

EL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
OpenCourseWare
2014

Gaizka Zubiaur Etcheverry (Coordinador)

Josune Amondarain Arteche
Teodoro A. Caraballo Esteban

Departamento de Economía Financiera I / Finantza Ekonomia I Saila
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

TEMA 2:

EL PRESUPUESTO. CONCEPTO Y APROBACIÓN

2.1.- Concepto.

A la hora de analizar el presente apartado, así como los siguientes, vamos a considerar lo establecido en las Normas Forales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, por ser las normas que con mayor probabilidad deberíamos atender si prestamos nuestros servicios profesionales para organismos pertenecientes a Entidades Locales de estos Territorios. Aún así, destacamos dos hechos. Por una parte, señalar que las Normas Forales de los tres Territorios son prácticamente idénticas. Por otra parte, observar que en los aspectos conceptuales no hay diferencias significativas de la normativa estatal, en cuanto que las normas forales son «adaptaciones» de la norma estatal.

Los Presupuestos Generales del Estado definen el Presupuesto como *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.*

La Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia, define el Presupuesto como *la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por las Entidades Locales en cada ejercicio económico y presupuestario.*

Ahora bien, entendemos que lo relevante no es la definición en sí misma sino los aspectos que la fundamentan. Así, debemos precisar las siguientes cuestiones:

➤ **Expresión Formal Documental. Periodicidad y Regularidad en su Confeción.**

Todos los aspectos relacionados con el Presupuesto están regulados por el Derecho Administrativo y presupuestario. Esto es, aspectos como su contenido, estructura, presentación y funcionamiento atienden a modelos formales preestablecidos y los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación, ejecución, control y liquidación del Presupuesto están totalmente regulados.

➤ **Presentado en Términos Financieros y Contables.**

El presupuesto presenta un Estado de Ingresos y un Estado de Gastos, los cuales se entienden mejor si se considera un Estado de Derechos y un Estado de Obligaciones.

¿Derecho y Obligación a qué?. Derecho a entradas de tesorería (cobrar fondos líquidos) y obligación a entregar tesorería (pagar fondos líquidos). Esto es, tanto en el Estado de Ingresos como en el Estado de Gastos sólo se contemplan partidas que van a suponer un flujo financiero (cobros/pagos) para la entidad, de tal forma que aquellos hechos que no vayan a suponer dicho flujo financiero no se recogen en el presupuesto considerando la configuración actual de éste. Por ejemplo, la amortización es un hecho económico que afecta al patrimonio de la entidad, que la contabilidad lo recoge, pero que no tiene reflejo presupuestario en cuanto no implica un flujo monetario para la entidad.

La necesidad de que los derechos y obligaciones sean consignados numéricamente significa que los mismos deben ser valorados económicamente. El resultado de dicha valoración deberá reflejarse en el documento presupuestario. Además, el conjunto de estos derechos y obligaciones debe ser presentado de forma sistemática al objeto de otorgar rigor y credibilidad a la elaboración del Presupuesto General de la Entidad, en cuanto instrumento de planificación financiera de la actividad de ésta e instrumento de coordinación de la misma con los distintos sujetos económicos. Además, sirve para armonizar y comparar de forma homogénea la actividad la Entidad en el tiempo y respecto a otras entidades.

Por otra parte, la terminología utilizada es contable. En el sistema presupuestario hablaremos en términos de Ingresos y Gastos, y la denominación de las partidas será la misma o muy similar a la utilizada en el sistema contable. Ahora bien, mientras que en presupuesto sólo se presentan Ingresos (*Derechos a cobrar*) y Gastos (*Obligaciones a pagar*), en el sistema contable se observan Activos, Pasivos, Patrimonio Neto –Gastos e Ingresos-. Así por ejemplo:

Cuadro 10

	Presupuesto	Contabilidad
Adquisición de un ordenador	Gasto	Activo (+)
Operación de endeudamiento	Ingreso	Pasivo (+)
Sueldos y salarios	Gasto	Gasto
Venta de un edificio	Ingreso	Activo (-)
Amortización de la deuda	Gasto	Pasivo (-)
Entrada piscina municipal	Ingreso	Ingreso

➤ **Es una Autorización Máxima de Gasto al Órgano Ejecutivo para la realización del Programa Directivo.**

❖ **Carácter de Previsión.** A la hora de presupuestar se asume que gestionamos recursos públicos, los cuales, no habría que decirlo, no son de propiedad particular y menos del político o del funcionario. Asimismo, el Presupuesto es el documento que recoge la *previsión anual* de los ingresos y gastos de la Entidad. A los efectos de vivir dentro de nuestras posibilidades el nivel de ingreso presupuestario debe condicionar el nivel de gasto presupuestario. Con un criterio de prudencia, mientras que el ingreso es estimativo el gasto es limitativo. Sobre la previsión de ingresos se planificarán los gastos que puedan ser realizados en el ejercicio presupuestario. Los ingresos señalados en el Presupuesto son fundamento y justificación de los gastos. Ahora bien, el Presupuesto no es límite de los derechos reconocidos para la entidad. Es decir, las entidades públicas presupuestarán atendiendo a estimaciones razonables de ingreso, con la posibilidad de que si la actividad económica es favorable el ingreso realizado por la entidad pública pueda ser mayor del estimado. Por su parte, el nivel de gasto está limitado, en sentido cuantitativo, cualitativo y temporal. Esto es, no se puede gastar más de lo aprobado ni en aquello para lo cual no se haya aprobado y debe ser gastado en el período para el cual ha sido aprobado, si bien la propia norma presupuestaria recoge mecanismos que posibilitan “flexibilizar” o “romper” con tales preceptos.

❖ **Basado en la Idea de Equilibrio entre Ingresos y Gastos.** Desde una posición conceptual cada sociedad dispondrá del nivel de bienes y servicios públicos que considere atendiendo al nivel de impuestos que quiera pagar. Si esto no es así, se incurrirá en déficit presupuestario el cual deberá ser cubierto con deuda, traspasando a generaciones futuras la obligación de atenderla reduciendo el nivel de bienes y servicios públicos que les correspondería.

A estos efectos, tanto en la aprobación como en la ejecución presupuestaria, el presupuesto debe estar equilibrado, es decir, los ingresos deben cubrir los gastos. Se puede aprobar un presupuesto equilibrado o con superávit, pero nunca en déficit. Esto implica que si estamos ante un presupuesto equilibrado:

- ante una modificación al alza en el nivel de gastos deberemos modificar al alza las previsiones de ingreso (si manifestamos la voluntad o necesidad de incrementar el gasto debemos señalar cómo lo vamos a financiar);
- ante una modificación a la baja del nivel de gasto no tendremos porqué reducir la previsión de ingreso (estaríamos en situación de superávit);
- ante una modificación a la baja en las previsiones de ingreso se deberá proceder a una modificación a la baja en el nivel de gasto;
- ante una modificación al alza de las previsiones de ingreso no se tiene que realizar una modificación al alza del gasto (estaríamos en situación de superávit y dichos recursos podrán ser utilizados en ejercicios posteriores).

❖ **Programa Directivo en Términos Financieros.** El equipo de gobierno gestiona recursos públicos con la finalidad de desarrollar aquellos programas públicos que satisfagan los objetivos que se determinan con la aprobación del Presupuesto por parte del máximo órgano de representación popular correspondiente (por ejemplo, el Pleno Municipal, las Juntas Generales o las Cortes). Ahora bien, tal como se ha indicado anteriormente, en el presupuesto sólo se recogen aquellos elementos que dan lugar a un flujo monetario.

➤ **Es un Instrumento de Control.** El propio Presupuesto se configura como el instrumento fundamental para el proceso de rendición de cuentas por parte del órgano ejecutivo de la actividad realizada respecto a la planificada, así como el instrumento base para el control de dicha actividad tanto por la oposición como por los órganos internos (Interventor) y externos (Tribunal de Cuentas).

2.2.- Principios Presupuestarios.

Los Principios presupuestarios son aquellas normas básicas que determinan el contenido y el ámbito de los presupuestos, constituyendo, desde el punto de vista formal, una garantía de los derechos de los administrados. El poder político acota el ámbito de actuación de los administradores, de las propias entidades locales respecto al administrado y protegen la obligación de transparencia de la gestión de los ingresos y gastos públicos. Pueden

trasladar una idea de extrema rigidez, pero la propia norma presupuestaria establece mecanismos de flexibilidad para determinados preceptos.

➤ **Competencia:** Este principio determina cual es órgano competente en cada una de las fases de elaboración, aprobación ejecución, control y liquidación del Presupuesto. Así, en el ámbito de las Entidades Locales, la elaboración compete al Alcalde-Presidente de la Entidad; la aprobación, al pleno de la Entidad; la ejecución, al Equipo de Gobierno; el control, se realiza desde la perspectiva interna –Intevensor- y desde la externa –Tribunal de Cuentas-; y, la liquidación, compete de nuevo al Alcalde-Presidente de la Entidad.

➤ **Unidad:** Las Entidades Locales elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto General, en el que se integrarán los presupuestos de la propia Entidad, los de los Organismos Autónomos dependientes de la misma y los estados provisionales de gastos e ingresos de las entidades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad local.

El acto de aprobación del Presupuesto General –Consolidado- es único, pero la ejecución de los presupuestos de cada Organismo es individual.

➤ **Universalidad:** Todos los ingresos previstos y los gastos que vayan a ser reconocidos durante en el ejercicio han de figurar en el Presupuesto de la Entidad Local, sin que pueda existir compensación entre ellos.

No pueden existir presupuestos parciales para operaciones o destinos concretos. Prima una finalidad informativa completa y global de toda la actividad presupuestaria de la Entidad con el objeto de control y transparencia de la actividad realizada por parte de los administrados públicos.

➤ **Equilibrio Financiero:** El Presupuesto ha de presentarse ante el Pleno de modo que el conjunto de los ingresos previstos cubra el conjunto de los gastos que han de ejecutarse en el ejercicio presupuestario, de tal forma que cada uno de los Presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial.

Dos aspectos a considerar. Por una parte, este equilibrio no sólo debe ser exigido en la aprobación inicial sino que debe ser mantenido durante la ejecución. Esta exigencia deriva en las diferentes situaciones comentadas anteriormente.

Cuadro 11

- ❖ Ante una modificación al alza en el nivel de gastos deberemos modificar al alza las previsiones de ingreso (si manifestamos la voluntad o necesidad de incrementar el gasto debemos señalar cómo lo vamos a financiar);
- ❖ Ante una modificación a la baja del nivel de gasto no tendremos porqué reducir la previsión de ingreso (estaríamos en situación de superávit);
- ❖ Ante una modificación a la baja en las previsiones de ingreso se deberá proceder a una modificación a la baja en el nivel de gasto;
- ❖ Ante una modificación al alza de las previsiones de ingreso no se tiene porqué realizar una modificación al alza del gasto (estaríamos en situación de superávit y dichos recursos podrán ser utilizados en ejercicios posteriores).

Por otra parte, en la aprobación de los presupuestos debe considerarse un «segundo equilibrio» que se concreta en que los ingresos corrientes deben cubrir el gasto corriente y la amortización de la deuda.

➤ **Especialidad:** El principio de especialidad se configura desde una triple perspectiva.

❖ **Especialidad Cuantitativa:** Este principio establece que *no puede gastarse una mayor cantidad de fondos para una finalidad que aquella que haya sido aprobada.*

Son nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan este precepto, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

❖ **Especialidad Cualitativa:** Este principio establece que *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.*

❖ **Especialidad Temporal:** Este principio establece que *los créditos presupuestarios aprobados han de ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario, el cual determina su vigencia.*

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

A la finalización del ejercicio, se determinará un conjunto de variables presupuestarias relevantes, que posteriormente analizaremos, como son:

- **Remanente de Crédito**
- **Resultado Presupuestario**
- **Remanente de Tesorería**
- **Ahorro Bruto y Ahorro Neto**

➤ **No Afectación:** Como criterio general, los ingresos presupuestarios que obtiene la Entidad serán utilizados indistintamente para financiar cualquiera de los gastos presupuestarios.

Una vez que la Entidad reconoce el derecho al ingreso y forma parte de las arcas municipales, el conjunto de tales recursos puede ser utilizado para financiar el conjunto de los gastos no estableciéndose una relación entre el origen del recurso y el destino o finalidad del gasto.

Como *excepción a este precepto*, la norma presupuestaria reconoce la *posibilidad de la existencia de ingresos afectados*, esto es, la posibilidad de poder afectar a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar.

➤ **Caja única:** Todos los cobros y pagos de la Entidad Local se realizarán a través de la Caja de la Entidad.

Se articulará un sistema de cuentas pagadoras y cobradoras, con la colaboración de entidades financieras, centralizada su gestión en la oficina competente, con el propósito final de restringir al mínimo posible el movimiento físico de recursos monetarios.

➤ **Publicidad:** Una copia del Presupuesto General de la Entidad, así como de la documentación complementaria y de sus modificaciones, ha de estar a disposición del público, a efectos informativos, desde la aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

Posibilita al administrado presentar reclamaciones, además de que pueda informarse y conocer las decisiones y conductas de sus representantes acerca de la actividad económica de la entidad local, así como el destino de los recursos disponibles y el gasto presupuestario del ejercicio, de la evolución de los proyectos iniciados en ejercicios anteriores y de los que haya decidido desarrollar a futuro.

2.3.- Contenido.

El Presupuesto General no sólo es un documento donde se incluye un Estado de Ingreso y un Estado de Gastos. Es un conjunto de Documentos referido a la totalidad de las Entidades que conforman la Entidad Local, entendida ésta como una unidad.

Centrándonos en la documentación (Presupuesto) básica a presentar en relación a la administración municipal (Ayuntamiento) y los organismos autónomos administrativos, y, en consecuencia, el Presupuesto Consolidado, éstos deben presentar (Ver Cuadro 12):

➤ ***Presupuesto Individualizado:***

❖ **Estado de Gastos:** en el que se incluirán, con la debida especificación, los créditos de pago necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones del ejercicio corriente, así como los créditos de compromiso necesarios para atender las autorizaciones y/o compromisos de gasto de ejercicios futuros.

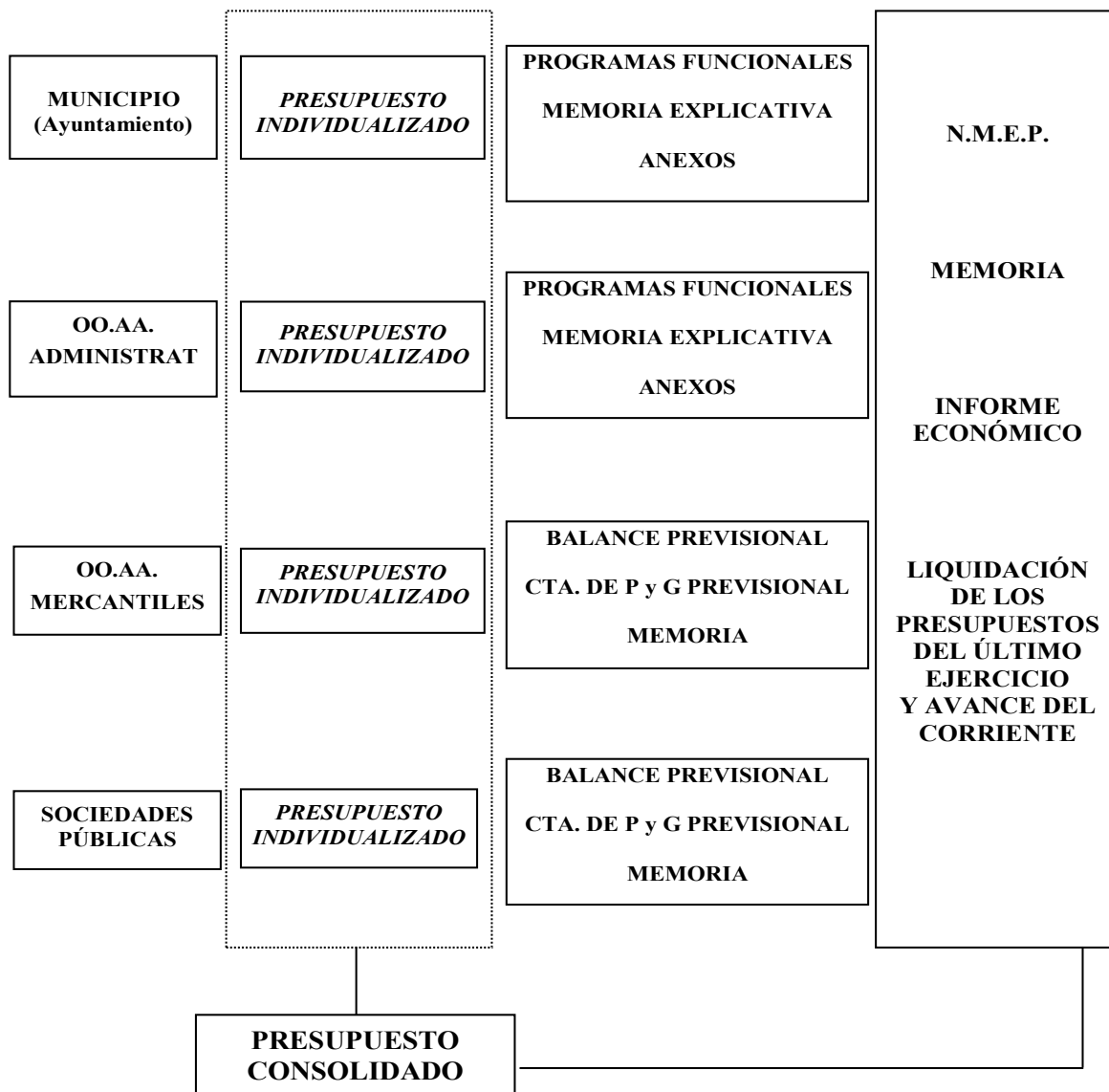
❖ **Estado de Ingresos:** en el que se incluirán las estimaciones de los distintos recursos económicos que se esperan liquidar durante el ejercicio económico y que servirán para financiar los créditos de pago, así como la estimación de los recursos económicos que se espera liquidar en ejercicios futuros relacionados con la financiación de los créditos de compromiso.

➤ ***Descripción de los Programas Funcionales,*** donde se incide en la explicación de los fines a alcanzar con cada objetivo de gasto.

➤ ***Memoria Explicativa*** del contenido y de las principales modificaciones que presenta el presupuesto que se va a someter a discusión y aprobación en relación con el vigente.

➤ Conjunto de *Anexos* con información relativa a créditos de compromiso, inversiones en el ejercicio, transferencias corrientes y de capital, endeudamiento y personal -relación de puestos y plantilla-.

Cuadro 12



DFB. 1992

Tal como se ha señalado, esta documentación hay que presentarla de forma individualizada por cada entidad y de forma consolidada respecto al conjunto de la Entidad local. Además, respecto a la documentación que integra los Presupuestos Generales, hay que presentar:

➤ **Norma Municipal de Ejecución Presupuestaria o Bases de Ejecución del Presupuesto General:** Documento significativo para la gestión ordinaria del Presupuesto. Contendrá, para cada ejercicio, la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquéllas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas y conveniente para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que se pueda modificar lo legislado para la administración económica, ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y formalidades específicas distintas de lo previsto para el Presupuesto.

Cuadro 13

<p>Si bien el contenido de la NMEP es abierto, deberá respetar en todo caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>No podrá modificar lo legislado para la administración económica.</i> ❖ <i>No podrá comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de los previsto para el Presupuesto</i>
<p>Entre otros aspectos se regula:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nivel máximo y limitativo de garantías frente a terceros y nivel máximo de endeudamiento • créditos ampliables: relación expresa, con importe máximo y recursos afectados • régimen de modificaciones presupuestarias • regulación de determinados procedimientos de ejecución presupuestaria <ul style="list-style-type: none"> ✓ acumulación de fases de gasto ✓ delegaciones o desconcentraciones ✓ documentos y requisitos que justifiquen, según el tipo de gastos, el compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación • niveles de vinculación jurídica de los créditos • autorización al presidente para incrementar en un 20% y en un año los créditos de compromiso • régimen especial para la aprobación de créditos adicionales

➤ **Informe Económico-Financiero:** Se exponen las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, el equilibrio financiero del Presupuesto.

➤ **Liquidación del Presupuesto del último ejercicio y avance del corriente:** La Intervención de la Entidad deberá suscribir estos documentos. El avance de la información correspondiente al Presupuesto corriente debe estar, al menos, referida a seis meses del mismo, si bien hay que tener presente que ciertos ingresos impositivos importantes para las Entidades locales se recaudan en períodos concretos no recogidos en estos seis meses con lo que la información del avance puede ser «sesgada».

Por ejemplo, en el Territorio Histórico de Bizkaia y para una mayoría de Entidades Locales, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se recauda en octubre, con lo que a una fecha anterior la posición comparativa entre derechos y obligaciones reconocidas puede dar una posición de déficit que no tiene porque producirse si se observa el ejercicio en su integridad.

2.4.- Elaboración y Aprobación.

El Presupuesto es el plan financiero de la actuación económica a realizar por una Entidad pública de carácter administrativo. La planificación del mismo realiza con antelación a su ejecución. Ahora bien, la norma presupuestaria establece un procedimiento y unos plazos para su elaboración y aprobación. Ver Cuadro 14.

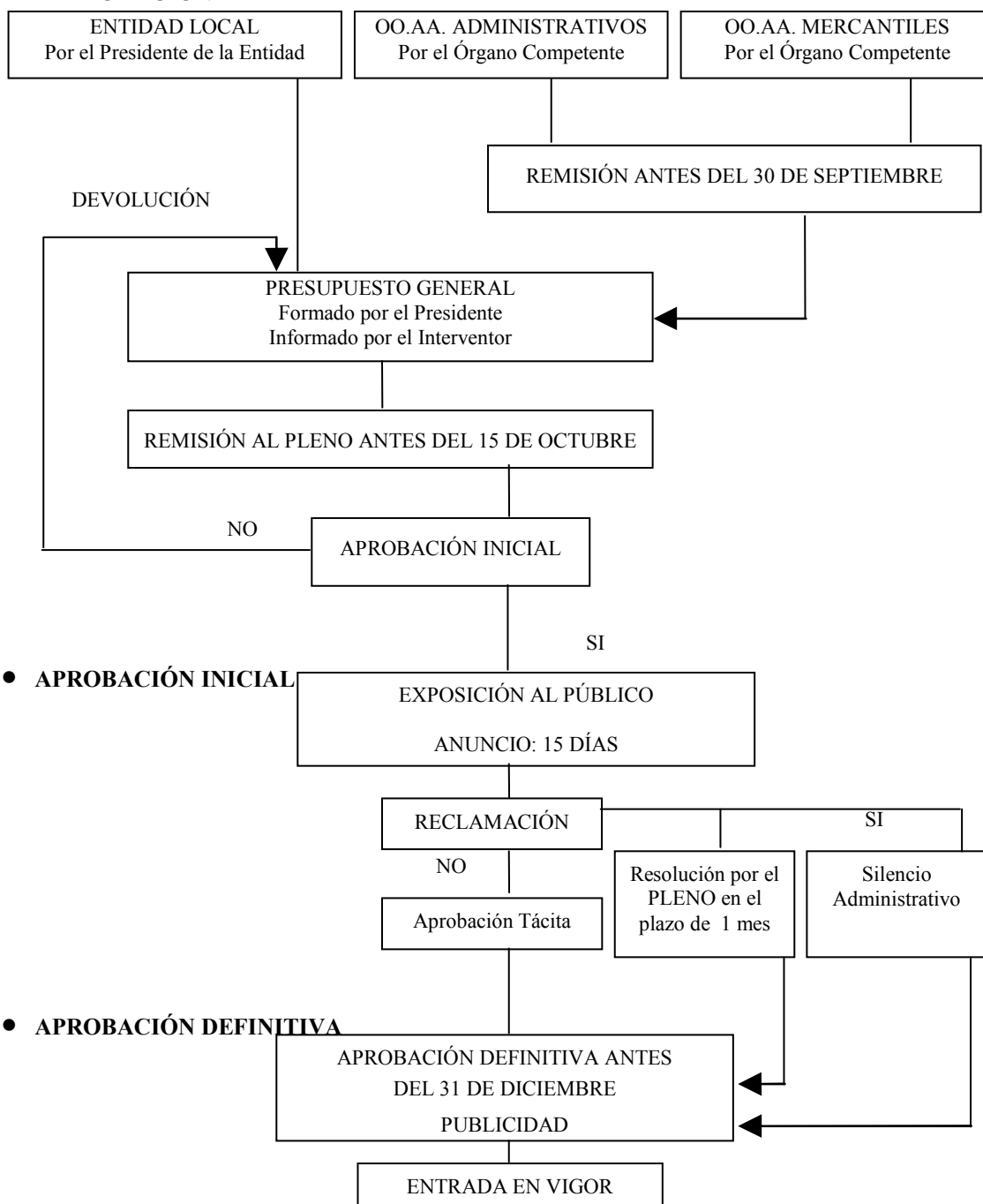
Con fecha límite el 30 de septiembre el Alcalde-Presidente, con la colaboración de la Intervención si así lo estima, debe de tener elaborada la propuesta de Presupuesto General de la Entidad Local para el siguiente ejercicio (implica la integración de los presupuestos individualizados de los diferentes organismos dependientes de la entidad).

Antes del 15 de octubre debe remitir al Pleno de la Entidad local dicha propuesta de Presupuestos para su aprobación inicial. Si es aprobada, comenzará su discusión y aquellas partes afectadas y competentes tendrán la capacidad de presentar las reclamaciones oportunas. Si no es aprobado, procederá su devolución con la necesidad de presentar una nueva propuesta o la aceptación de prorrogar el presupuesto corriente en caso de no presentar una nueva propuesta.

Antes del 31 de diciembre el Pleno de la Entidad local deberá aprobar ó rechazar la propuesta de Presupuesto General definitiva. En caso de aprobación, el Presupuesto entrará en vigor con fecha 1 de enero. En caso de ser rechazado el 1 de enero se prórroga el Presupuesto del ejercicio que se viene ejecutando.

Cuadro 14

● **ELABORACIÓN**



2.4.1.- Prórroga del Presupuesto General.

Si los Presupuestos Generales correspondientes a un ejercicio no hubiesen entrado en vigor al iniciarse éste, se entenderán automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior. El Presupuesto prorrogado no podrá presentar déficit inicial.

Los créditos prorrogados lo serán por el crédito definitivo existente al último día del ejercicio económico finalizado. Esta es una de las diferencias significativas respecto a la norma estatal en cuanto que ésta considera que los créditos serán prorrogados atendiendo al crédito inicial de los mismos.

En ningún caso tendrán la consideración de prorrogables los créditos que deban concluir en el ejercicio anterior, o estén financiados con créditos u otros ingresos específicos o afectados que exclusivamente fueran a percibirse en dicho ejercicio. Asimismo, no serán prorrogables los créditos para operaciones de capital.

Durante el período de prórroga, las modificaciones presupuestarias se regularán por la normativa contenida en el Reglamento Presupuestario y en la N.M.E.P.

Finalizada la prórroga, los presupuestos definitivos se considerarán aprobados con efectos desde 1 de enero y los créditos en ellos incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales.

2.5.- La Estructura Presupuestaria.

La estructura Presupuestaria es el sistema de ordenación y distribución de los ingresos y de los gastos en el Presupuesto.

Tal ordenación debe ser aplicada por todas las entidades públicas sujetas a la norma presupuestaria correspondiente al objeto de conferir al Presupuesto de rigor y de credibilidad en cuanto instrumento de planificación financiera de la actividad de la entidad e instrumento de coordinación de ésta con los distintos sujetos económicos. Además, sirve para armonizar y comparar la actividad de diferentes Entidades públicas.

En nuestro ámbito, así como en el estatal, se atiende a un Estado de Gastos estructurado en programas (Presupuesto por Programas). Cada uno de los Programas “planifican” la consecución de los objetivos políticos pretendidos. Estamos respondiendo a la pregunta *¿para qué se gasta?*

Una vez determinados y cuantificados los objetivos o finalidades a alcanzar, la estructura presupuestaria debe atender a la naturaleza económica de los gastos. Esto es, ahora respondemos a la pregunta *¿en qué se gasta?*. Además, establece la posibilidad de que la Entidad clasifique gastos atendiendo a su estructura orgánica y facilite responder a la pregunta *¿quién gasta?*.

En el caso del Estado de ingresos se atiende a la clasificación económica, siendo potestativa la clasificación orgánica del mismo.

Por tanto, a la hora de clasificar los ingresos se atiende a una clasificación obligatoria, la económica, y a una potestativa, la orgánica. A la hora de presentar los gastos, se atiende a una doble clasificación obligatoria, la funcional y la económica, y a una potestativa, la orgánica.

Cuadro 15

CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS		CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS
¿PARA QUÉ SE GASTA?	FUNCIONAL/PROGRAMAS	SEGÚN LA NATURALEZA ECONÓMICA
¿EN QUÉ SE GASTA?	ECONÓMICA	
¿QUIÉN GASTA?	ORGÁNICA	

Entidades Locales FORALES

	AÑO	ORGÁNICA	FUNCIONAL	ECONÓMICA
GASTOS				
INGRESOS				
	AÑO	ORGÁNICA		ECONÓMICA

ORGÁNICA	XXX XXX.XXX	CENTRO GESTOR (Área) SUBDIVISIONES DEL CENTRO GESTOR	
FUNCIONAL		X GRUPO DE FUNCIÓN XX FUNCIÓN XXX PROGRAMA FUNCIONAL XXX.X PROGRAMA XXX.XX SUBPROGRAMA	
ECONÓMICA		X CAPÍTULO XX ARTÍCULO XXX CONCEPTO XXX.XX SUBCONCEPTO XXX.XX.XX PARTIDA ECONÓMICA	

La *Partida Presupuestaria* vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones **Funcional** y **Económica**, a nivel de *Programa Funcional* y *Concepto*, respectivamente.

En caso de que la Entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, funcional y económica.

ESTADO - Entidades Locales -

	AÑO	ORGÁNICA	PROGRAMAS	ECONÓMICA
GASTOS				
INGRESOS				
	AÑO	ORGÁNICA		ECONÓMICA

ORGÁNICA	XXX XXX.XXX	CENTRO GESTOR (Área) SUBDIVISIONES DEL CENTRO GESTOR	
PROGRAMAS		X ÁREA DE GASTO XX POLÍTICAS DE GASTO XXX GRUPOS DE PROGRAMAS XXX.X PROGRAMA XXX.XX SUBPROGRAMA	
ECONÓMICA		X CAPÍTULO XX ARTÍCULO XXX CONCEPTO XXX.XX SUBCONCEPTO XXX.XX.XX PARTIDA ECONÓMICA	

La *Aplicación Presupuestaria* vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por **Programas** y **Económica**, a nivel de *Grupos de Programas* y *Concepto*, respectivamente.

En caso de que la Entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, por programas y económica.

Hasta 2010, las Entidades Locales del Estado y las Forales atendían a los mismos criterios clasificatorios –Orgánica, Funcional y Económica-. A partir de 1 de enero de 2010, los presupuestos que se presenten en el ámbito estatal modifican su estructura y «sustituyen» la clasificación Funcional por la de Programas –Áreas de Gasto; Políticas de Gasto; Grupos de Programas; Programas y Subprogramas-, con la intención de modernizar y armonizar la estructura presupuestaria a la de los Presupuestos Generales del Estado y reflejar la actividad que desarrollan estas entidades de una forma más adecuada.

De todas formas y en ambos casos, tanto la clasificación funcional como la de por programas agrupa los créditos según la naturaleza de la función y los objetivos que con ellos se propone conseguir. Mantienen la preeminencia «política» del gasto, priorizando la necesidad de determinar para qué se quiere gastar.

Tanto los niveles Grupo de Función y Función, en el caso de la clasificación funcional, como las Áreas de Gasto y las Políticas de Gasto, en el caso de la clasificación por programas, tienen carácter cerrado y obligatorio. Es decir, a la hora de «codificar» el crédito presupuestario correspondiente se debe acudir al código que para ello recoge la norma, no existiendo alternativa. En cambio, los niveles funcionales correspondientes a programas funcionales/grupos de programas, programas y subprogramas tendrán carácter abierto, pudiendo crearse por cada Entidad local cuantos epígrafes de estos niveles estime necesarios de acuerdo a sus necesidades.

Cuadro 16

Entidades Locales Forales	Entidades Locales Estatales
<u>CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS</u>	<u>CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE LOS GASTOS</u>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grupo Función 1: Servicios de Carácter General ➤ Grupo Función 2: Protección Civil y Seguridad Ciudadana ➤ Grupo Función 3: Seguridad, Protección y Promoción Social ➤ Grupo Función 4: Producción de Bienes Públicos de Carácter Social ➤ Grupo Función 5: Producción de Bienes Públicos de Carácter Económico ➤ Grupo Función 6: Regulación Económica de Carácter General ➤ Grupo Función 7: Regulación Económica de Sectores Productivos ➤ Grupo Función 9: Transferencias a Administración Públicas ➤ Grupo Función 0: Deuda Pública 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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 General ➤ Área de Gasto 4: Actuaciones de Carácter Económico ➤ Área de Gasto 9: Actuaciones de Carácter General ➤ Área de Gasto 0: Deuda Pública

Tal como ha sido señalado anteriormente, la clasificación económica refleja la naturaleza del gasto, con independencia del órgano a quien corresponda su asignación y de la función a la que se destine. En este caso se refleja en qué quiere gastar la Entidad -Personal, Bienes Corrientes, Gasto Financiero, Inversiones, Amortización de la deuda, etc-.

Esta clasificación debería permitir conocer el coste de los servicios corrientes, así como el volumen de las inversiones destinadas tanto al mantenimiento de las existentes como a la creación de unas nuevas. La cuestión de la determinación del coste real de los servicios no es factible en cuanto no contempla la amortización de los bienes de inversión utilizados en la producción y prestación de tales servicios. Lo que determinamos es el flujo financiero aplicado a dichos servicios.

Los créditos se ordenan según su naturaleza económica con arreglo a la clasificación por capítulos, que constituyen el primer nivel, susceptibles de división en artículos, segundo nivel, y éstos, a su vez, en conceptos, tercer nivel, que admite también dos subdivisiones potestativas sucesivas, esto es, el subconcepto y la partida. La partida/aplicación presupuestaria se presentará, como mínimo, a nivel de concepto. El código tiene carácter cerrado y obligatorio en sus niveles de capítulo y artículo, mientras que a partir del nivel correspondiente al concepto es abierta, lo que implica la posibilidad de crear los que se consideren necesarios. Aspecto que se mantiene para la clasificación del ingreso.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, determina una primera separación entre gastos e ingresos corrientes y de capital. Los primeros se corresponden con operaciones de gasto e ingreso presupuestario vinculados a la actividad ordinaria de la Entidad, mientras que los segundos se corresponde con gastos e ingresos presupuestarios vinculados a la actividad de formación de capital (inversión/desinversión y ayudas a la inversión) de la Entidad, así como a la actividad de financiación de la misma con pasivos financieros (endeudamiento).

Ahora bien, con el fin de facilitar la determinación de la posición de equilibrio presupuestario al objeto de evaluar el cumplimiento de estabilidad presupuestaria en el marco de la normativa vigente, la clasificación económica del gasto e ingreso ha sido actualizada y modernizada, diferenciado entre operaciones no financieras y operaciones financieras. Dentro de las operaciones financieras se recogen los gastos e ingresos

corriente y de capital, reflejándose como operaciones financieras los gastos e ingresos presupuestarios vinculados con activos y pasivos financieros.

Cuadro 17

NATURALEZA ECONÓMICA DEL ESTADO DE GASTOS	
OPERACIONES CORRIENTES <i>(Mantenimiento de la Actividad)</i>	OPERACIONES DE CAPITAL <i>(Operaciones de Inversión - Financiación)</i>
Cap. 1 Gastos de Personal Cap. 2 Bienes Corrientes y de Servicios Cap. 3 Gastos Financieros Cap. 4 Transferencias y Subvenciones Corrientes	Cap. 6 Inversiones Reales Cap. 7 Transferencias y Subvenciones de Capital Cap. 8 Activos Financieros Cap. 9 Pasivos Financieros

NATURALEZA ECONÓMICA DEL ESTADO DE INGRESOS	
OPERACIONES CORRIENTES <i>(Mantenimiento de la Actividad)</i>	OPERACIONES DE CAPITAL <i>(Operaciones de Inversión - Financiación)</i>
Cap. 1 Impuestos Directos Cap. 2 Impuestos Indirectos Cap. 3 Tasas y Otros Ingresos Cap. 4 Transferencias y Subvenciones Corrientes Cap. 5 Ingresos Patrimoniales	Cap. 6 Inversiones Reales Cap. 7 Transferencias y Subvenciones de Capital Cap. 8 Activos Financieros Cap. 9 Pasivos Financieros

Cuadro 18

NATURALEZA ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO	
GASTOS	INGRESOS
Cap. 1 Gastos de Personal Cap. 2 Bienes Corrientes y de Servicios Cap. 3 Gastos Financieros Cap. 4 Transferencias Corrientes	Cap. 1 Impuestos Directos Cap. 2 Impuestos Indirectos Cap. 3 Tasas y Otros Ingresos Cap. 4 Transferencias Corrientes Cap. 5 Ingresos Patrimoniales
OPERACIONES CORRIENTES	OPERACIONES CORRIENTES
Cap. 6 Inversiones Reales Cap. 7 Transferencias de Capital	Cap. 6 Inversiones Reales Cap. 7 Transferencias de Capital
OPERACIONES DE CAPITAL	OPERACIONES DE CAPITAL
OPERACIONES NO FINANCIERAS	OPERACIONES NO FINANCIERAS
Cap. 8 Activos Financieros Cap. 9 Pasivos Financieros	Cap. 8 Activos Financieros Cap. 9 Pasivos Financieros
OPERACIONES FINANCIERAS	OPERACIONES FINANCIERAS
TOTAL PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO