleza económica, los capítulos se desglosarán en artículos, y éstos, a su vez, en conceptos, que se podrán subdividir en subconceptos. El detalle de los créditos se presentará, como mínimo, a nivel de concepto. La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios. Los subconceptos podrán desarrollarse en partidas, cuya estructura es igualmente abierta.

La clasificación económica del presupuesto de gastos presenta el siguiente detalle a nivel de capítulo:

- Capítulo 1. Gastos de personal.
- Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios.
- Capítulo 3. Gastos financieros.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes.
- Capítulo 5. Fondo de contingencia y otros imprevistos.
- Capítulo 6. Inversiones reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.
- Capítulo 8. Activos financieros.
- Capítulo 9. Pasivos financieros.

- c. **Por unidades orgánicas.** Es potestativa para la Entidad local y se le deja libertad de codificación para mostrar el órgano o unidad que efectúa los gastos.

**La aplicación presupuestaria** cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, a nivel de grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente, y además la clasificación orgánica si se hubiese

optado.

El control contable de los gastos se realizará sobre la aplicación presupuestaria y el fiscal sobre el nivel de vinculación jurídica.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, modificó el artículo 167 del TRLRHL, por lo que las entidades locales de menos de 5.000 habitantes, a partir del ejercicio 2014, ya no podrán presentar sus presupuestos a nivel de área de gasto y artículo, sino a mayor desagregación.

### ***Ejemplo.***

A efectos de elaborar un Presupuesto asignamos al estado de gastos del Ayuntamiento X los siguientes gastos clasificándolos por grupo de programas y conceptos según la estructura presupuestaria actualmente en vigor:

<b>CONCEPTO</b>	<b>GRUPO DE PROGRAMA (3 DIGITOS)</b>	<b>CONCEPTO ( 3 DIGITOS)</b>
• Retribuciones básicas de la Policía Municipal	132	120
• Reposición de cristales en un Colegio Público	321	632
• Adquisición de mobiliario para el Polideportivo Municipal	342	625
• Gastos de teléfonos de la oficina de obras	169	222
• Subvención para celebración del día del libro a la Sociedad Cultural "YY"	334	48x
• Retribuciones del personal laboral de obras	169	130
• Adquisición de vestuario para el personal de Protección Civil.	134	221
• Asfaltado de la Calle Real del municipio	155	619
• Abono de la pintura del Centro Deportivo "Amigos equipo H"	342	212
• Pago de intereses del préstamo a largo plazo con el Bco. XX	011	310
• Adquisición de pistolas para la policía municipal.	132	629
• Pago de gastos notariales de la escritura de un préstamo firmado con el Banco YX	011	227
• Repoblación forestal del Parque Municipal "HL"	171	619
• Adquisición de un programa informático de gestión Tributaria.	932	641
• Gastos para la celebración del "Día del Mayor"	230	226
• Contratación del Plan de Ordenación con un gabinete externo.	151	227
• Retribuciones del Personal de la oficina de Recaudación		



• Adquisición por leasing de un coche para la Alcaldía.	934	12x
• Contrato de limpieza viaria con una empresa.	912	204 ó 648
• Retribuciones del personal laboral del Polideportivo Municipal.	163	227
• Gastos del combustible para calefacción de las oficinas municipales	342	130
	920	221

### Estructura del estado de ingresos del presupuesto

Por su parte, las previsiones incluidas en los ESTADO DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO de la entidad local se clasificarán, de acuerdo a un **criterio económico** separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras, de acuerdo con la estructura que por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios.

La clasificación económica del presupuesto de ingresos, a nivel de capítulo presenta el siguiente detalle:

- Capítulo 1. Impuestos directos.
- Capítulo 2. Impuestos indirectos.
- Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes.
- Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.
- Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.
- Capítulo 8. Activos financieros.
- Capítulo 9. Pasivos financieros.

### **Ejemplo.**

A efectos de elaborar un Presupuesto asignar al estado de Ingresos del Ayuntamiento X las siguientes previsiones de ingresos clasificándolos por conceptos según la estructura presupuestaria actualmente en vigor:

CONCEPTO	CONCEPTO (3 DIGITOS)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)</li> <li>• Subvención de la Diputación para la realización de la pavimentación de varias calles</li> <li>• Tasa por recogida domiciliaria de basuras</li> <li>• Intereses de la cuenta corriente de las entidades bancarias.</li> <li>• Participación en los impuestos del Estado</li> <li>• Compensación de la C. Telefónica de España.</li> <li>• Precio público por entradas en piscinas municipales.</li> <li>• Entradas por actuaciones culturales.</li> <li>• Ingresos por aprovechamientos urbanísticos como consecuencia de convenios firmados con empresas urbanizadoras.</li> <li>• Impuesto sobre Construcciones y Obras.</li> <li>• Previsión de la contratación de un préstamo a largo plazo para la construcción de una Casa de Cultura.</li> <li>• Subvención para la repoblación forestal del Parque Municipal "HL"</li> <li>• Tasa por prestación de servicios del Cementerio Municipal.</li> <li>• Subvención para la celebración del "Día del Mayor"</li> <li>• Tasa sobre terrazas en la vía pública</li> </ul>	<p>113</p> <p>761</p> <p>302</p> <p>520</p> <p>420</p> <p>338</p> <p>343</p> <p>344</p> <p>397</p> <p>290</p> <p>913</p> <p>7xx</p> <p>319</p> <p>4xx</p> <p>335</p>

### **RESUMEN**

La estructura presupuestaria es un elemento más que los expertos introducen en la herramienta para presupuestaria para que la misma realice las funciones de información y control que le corresponden. En la unidad que nos ocupa hemos centrado nuestra atención en mostrar cómo se estructura el presupuesto para los entes locales españoles, de acuerdo a la vigente legislación, desde la mayor a la menor desagregación, tanto para los gastos como los ingresos.

El ESTADO DE GASTOS se clasificará de acuerdo a los criterios de clasificación por programas, que agrupa los gastos teniendo en cuenta las finalidades u objetivos que se quieren alcanzar con los mismos, y así poder dar respuesta a la pregunta *¿para qué se gasta?*, de clasificación económica, que agrupa los gastos teniendo en cuenta su naturaleza económica, permitiendo así dar respuesta a la pregunta *¿en qué se gasta?* y finalmente, la clasificación orgánica agrupa los gastos teniendo en cuenta la estructura de la organización y permite responder a *¿quién gasta?*.

El ESTADO DE INGRESO, por su parte, se clasificará solo de acuerdo a un criterio económico separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras, de acuerdo con la estructura que por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.