La calidad de las previsiones presupuestarias de los municipios.

Agnés Xelvi Pérez
Ayuntamiento de Alzira

Ana Herrero Alcalde
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Jordi Vila i Vila
Ayuntamiento de Alzira

Revista Auditoría Pública nº 86
Diciembre 2025. Páginas: 89-99

Resumen: En este trabajo se analizan las desviaciones en los principales capítulos de gasto de los presupuestos de los ayuntamientos comprendidos en el artículo 111 del TRLRHL. Los resultados revelan sesgos sistemáticos en los errores, si bien estos son de cuantía muy diferente según el capítulo de gasto que se elija, y evidencian que el presupuesto no cumple su función de señalar a la ciudadanía y a los agentes sociales los propósitos de los responsables públicos. Con esta base, concluimos que existe un amplio margen de mejora en su elaboración.

Palabras Clave: gobiernos locales, desviaciones presupuestarias, errores en las previsiones presupuestarias.

Abstract: This paper analyzes deviations in the main expenditure chapters of the budgets of municipalities included in Article 111 of the TRLRHL. The results reveal systematic biases in the errors, although these vary greatly depending on the expenditure chapter chosen, revealing that the budget does not fulfill its function of communicating the public and social agents the purposes of public officials. All in all, we conclude that there is ample room for improvement in budget preparation.

Keywords: local governments, budget deviations, budget forecast errors.

JEL Classification: H68, H72

1. Introducción.

Si definimos el presupuesto como «la expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un periodo de tiempo determinado» (Fuentes Quintana, 1973), la existencia de diferencias significativas entre el presupuesto inicial aprobado por el Pleno de la corporación y el finalmente liquidado impedirá conocer a la ciudadanía las verdaderas intenciones de los responsables públicos (Bellod, 2008; y Sesma, 2013), enervará la disciplina presupuestaria y hará que la institución presupuestaria pierda sus virtudes en orden al control y al rigor en la gestión de los fondos públicos (Caamaño, 2008).

Por tanto, una parte importante del análisis de los presupuestos públicos debería recaer en el estudio de las desviaciones que presenta la liquidación de estos (Guillem, 2017), entendidas estas como la diferencia entre las cifras presupuestadas y las reales, pues ello permite no solo hacer un seguimiento de la gestión, sino también un examen de su ejecución, lo que además puede ser relevante para, entre otros factores, mejorar los trabajos de presupuestación.

Atendiendo a esta necesidad, las Normas Internacionales Aplicables a la Contabilidad del Sector Público (NIC-SP),[1] requieren que se incluya en los estados contables una comparación de los importes del presupuesto y los importes reales que surgen de la liquidación del mismo, así como una explicación entre ambos valores.[2] Estos requerimientos se consideran necesarios para aumentar la transparencia de las cuentas públicas al mostrar el desempeño de los responsables públicos para conseguir los resultados presupuestados.

En este trabajo se aporta un análisis de la calidad de las previsiones de los principales capítulos de gasto de los presupuestos, tomados por separado, de los 89 ayuntamientos comprendidos en el artículo 111 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) durante el periodo 2009-2021. Además, a través del estudio del signo de las desviaciones observadas en la ejecución presupuestaria, se estudia si las mismas están sesgadas (si los errores de previsión son sistemáticamente positivos o negativos), lo que indicará el desempeño con que estas entidades configuran sus presupuestos.

El análisis estadístico se centra en la evolución de los errores de planificación, de ejecución y de ajuste de los presupuestos locales. Los resultados muestran una deficiente calidad del proceso presupuestario, con desviaciones muy abultadas, así como una gran heterogeneidad en el comportamiento de los distintos capítulos de gasto.

La estructura del trabajo es la siguiente: tras esta introducción, en la sección 2 efectuaremos una sinopsis de las principales contribuciones empíricas sobre las desviaciones presupuestarias realizadas en nuestro país; en la sección 3 se describen los datos empleados; en la sección 4 se expone la metodología utilizada; en la sección 5 presentaremos los resultados obtenidos; finalmente, una última sección cierra el trabajo con las principales conclusiones.

2. Revisión de la literatura empírica.

En nuestro país, los estudios empíricos sobre las diferencias entre las cifras presupuestadas y las finalmente ejecutadas abarcan los tres niveles de gobierno existentes: el Estado, las comunidades autónomas, y las entidades locales. En el caso de la hacienda central, Pons y Solé (2001) hallan que las previsiones presupuestadas subestiman las magnitudes realizadas. Caamaño y Lago (2009, y 2012) encuentran que las diferencias entre el presupuesto aprobado y su liquidación tienen su origen en variables presupuestarias y de gestión, más que en decisiones políticas. Edo (2010 y 2012) señala que los errores se concentran sobre todo en los programas de transferencias. Finalmente, Leal y Pérez (2009 y 2011) detectan sesgos sistemáticos en los ingresos y en los gastos presupuestados, que quedan por debajo de los observados.

En el marco de las comunidades autónomas, Bellod (2008) observa que las desviaciones entre los valores ejecutados y los presupuestos iniciales están sesgadas con la finalidad de presupuestar un elevado volumen de gasto inicial compatible con un reducido déficit final. Por su parte, los resultados obtenidos por Oliver y Roselló (2018) indican que las diferencias están impulsadas tanto por errores de previsión de gastos como por errores de previsión de ingresos.

En el nivel de las haciendas locales, Lago y Lago (2008), analizan las diferencias entre los gastos e ingresos agregados no financieros ejecutados o los derechos reconocidos y los valores iniciales previstos, concluyendo que los gobiernos con mayoría absoluta presentan una mayor consistencia presupuestaria, con menores desviaciones,

1 Aunque las NIC-SP no tienen carácter obligatorio en los Estados de la Unión Europea, inspiran buena parte del Plan General de Contabilidad del Sector Público español (aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril), en cuyo preámbulo se señala que uno de los objetivos que persigue es adaptar el mismo a dichas normas con la finalidad, entre otras, de mejorar la calidad de la información contable en el sector público.

2 Norma 42, referente a la *Presentación de Información del Presupuesto en los Estados Financieros*.

si bien estas resultan mayores en los años electorales.

Benito et al. (2015) analizan las desviaciones presupuestarias para el conjunto de los gastos corrientes, de los gastos de capital, y para el total de los ingresos por tributos, y encuentran que los gobiernos manipulan las previsiones presupuestarias por razones electorales, sobreestimando los ingresos, lo que les permite gastar más, mientras que el gasto real excede al presupuestado con el objetivo de ganar popularidad.

Por su parte, Ríos et al. (2017), también para valores totales de gasto corriente y de los ingresos tributarios, estudian el impacto de la transparencia (medida esta según el índice de TI-España) sobre las desviaciones presupuestarias. Sus resultados indican que los municipios menos transparentes sobreestiman sus ingresos, lo que les permite prespuestar más gasto sin un aumento inmediato de los impuestos; por el contrario, los más transparentes son más prudentes a la hora de confeccionar sus presupuestos.

En un estudio realizado desde la perspectiva de género, Balaguer e Ivanova (2019) encuentran que la probabilidad de que las cuentas locales presenten capacidad de financiación es mayor cuando el alcalde es mujer y cuando estas son mayoría en el consistorio. Desde una perspectiva similar, Cuadrado et al. (2022) concluyen que el género femenino del alcalde y el porcentaje de mujeres concejalas en los gobiernos locales disminuyen las desviaciones presupuestarias tanto en gastos como en ingresos, por lo que el aumento de la representación de las mujeres contribuye a la salud financiera de los mismos.

Tabla 1.
Resumen de la literatura empírica española.

Nivel de gobierno	Autor	Variable(s) de estudio	Principales conclusiones
Estado	Pons y Solé (2001)	Diferencia entre las previsiones iniciales y el presupuesto ejecutado.	Las previsiones presupuestarias están sesgadas, y subestimadas.
	Caamaño y Lago-Peñas (2008 y 2009)	Diferencia entre los créditos finales o las obligaciones reconocidas, y los créditos iniciales.	Las diferencias responden en buena medida al «desplazamientos de los gastos» a ejercicios posteriores.
	Edo Hernández (2010 y 2012)	Diferencia entre los créditos finales e iniciales, y las obligaciones reconocidas y los créditos finales.	Los errores se concentran en los programas de transferencias.
	Leal y Pérez (2009 y 2011)	Diferencias entre las previsiones iniciales, previsiones definitivas y obligaciones reconocidas.	Se presentan sesgos sistemáticos y significativos, y de cuantía más elevada en los años electorales.
CCAA	Bellod Redondo (2008)	Diferencia entre el valor ejecutado y el valor inicial presupuestado.	Las previsiones de ingresos están sesgadas al alza con la finalidad de presupuestar un elevado volumen de gasto.
	Oliver y Roselló (2018)	Diferencias entre previsiones iniciales y valores ejecutados.	Las variables institucionales y políticas no resultan significativas cuando los errores de previsión se consideran de forma agregada.
Municipal	Lago y Lago (2008)	Diferencia entre el gasto no financiero ejecutado y la previsión inicial.	Los gobiernos mayoritarios presentan una mayor consistencia presupuestaria. En los años electorales las desviaciones son mayores.
	Benito et al. (2015)	Desviaciones entre el gasto corriente ejecutado y el finalmente presupuestado.	Se sobreestiman los ingresos para gastar más.
	Ríos et al. (2017)	Diferencia entre los valores finalmente presupuestados y los realizados.	Los municipios menos transparentes (índice TI-España) sobreestiman los ingresos para financiar mayor gasto.
	Balaguer e Ivanova (2019)	Probabilidad de cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria.	El liderazgo de las alcaldesas en los gobiernos locales contribuye a mejorar su situación financiera. En períodos preelectorales, las alcaldesas son menos propensas a emplear estrategias diseñadas para mejorar sus posibilidades de reelección.
	Cuadrado et al. (2022)	Diferencia entre el valor presupuestado final y el realizado, de ingresos y gastos corrientes.	Desde una perspectiva de género, a mayor número de mujeres en los gobiernos, menores son las desviaciones.

3. Datos utilizados y sus fuentes.

Como hemos señalado en la introducción, los sujetos de nuestro trabajo son los municipios que participan en el régimen de cesión de impuestos del Estado al cumplir alguna de las siguientes condiciones contenidas en el artículo 111 del TRLRHL:

a) Que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o
b) Que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

Hemos considerado los 89 ayuntamientos para los que hay dato en todos los años del periodo 2009-2021, lo que nos proporciona un total de 1.157 observaciones.

Atendiendo a la clasificación económica de los presupuestos de las entidades locales, los gastos no financieros que hemos considerado para analizar las desviaciones presupuestarias son los del capítulo 1, de gastos de personal; los del capítulo 2, que abarca los gastos corrientes en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades; los del capítulo 4, transferencias corrientes, que engloba las aportaciones y subvenciones, sin contrapartida, concedidas por la entidad; y, finalmente, los del capítulo 6, inversiones reales, que recoge los gastos de capital.

Por el contrario, no se incluyen los gastos financieros del capítulo 3; ni tampoco los del capítulo 5, que corresponde al fondo de contingencia, dada la naturaleza de estos gastos: en el primer caso, el coste financiero de la deuda obedece a un cálculo establecido previamente en un contrato, y en el segundo, porque el mismo solo puede ejecutarse para responder a necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales. Es decir, en ambos casos, las desviaciones obedecen a razones fortuitas (cambios en los tipos de interés, o a emergencias imprevisibles), con escaso margen para su manipulación.

Por economía, tampoco incluimos el capítulo 7 las transferencias de capital, que incluyen las aportaciones y subvenciones de la entidad, sin contrapartida directa y para financiar operaciones de capital, dada la alta correlación de dichos créditos con los del capítulo 6, pero de mucha menor importancia cuantitativa, de acuerdo con los datos obtenidos.

Los capítulos de gasto considerados representaban en 2009 el 96,39% del gasto no financiero del conjunto de municipios españoles, el 97,08% en 2015, y el 97,47% del ejercicio 2021.[3] Por tanto, el seguimiento y análisis de sus desviaciones nos proporcionará una imagen fiel de la calidad de las previsiones presupuestarias.

Los datos empleados se corresponden con los publicados por la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera de las Entidades Locales, obteniendo las siguientes magnitudes: las previsiones iniciales, los créditos definitivos, y las obligaciones reconocidas.

4. Variables y metodología.

En los presupuestos públicos existen dos niveles de desviaciones posibles, las modificaciones presupuestarias que se aplican a los presupuestos iniciales, y los que miden el grado de ejecución de los créditos finalmente aprobados. Para distinguir ambos tipos de desviaciones utilizaremos la clasificación de las mismas propuestas por Leal y Pérez (2009, y 2011): a) errores de planificación (*EP*), como la diferencia entre las obligaciones reconocidas, OR, y los créditos inicialmente aprobados, $P_{INICIALES}$; b) errores de ejecución (*EE*), como la diferencia entre las obligaciones reconocidas y los créditos finales, $P_{FINALES}$; y, c) errores de ajuste o de modificaciones (*EA*), como la diferencia entre los créditos definitivos y los créditos iniciales:

$$a)\quad EP_{it} = \left(\frac{OR_{it} - P_{INICIALES_{it}}}{P_{INICIALES_{it}}}\right) x\ 100 \qquad (1)$$

$$b)\quad EE_{it} = \left(\frac{OR_{it} - P_{FINALES_{it}}}{P_{FINALES_{it}}}\right) x\ 100 \qquad (2)$$

$$c)\quad EA_{it} = \left(\frac{P_{FINALES_{it}} - P_{INICIALES_{it}}}{P_{INICIALES_{it}}}\right) x\ 100 \qquad (3)$$

donde un valor positivo indica una subestimación de las previsiones (iniciales, o finales) respecto a los valores de gasto ejecutados y un valor negativo representa que las previsiones de gasto presupuestadas estaban sobrestimadas con relación al gasto realizado[4]; y los subíndices *i* y *t* hacen referencia a las unidades territoriales y los ejercicios presupuestarios observados.

Para examinar la precisión cuantitativa de las previsiones, nos serviremos de los siguientes estadísticos descriptivos: el error medio (*EM*), que expresa la media entre los valores realizados y los valores previstos; el error absoluto medio (*EAM*) que, a diferencia del *EM*, toma en cuenta las desviaciones en valor absoluto; y como medida de la variabilidad de los desaciertos, la raíz del error cuadrático

3 Ministerio de Hacienda, Coordinación financiera con las entidades locales.

4 Esta ratio es la utilizada, entre otros trabajos, por Caamaño y Lago (2009), Benito et al. (2015), y Bellod (2008).

medio (*RECM)* que, al tener en cuenta tanto la varianza como el sesgo, penaliza los grandes errores de manera que las diferencias entre la *RECM* y el *EAM* indicarán si hay abundantes errores muy por encima de la media.[5]

Para comprobar si efectivamente se produce de forma sistemática un sesgo en las predicciones presupuestarias, es decir, la eficiencia de estas, en una primera aproximación estudiaremos los signos y valores de los anteriores estadísticos, completándolo con un análisis gráfico de los mismos. Así, si en las desviaciones hay un predominio significativo de errores con signo positivo (negativo) y elevados valores de los EM y EAM, entenderemos que se subestima (sobreestima) sistemáticamente el dato inicial –las previsiones iniciales o las previsiones definitivas, según el caso–.

5. Resultados.

En la tabla 2 se muestran los valores obtenidos de los estadísticos indicados en el punto anterior para todo el período muestral, junto con el número de errores con signo negativo y positivo. Por su parte, en los gráficos que siguen, se muestran los valores anuales de los errores de planificación, de ejecución, y de ajuste.

Tabla 2.
Estadísticos de los errores de planificación, de ejecución y de ajuste.

Capítulo de gasto/estadísticos	Errores de planificación	Errores de ejecución	Errores de ajuste
Capítulo 1. Gastos de personal			
N.º Errores < 0	831	1.156	302
N.º Errores > 0	326	0	850
Error medio (EM)	-3,56	-6,53	3,11
Error absoluto medio (EAM)	6,42	6,53	6,11
Raíz del ECM	9,69	8,03	10,31
Capítulo 2. Compras de bienes y servicios			
N.º Errores < 0	864	1.152	188
N.º Errores > 0	293	5	969
Error medio (EM)	-4,99	-12,99	9.37
Error absoluto medio (EAM)	11,98	13,04	12,32
Raíz del ECM	18,95	15,02	21,46
Capítulo 4. Transferencias corrientes			
N.º Errores < 0	542	1.152	152
N.º Errores > 0	615	5	1 005
Error medio (EM)	18,83	-12,61	36,68
Error absoluto medio (EAM)	31,02	12,64	39,62
Raíz del ECM	181,44	17,07	198,84
Capítulo 6. Inversiones			
N.º Errores < 0	487	1.153	30
N.º Errores > 0	582	3	1 038
Error medio (EM)	83,55	-59,06	402,94
Error absoluto medio (EAM)	119,52	59,30	404,35
Raíz del ECM	307,79	62,91	874,56

Fuente. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Coordinación financiera con las entidades locales.

Podemos ver que, en cuanto a los gastos de personal, predominan con claridad los errores de planificación negativos (831) sobre los positivos (326): las previsiones inicialmente presupuestadas son, en la mayoría de los casos, mayores que el gasto realizado, mientras que los errores de ejecución son, en todos los casos, negativos[6]. Esto es, las previsiones previstas en la fase de planificación se amplían sistemáticamente durante la fase de ejecución, resultando

5 Siendo sus expresiones aritméticas $EM = \frac{\sum_{i=1}^{n}(y_i - x_i)/x_i}{n}$; $EAM = \frac{\sum_{i=1}^{n}|(y_i - x_i)/x_i|}{n}$; $RECM = \sqrt{\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}[(y_i - x_i)/x_i]^2}$, donde y_i sería el valor observado, y x_i el valor previsto.

6 No puede ser de otra manera, dado que no pueden reconocerse obligaciones de gasto por encima de los créditos disponibles.

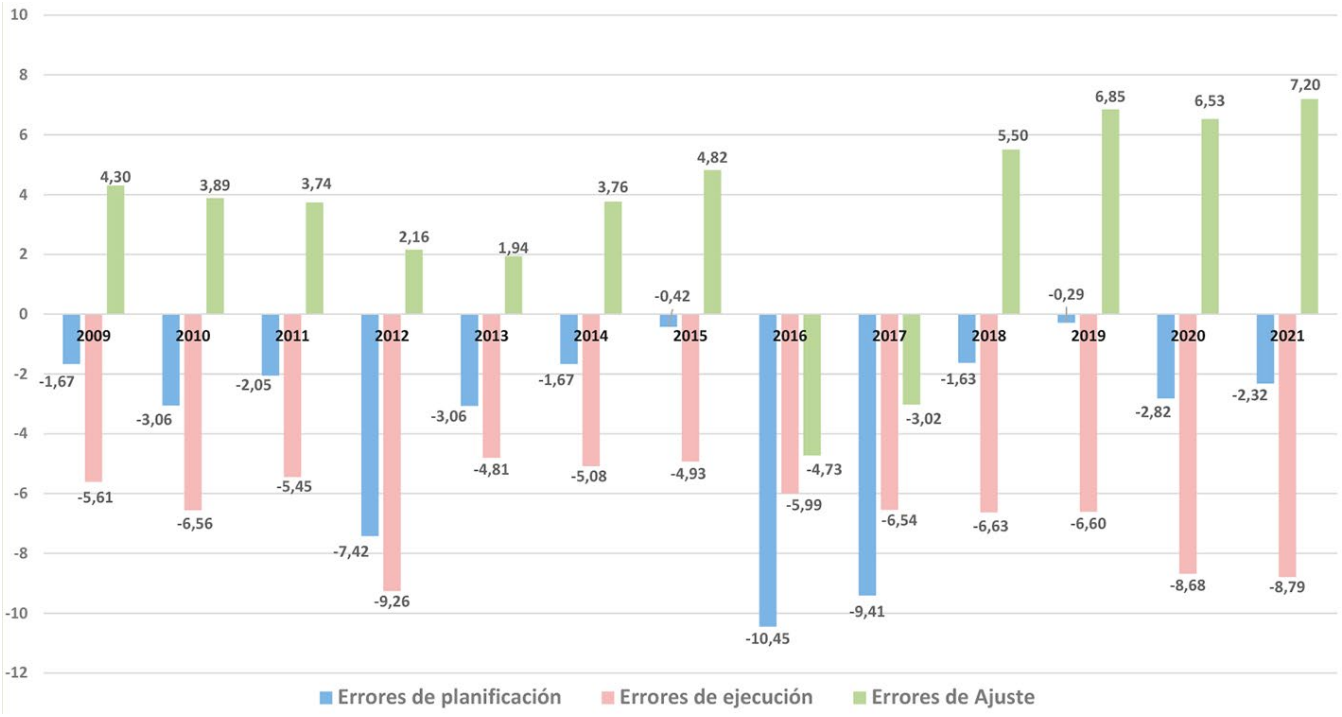
las previsiones finales mayores que las iniciales, aunque al final, en promedio, no solo no se utiliza el margen adicional, si no que las obligaciones reconocidas quedan por debajo de los créditos inicialmente presupuestados. Esta situación queda reflejada en los valores del *EM*: -3,56% para el error de planificación, -6,53% en el caso del error de ejecución, y 3,31% en el de ajuste, que es casi la diferencia entre los dos errores anteriores.

Por su parte, el *EAM* presenta unos valores (6,42%, 6,53%, y 6,11% respectivamente) que, junto con los anteriores del *EM*, pueden considerarse aceptables, lo que se debe en buena parte a que las consignaciones de las retribuciones de los empleados públicos no pueden crecer por encima del límite fijado en las correspondientes Leyes de presupuestos generales del Estado. Además, estos créditos no tienen la condición de meras estimaciones, dado que al proyecto de presupuesto debe acompañarse un anexo del personal de la entidad[7] con una relación y valoración de los puestos de trabajo existentes, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos del capítulo 1. Estamos, por tanto, ante unos gastos conocidos y limitados legalmente, con escaso margen a la discrecionalidad. En cuanto a la raíz del *ECM*, si bien muestra valores diferentes al del *EAM*, no indica un número de errores muy por encima de la media.

Si ahora observamos el gráfico 1, vemos que destaca el hecho que en los años electorales (2011, 2015 y 2019) los errores de planificación son muy bajos en comparación con el resto de los ejercicios, especialmente en 2015 y 2019, con los valores más bajos del periodo (-0,42% y -0,29% respectivamente), con lo que la ejecución del capítulo 1 se ajustó en buena medida a los créditos inicialmente consignados en el mismo.

También podemos observar que los ejercicios 2016 y 2017 son los únicos en que el error de planificación ha sido superior al de ejecución (-10,45 y -9,41%, frente a -5,99 y -6,60%, respectivamente). Este hecho puede deberse al cambio de signo político producido en muchos ayuntamientos en las elecciones municipales de 2015 a favor de la izquierda[8], que, ante unas remuneraciones de los empleados públicos congeladas desde 2010, pudieron llevar a las nuevas corporaciones a consignar, quizás también con una intención expansiva frente a las políticas previas de austeridad, unas previsiones iniciales que, por el mantenimiento de las restricciones en materia de personal, no llegaron a materializarse, quedando muy por encima del gasto ejecutado.

Gráfico 1.
Capítulo 1. Gastos de personal: errores anuales de planificación, de ejecución y de ajuste (valores en %).



7 Artículo 168 del TRLRHL.

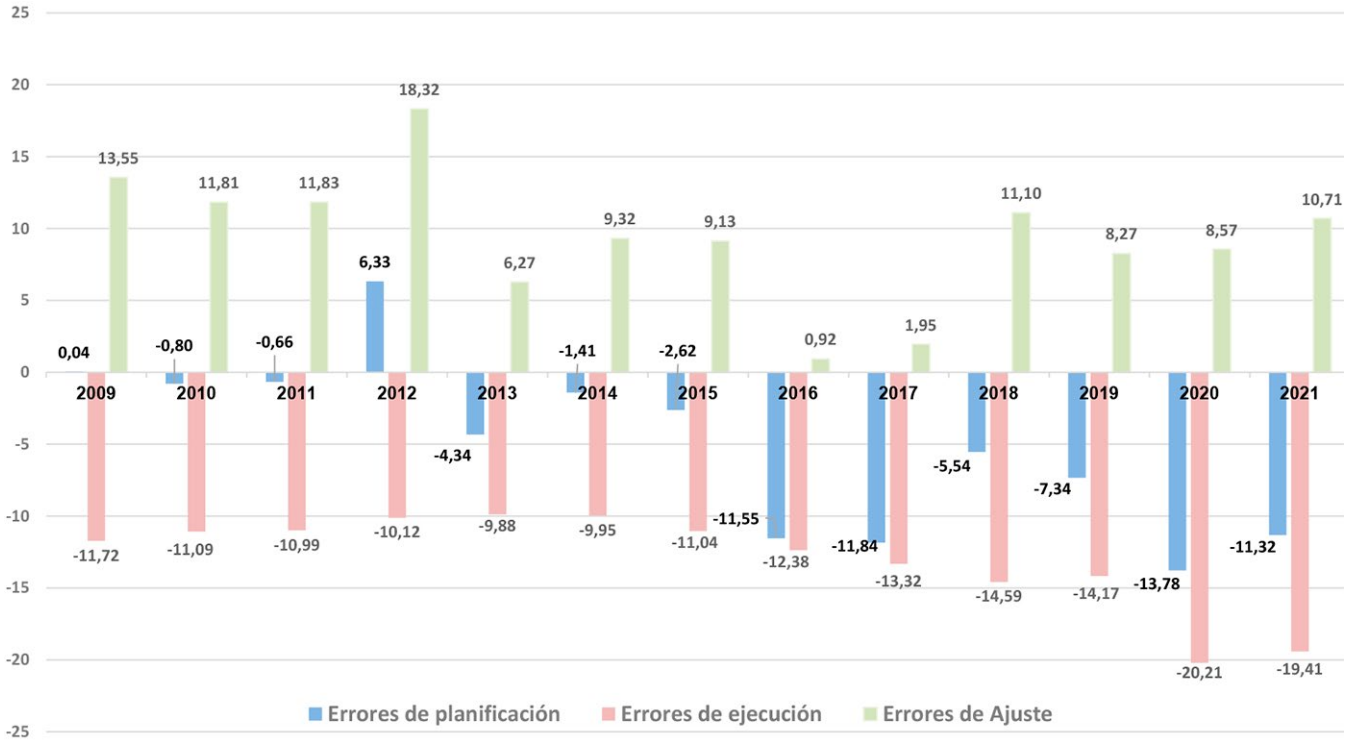
8 A raíz de estos comicios, de los 89 ayuntamientos que componen la muestra, la izquierda obtiene la alcaldía en 49 ayuntamientos, frente a las 23 que tenía anteriormente, siendo la diferencia de 26 las que pierde la derecha (que solo consigue retener 40, frente las 66 que tenía en el anterior ciclo político).

El capítulo 2, compras de bienes y servicios, en promedio mantiene el mismo sesgo negativo del capítulo 1: los errores de planificación negativos (864) superan con amplitud los positivos (293) y, si bien el *EM* es aceptable (-4,99%), el error de ejecución resulta mucho más elevado (-12,99%). Esta diferencia viene en buena medida explicada por el error de ajuste (9,37%). Se reproduce para los gastos de esta naturaleza la situación descrita en los gastos de personal: las previsiones en la fase de planificación se modifican al alza durante la fase de ejecución, aunque al final, no solo no se utiliza el margen adicional, sino que la ejecución del gasto queda por debajo de los créditos inicialmente aprobados (de ahí, el signo negativo, en promedio, de las desviaciones de planificación). Por su parte, la raíz del *ECM* presenta mayores diferencias que en el caso del capítulo 1, lo que indica un aumento de la volatilidad en los errores.

En el gráfico 2 podemos observar, en primer lugar, que solo en el ejercicio 2012 las obligaciones reconocidas superaron las previsiones iniciales, con un valor del error de planificación de 6,33%; en segundo lugar, que hasta 2015 los valores de las desviaciones son aceptables, con un máximo en 2013 de -4,34%; en tercer lugar, que al igual que en el capítulo 1, 2016 y 2017 presentan un cambio respecto a los valores anteriores y muy cercanos a los errores de planificación y de ejecución (-11,55 y -11,84%, frente a -12,38 y -13,32%); y finalmente, a partir de 2016, las desviaciones entre las previsiones finales y las previsiones iniciales (errores de ajuste) pasan de un valor que no llega a 1 punto porcentual, a predominar las que superan los dos dígitos, lo que indica una tendencia a empeorar en la presupuestación de estos gastos.

Finalmente, cabe señalar que, tanto en el gráfico 1 como en el gráfico 2, destacan los errores de ejecución de los años de pandemia, 2020 y 2021 (-8.68, y -8,79% en el caso del capítulo 1; y -20,21 y -19,41% en cuanto al capítulo 2), lo que indica en ambos casos una gran diferencia entre las previsiones finales y las obligaciones reconocidas. Estos valores pueden ser debidos a que tanto el gobierno de la Nación como las CCAA transfirieron importantes volúmenes de fondos a las entidades locales para paliar los efectos sociales y económicos más nocivos de la crisis sanitaria, aumentando las previsiones finales. Sin embargo, estas disparidades entre el crédito disponible y el gasto ejecutado apuntan a una falta de gestión de dichos recursos adicionales.[9]

Gráfico 2.
Compras de bienes corrientes y servicios: errores anuales de planificación, de ejecución, y de ajuste (valores en %).



9 O incluso a una renuncia a parte de estas subvenciones. Renuncia que puede no haberse trasladado a una baja en las previsiones finales.

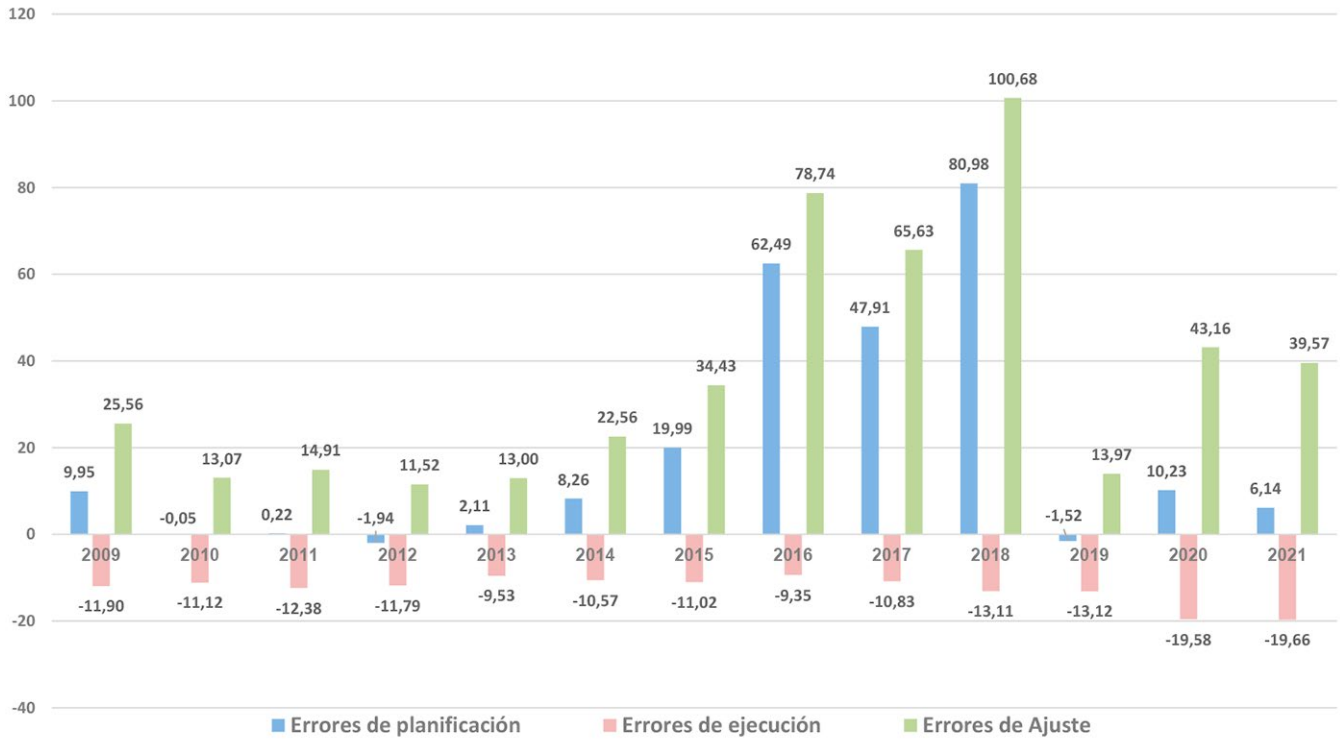
En cuanto a los capítulos 4 y 6, el escenario es muy diferente. En el caso de las transferencias corrientes, los errores de planificación positivos superan a los negativos (615 frente a 542), y presentan unos valores desfavorables del *EM* y del *EAM* (18,83% y 31,02%, respectivamente). Sin embargo, si nos centramos en los errores de ejecución, los valores son notablemente más bajos y cercanos entre ellos (-12,61% para el EM, y 12,64% para el EAM), y muestran que, a diferencia de los capítulos anteriores, donde la ejecución del gasto quedaba por debajo de los créditos iniciales, ahora las dotaciones adicionales de crédito sí que se utilizan, si bien solo en parte (1.152 valores negativos frente a tan solo 5 positivos). Por su parte, la *RECM* para estos errores muestra, con un valor de 17,07%, una volatilidad reducida entorno a la media, mientras que este mismo estadístico presenta para los errores de planificación y de ajuste una elevada dispersión.

En el gráfico 3 podemos observar que, al igual que ocurría en los gastos de personal y de bienes corrientes, si bien con signo contrario, los ejercicios 2016, 2017 y 2018 presentan valores muy elevados, tanto en los errores de planificación (62,49%, 47,91%, y 80,98% respectivamente), como en los errores de ajuste (78,74%, 65,63%, y 100,68%). Estos resultados parecen sugerir que los nuevos gobiernos surgidos de las elecciones de 2015, a pesar de que no llegaron a ejecutar íntegramente los créditos finales de los gastos corrientes, sí que incrementaron los créditos para transferencias muy por encima de las previsiones iniciales. La causa de esto último podría estar en una política de gasto, generalmente atribuida a la izquierda, de destinar más recursos a las políticas sociales y a incentivar determinadas actividades que se consideran de interés general.

Si atendemos a que una parte muy importante de las transferencias corrientes se destina a familias e instituciones sin fines de lucro, benéficas, deportivas o culturales, los anteriores resultados apuntan a que los gobiernos municipales se esfuerzan por transferir recursos a las mismas, superando los importes inicialmente previstos, pero sin llegar a «cumplir con todo lo prometido». El error de ejecución es negativo en todos los años, manteniéndose entre un mínimo del 9,35% en 2016, y un máximo del 13,12% en 2019, si no consideramos los años de pandemia, en que los valores se disparan hasta 19,58% y 19,66%, respectivamente.

El comportamiento de las desviaciones en los ejercicios 2020 y 2021 es semejante al que hemos visto en el capítulo 2, pero difiere en cuanto a los errores de planificación, ya que en estos años los ayuntamientos recibieron un volumen mayor de transferencias de otras Administraciones Públicas, y utilizaron sus remanentes de tesorería para incrementar los créditos iniciales, por lo que los errores de planificación muestran unas obligaciones reconocidas superiores a las previsiones iniciales, sin llegar a agotar, como se ha señalado anteriormente, los créditos finales.

Gráfico 3.
Capítulo 4. Transferencias corrientes: errores anuales de planificación, de ejecución y de ajuste (valores en %).



Finalmente, los gastos de inversión presentan una situación semejante, pero amplificada, de lo que ocurre en el capítulo 4 (especialmente respecto a las diferencias entre las previsiones finales e iniciales, que son muy abultadas). El *EM* de planificación se sitúa en el 83,55%, el de ajuste en el 402,94%, mientras que la ejecución del gasto sobre las previsiones finales apenas alcanza el 40% (con un error del -59,06%), y las diferencias entre la inversión realizada y la prevista inicialmente presenta 582 errores positivos frente a 487 negativos. Por otra parte, las elevadas diferencias entre los valores de la raíz del *ECM* y los *EAM* de los errores de planificación (307,79% frente a 119,52%), y los errores de ajuste (874,56% frente a 404,35%), muestran que una parte importante de los valores se encuentran muy alejados de la media, indicando una alta volatilidad de los datos.

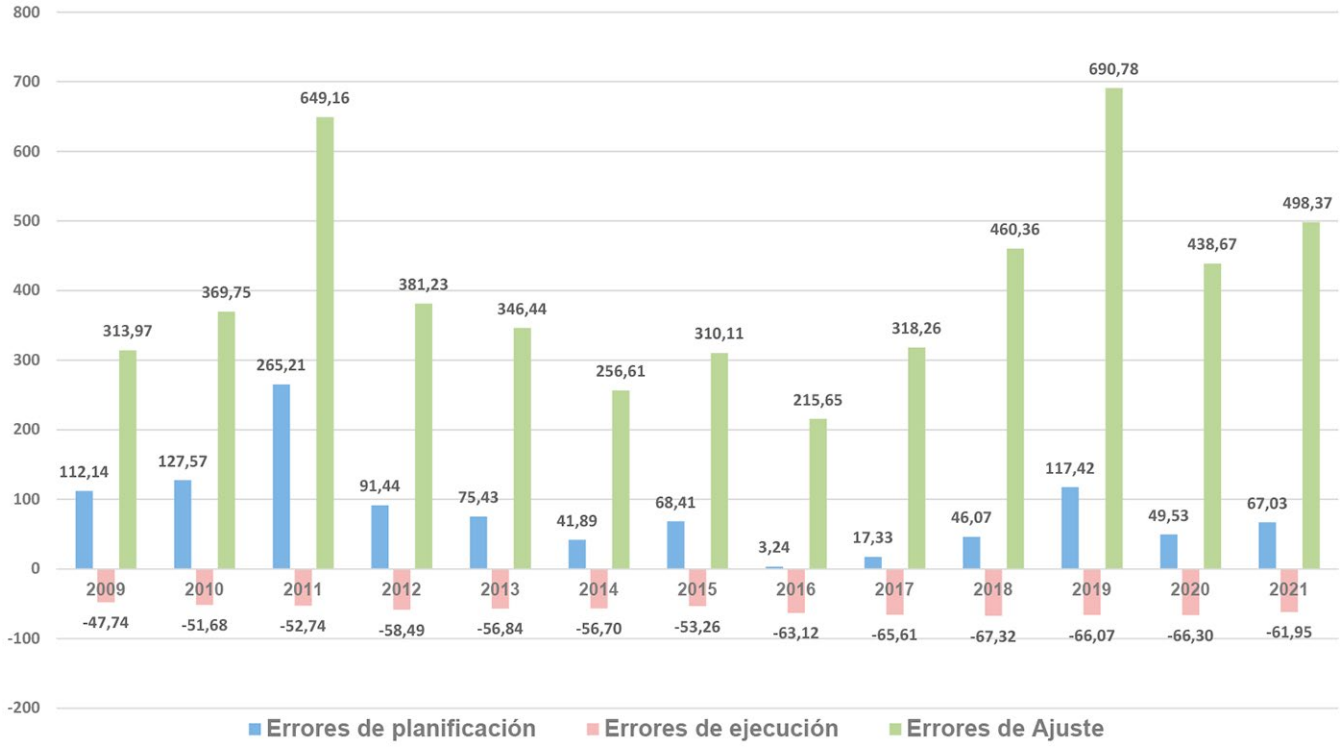
El elevado valor del *EM* de los errores de ajuste (402,92%), indica que a lo largo del ejercicio se aumentan considerablemente los créditos iniciales, pero al igual que en las transferencias, solo una parte se ejecutan, con lo que finalmente las inversiones realizadas apenas superan el 40% de dichas previsiones finales. Todo lo anterior muestra una situación muy deficiente en la presupuestación de las inversiones. Y, dado que una parte importante de los gastos de capital se financia con cargo a transferencias de otras Administraciones Públicas, serían disculpables las desviaciones tan elevadas en la planificación, pero en ningún caso las de ejecución.

Si observamos el gráfico 4, en el año 2011 la desviación del gasto ejecutado respecto al previsto inicialmente presenta un valor del 265,21%, anormalmente alto (el error de ajuste fue del 649,16%, el segundo más elevado de la serie), cifra que puede ser debida a la Gran Recesión, al recaer en los gastos de capital el mayor ajuste del gasto. E, igual que en los capítulos anteriores, los ejercicios 2016 y 2017 presentan valores diferentes al resto de años, especialmente el primero de ellos, con el error de planificación más bajo del periodo (3,24%), y por tanto de mayor ejecución del gasto. Estos valores marcadamente diferentes de estos dos años, tanto en los gastos de transferencias como de inversión, podrían deberse a la misma causa apuntada para los gastos de personal y de compras de bienes y servicios, es decir, al cambio político que se produce en las elecciones municipales de 2015.

La brusca reducción del error de planificación en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 (91,44%, 75,43 % y 41,89%, respectivamente) respecto a los ejercicios anteriores, 265,21% en 2011, puede deberse, junto con la mala situación de la economía en esos años, a que se está anticipando la entrada en vigor de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y de la regla de gasto, dado que estas reglas fiscales restringen considerablemente la posibilidad de destinar el remanente de tesorería al aumento de los créditos para inversiones. A pesar de ello, en el año electoral 2015, vuelve a aumentar hasta el 68,41%, para reducirse drásticamente en 2016, cuando la desviación es mínima, con el valor más bajo del periodo (3,24%). La causa puede radicar en que en estos ejercicios los ayuntamientos pudieron utilizar el mecanismo de las Inversiones Financieramente Sostenibles, que permitía emplear parte de sus superávits acumulados en determinados gastos de capital, con la condición de que estos no generaran en el futuro un aumento de los gastos corrientes.

También en el gráfico 4, podemos ver que la desviación entre las previsiones finales y el gasto liquidado se sitúa, a partir de 2016, holgadamente por encima del 60%, lo que sugiere que los responsables políticos presupuestan unos créditos definitivos que en su mayoría quedan sin ejecutar: se presentan a la ciudadanía unos proyectos de inversión que, en buena parte, no llegan a realizarse, vendiendo unas ficciones presupuestarias que no se materializan.

Gráfico 4.
Capítulo 6. Inversiones: errores anuales de planificación y de ejecución.



6. Conclusiones.

La finalidad del presente trabajo era realizar un análisis de la calidad de las previsiones de los principales capítulos de gasto de los presupuestos de los ayuntamientos comprendidos en el artículo 111 del TRLRHL.

Los resultados indican la existencia de sesgos sistemáticos en las previsiones presupuestarias, siendo, además, muy diferentes según el capítulo de gasto que se elija. Así, mientras que en los de personal y de suministros de bienes y servicios las desviaciones son negativas y los valores pueden considerarse aceptables, en los gastos de transferencias corrientes y de capital las diferencias son sistemáticamente positivas y muy elevadas, especialmente en el caso de las inversiones, mostrando un desempeño presupuestario deficiente, con un amplio margen de mejora.

El uso de los recursos adicionales que aportan las modificaciones de crédito muestra también las diferencias entre los gastos considerados: mientras que en los capítulos 1 y 2 no solo no se utiliza este margen adicional, sino que las obligaciones reconocidas quedan por debajo incluso de las previsiones iniciales, en los capítulos 4 y 6 sí que se emplea una parte de los mismos, de forma que el gasto ejecutado supera el importe de los créditos iniciales, pero queda notablemente por debajo de los recursos finales.

Si el presupuesto municipal es el instrumento jurídico y económico de mayor relevancia para dar a conocer a la ciudadanía y a los agentes sociales los propósitos de los responsables públicos, llegados a este punto, podemos afirmar que este objetivo no se cumple ante las desviaciones que se presentan respecto de las trayectorias inicialmente aprobadas, que ponen en cuestión la fiabilidad del documento presupuestario. Además, las modificaciones de los créditos iniciales tampoco contribuyen a la mejora de la información presupuestaria, tal como hemos expuesto en el párrafo anterior.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, puede afirmarse que la liquidación del presupuesto de las entidades locales, en cuanto a los créditos iniciales y sus modificaciones, a los créditos definitivos y las obligaciones reconocidas, no debe limitarse únicamente a poner de manifiesto sus importes, como establece la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, sino que debería contener una explicación de los diferentes valores, como requieren las NIC-SP, al menos entre los importes definitivos del presupuesto y el gasto ejecutado.

Bibliografía.

- Balaguer, M. T., y M. Ivanova (2019): "The impact women's leadership in local Governments: The case of Spain", *International Public Management Journal*, 24(4), pp. 455-475.
- Bellod, J. F. (2008): "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas", *Auditoría Pública*, N.º 45, pp. 103-114.
- Benito, B., M.D. Guillamón, y F. Bastida (2015): "Budget Forecast Deviations in Municipal Governments: Determinants and Implications", *Australian Accounting Review*, N. º 72, Vol. 25, Issue 1, pp. 45-70.
- Caamaño, J. (2008): "Las desviaciones presupuestarias en la Xunta de Galicia", XV Encuentro de Economía Pública, Salamanca, 2008.
- Caamaño, J., y S. Lago (2009): "La inversión pública territorializada: de los presupuestado a lo ejecutado", *Papeles de Economía Española*, N.º 118, pp. 64-126.
- Caamaño, J., y S. Lago (2012): "La inversión territorializada de Fomento: análisis de las diferencias entre proyecto, presupuesto y ejecución", *Revista de Economía Aplicada*, N.º 60, pp. 107-126.
- Cuadrado, B., M. D. Guillamón, y A. M. Ríos, A. M.: "Does gender matter in Budget deviations? An empirical assessment of Spanish local governments", *Public Management Review*, Vol (24), N. º 10, pp. 1521-1544.
- Edo, V. (2010): "La gestión presupuestaria del gasto del Estado: un análisis de las desviaciones presupuestarias desde las perspectivas económica y de programas", XVIII Encuentro de Economía Pública, Málaga, 2011.
- Edo, V. (2012): "Los programas presupuestarios del estado en España: metodología y análisis de las desviaciones presupuestarias (1990-2009)", *Auditoría Pública*, N.º 56, pp. 95-110.
- Fuentes Quintana, E. (1973): *Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto e Ingresos*, edición en ciclostil, Madrid, 1973. Impreso por Rufino García Blanco.
- Guillem, J. (2017): "Errores financieros y presupuestarios: claves europeas", *Auditoria Pública*, N.º 70, pp. 161-166.
- Lago, I., y S. Lago (2008): "Explaining Budget Indiscipline: Evidence from Spanish Municipalities', Public Finance and Management, 8 (1), pp. 36-69.
- Leal, T., y J. J. Pérez (2009): "Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado", Banco de España, *Documento de Trabajo*, N.º 933.
- Leal, T., y J. J. Pérez (2011): "Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 29-3, pp. 1-14.
- Oliver X., y J. Rosselló (2018): "The Determinants of Regional Budget Forecast Errors in Federal Economies: Spain 1995-2013", *Hacienda Pública Española*, N. º 226-(3/2018), pp. 85-121.
- Pons, J., y A. Solé (2001): "Racionalidad de las previsiones presupuestarias y comportamiento estratégico. El caso español", *Hacienda Pública Española*, N. º 157, pp. 197-232.
- Ríos, A.M., Guillamón, M. D., Benito, B., y Bastida, F. (2017): "The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments", *Journal of Forecasting*, 37, pp. 457-474.
- Sesma, B. (2013): "El principio de transparencia presupuestaria", *Crónica Presupuestaria*, N.º. 1/2013, pp. 209-241.