

# **Tema 12**

***El presupuesto del Estado en España.  
Contenido, elaboración y estructura.  
Fases del ciclo presupuestario***

# 1. INTRODUCCIÓN

**Las principales normas de carácter presupuestario vigentes en la actualidad son:**

La Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, que dedica fundamentalmente a esta materia el Título VII, bajo la rúbrica de “Economía y Hacienda”.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

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

Las Leyes anuales de Presupuestos para gestionar los presupuestos del ejercicio correspondiente.

Las Órdenes anuales del Ministerio de Economía y Hacienda por las que se dictan normas para la elaboración de los PGE, concretan el contenido y estructura de los Presupuestos Generales del ejercicio siguiente, y contienen instrucciones necesarias para la elaboración del anteproyecto de Ley de PGE y de los estados financieros que acompañan.

Las Resoluciones de la Dirección General de Presupuestos que establecen y definen el contenido de los códigos de las distintas partidas presupuestarias.

Otras normas legales, relacionadas de alguna manera la materia presupuestaria.

## 2. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN ESPAÑA: CONCEPTO, CONTENIDO Y ESTRUCTURA

### 2.1. Concepto

De una manera amplia, el presupuesto del Estado en España puede definirse como un documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante un período de tiempo determinado, y el detalle de los ingresos que se prevén obtener para su financiación.

El artículo 134 de la Constitución española (CE) dispone que:

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, **incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.**

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado **al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.**
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán **automáticamente prorrogados** los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. **La Ley de Presupuestos no puede crear tributos.** Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

En consonancia con esta previsión constitucional, el artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria (LGP) establece que *“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.”*

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

- a) Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
- b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

No obstante lo dispuesto anteriormente, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan su origen en resoluciones judiciales.

Podrán aplicarse a créditos del ejercicio corriente obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, de conformidad con el ordenamiento jurídico, para las que se anulara crédito en el ejercicio de procedencia.

Asimismo, podrán atenderse con cargo a créditos del presupuesto del ejercicio corriente obligaciones pendientes de ejercicios anteriores, en los casos en que figure dotado un crédito específico destinado a dar cobertura a dichas obliga-

ciones, con independencia de la existencia de saldo de crédito anulado en el ejercicio de

En el caso de obligaciones de ejercicios anteriores que fuera necesario imputar a presupuesto y no se hallen comprendidas en los supuestos previstos en los apartados anteriores, la imputación requerirá norma con rango de ley que la autorice.

Los Presupuestos, como consecuencia del principio de legalidad característico del Estado de Derecho, deberán revestir la forma de ley.

Los criterios principales en los que se inspira la Ley para regular la materia objeto de la misma se resumen y sintetizan en una serie de principios generales.

Estos principios generales, se pueden agrupar en tres grupos:

### ***2.1.1. Principios políticos***

**Principio de competencia.** Los elabora el Ejecutivo y han de ser aprobados por el Legislativo. La ejecución del presupuesto corresponde de nuevo al poder Ejecutivo.

**Principio de universalidad.** Han de recoger la totalidad de los gastos e ingresos que genera la actividad económico-financiera

**Principio de unidad.** La presentación de los ingresos y gastos ha de hacerse en forma de un solo presupuesto.

**Principio de temporalidad.** Ha de referirse en su conjunto a un periodo de tiempo determinado: el artículo 49 del TRLPG establece que “el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural”:

**Principio de publicidad.** Es examinado y debatido por el legislativo, y la existencia de la contabilidad pública permitirá conocer la ejecución del mismo.

**Principio de exactitud.** Propugna la claridad de los créditos, eliminando los de naturaleza global.

**Principio de anticipación.** Han de ser aprobados con suficiente antelación respecto al inicio del ejercicio económico.

### ***2.1.2. Principios contables***

**Principio del presupuesto bruto.** Todos los gastos e ingresos han de reflejarse por sus importes íntegros, sin compensaciones o minoraciones entre ellos.

**Principio de unidad de caja.** Todos los ingresos y pagos han de centralizarse en una caja única (Tesoro Público).

**Principio de ejercicio cerrado.** Los ingresos y los gastos han de aplicarse al ejercicio en que se realiza.

**Principio de especificación.** No pueden realizarse transferencias entre distintas partidas del presupuesto, excepto en los casos así autorizados.

### **2.1.3. Principios económicos**

**Principio de nivelación presupuestaria.** El estado de gastos e ingresos debe quedar equilibrado.

**Principio de gasto público mínimo.**

**Principio de neutralidad en la imposición.** Los impuestos deben tratar a todos de la misma forma

**Principio de no emisión de deuda pública.** Salvo para la financiación de ciertas inversiones.

## **2.2. Contenido**

La Ley General Presupuestaria en su artículo 1, dice que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, el artículo 2 establece además que a los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados.
- e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

- f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.
- h) Los consorcios adscritos a la Administración Pública estatal conforme a lo establecido en la disposición.

Se regula por esta ley el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

## **Sector público administrativo, empresarial y fundacional**

A los efectos de la LGP en su artículo 3, el sector público estatal se divide en los siguientes:

### **1. El sector público administrativo, integrado por:**

- a) Los sujetos mencionados en los párrafos a), b) y d) del apartado 1 y en el apartado 3 del artículo anterior.
- b) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior, que cumplan alguna de las dos características siguientes:
  - 1ª Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
  - 2ª Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

2. **El sector público empresarial**, integrado por:

- a) Las entidades públicas empresariales.
- b) Las sociedades mercantiles estatales.
- c) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior no incluidas en el sector público administrativo.

3. **El sector público fundacional**, integrado por las fundaciones del sector público estatal.

El artículo 4 sigue diciendo que el régimen económico y financiero del sector público estatal se regula en esta ley, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otras normas especiales y lo establecido en la normativa comunitaria.

En particular, se someterán a su normativa específica:

- a) El sistema tributario estatal.
- b) Los principios y normas que constituyen el régimen jurídico del sistema de la Seguridad Social, así como el establecimiento, reforma y supresión de las cotizaciones y prestaciones del sistema.
- c) El régimen jurídico general del patrimonio del sector público estatal, así como la regulación de los demanios especiales.
- d) El régimen jurídico general de las relaciones financieras entre el sector público estatal y las comunidades autónomas y entidades locales.
- e) El régimen jurídico general de las Haciendas locales.
- f) Los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico de las ayudas o subvenciones concedidas por las entidades integrantes del sector público estatal con cargo a sus presupuestos o a fondos de la Unión Europea.
- g) El régimen general de la contratación de las entidades integrantes del sector público estatal.
- h) El régimen de contratación de obligaciones financieras y de realización de gastos, en aquellas materias que por su especialidad no se hallen reguladas en esta ley.

Tendrán carácter supletorio las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho común

**Cada año además, la Ley de Presupuestos generales regula en su artículo 1, a quien afecta y para el ejercicio 2016 establece:**

En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2016 se integran:

- a) El presupuesto del Estado.
- b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la Administración General del Estado.

- c) El presupuesto de la Seguridad Social.
- d) Los presupuestos de las agencias estatales.
- e) Los presupuestos de los organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.
- f) Los presupuestos de las restantes entidades del sector público administrativo estatal.
- g) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- h) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales.
- i) Los presupuestos de las fundaciones del sector público estatal.
- j) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes organismos públicos de esta naturaleza.

## 2.3. Estructura

**La ley General Presupuestaria en relación a la estructura de los presupuestos en los artículos 39, 40 y 41 establece lo siguiente:**

**Artículo 39.** Estructura de los presupuestos del sector público estatal

La estructura de los Presupuestos Generales del Estado y de sus anexos se determinará, de acuerdo con lo establecido en esta ley, por el Ministerio de Hacienda teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir.

**Artículo 40.** Estructura de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado

1. Los estados de gastos de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.a) de esta ley se estructurarán de acuerdo con las siguientes clasificaciones:
  - a) La clasificación orgánica que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades, según proceda.
  - b) La clasificación por programas, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 de esta ley y establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los objetivos



a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.

- c) La clasificación económica, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes.

En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital.

El Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 50 de esta Ley.

En los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y estos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

2. Con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto.

## **Artículo 41. Estructura de los estados de ingresos**

Los estados de ingresos de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.a) de esta ley se estructurarán siguiendo las clasificaciones orgánica y económica:

- a) La clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades, según proceda.
- b) La clasificación económica agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital, y las operaciones financieras.

En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

En los ingresos de capital se distinguirán: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.

En las operaciones financieras se distinguirán: activos financieros y pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Como ya se ha dicho anteriormente cada año se dicta una orden de elaboración de presupuestos; el año 2016, se trata de la Orden HAP/1023/2015, de 29 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2016, siguiendo su contenido elaboraremos un resumen de las distintas clasificaciones de los gastos y de los ingresos.

### **2.3.1. Estados de gastos**

Conforme a lo dispuesto anteriormente los estados de gastos de los presupuestos correspondientes se estructuraran mediante una triple clasificación:

- Por programas.
- Orgánica.
- Económica.

#### **En la clasificación por programas**

La asignación de recursos se efectuará dentro de una estructura de programas de gasto, que será adecuada a los contenidos de las políticas de gasto que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del presupuesto, y permitirá a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir.

La estructura de programas diferenciará los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales y de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos se expresarán en unidades físicas cuando ello sea posible lo que, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. Los programas instrumentales y de gestión son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista.

En esta clasificación podemos distinguir cinco 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.

## En la clasificación económica

Los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto se ordenarán según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos y se agruparán separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

### Operaciones corrientes

- Capítulo1: Gastos de personal (comprende toda clase de remuneraciones en dinero y en especie de los altos cargos, funcionarios civiles, y militares, tropa, personal eventual, laborales, incluidas las cuotas a cargo del empleador a la Seguridad Social, MUGEJU...).
- Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios. (Arrendamientos, cánones, reparaciones, mantenimiento, conservación, material, suministro otros...,Indeminizaciones por razón del servicio, gastos de publicaciones, conciertos de asistencia sanitaria).
- Capítulo 3: Gastos financieros. (Deuda pública, préstamos, depósitos y fianzas, intereses de demora).
- Capítulo 4: Transferencias Corrientes. (pagos destinados a otros sectores para financiar operaciones corrientes sin contrapartida de los beneficiarios).

### Operaciones de Capital

- Capítulo 6: Inversiones reales.
- Capítulo 7: Transferencias de capital.

## Operaciones Financieras

- Capítulo 8: Activos Financieros.
- Capítulo 9: Pasivos Financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos. Por tanto, el desglose según esta clasificación queda:

- Primer nivel: capítulo (un dígito).
- Segundo nivel: artículo, (dos dígitos, de los cuales el primero está referido al capítulo al que pertenece).
- Tercer nivel: concepto, (tres dígitos, de los cuales los dos primeros están referidos al artículo al que pertenece).
- Cuarto nivel: subconcepto, (cinco dígitos), que puede no existir.

Por ejemplo, el subconcepto 120.01 “Sueldos del grupo B”:

- Capítulo 1: Gastos de personal.
- Artículo 12: Funcionarios.
- Concepto 120. Retribuciones básicas.
- Subconcepto 120.01. “Sueldos del grupo B”.

### **La triple clasificación puede articularse conjuntamente.**

Así, el código presupuestario 17.32.441.N.120.01 implica:

1. Clasificación orgánica  
Sección 17, Ministerio de Fomento  
Servicio 32, Dirección General de la Marina Mercante
2. Clasificación por programas  
Área 4, Actuaciones de carácter económico.  
Política de gasto 44, Subvenciones al transporte.  
Grupo de Programa 441, Subvenciones al transporte.  
Programa 441N, Subvenciones y apoyo al transporte marítimo.
3. Clasificación Económica  
Capítulo 1: Gastos de Personal  
Artículo 12: Funcionarios.  
Concepto 120: Retribuciones básicas.  
Subconcepto 120.01: Sueldos del grupo B.

### **En la clasificación orgánica:**

Las dotaciones consignadas en los programas de gasto se distribuirán por centros gestores, que son aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad en la gestión de los mismos.

La clasificación orgánica de los créditos y dotaciones se realizará en función de los subsectores que se indican a continuación:

- a) El Estado, que se dividirá en secciones y éstas a su vez en servicios.
- b) Los organismos autónomos de la Administración General del Estado.
- c) La Seguridad Social.
- d) Las agencias estatales.
- e) Los organismos públicos estatales cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

Los organismos y entidades mencionadas en los apartados b), d) y e) anteriores, se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos.

### **2.3.2. Estados de ingresos**

Conforme a la LGP los estados de ingresos siguen una doble clasificación:

- Orgánica.
- Económica.

La **clasificación orgánica** distinguirá los ingresos correspondientes al Estado, a la Seguridad Social y a cada uno de los organismos autónomos, agencias estatales y organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

**En la clasificación económica**, los recursos incluidos en los estados de ingresos del presupuesto se ordenarán, según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, y se agruparán separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras.

En los ingresos corrientes se distinguen los siguientes capítulos:

- Capítulo 1: Impuestos directos y cotizaciones sociales.
- Capítulo 2: Impuestos indirectos.
- Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos.
- Capítulo 4: Transferencias corrientes.
- Capítulo 5: Ingresos patrimoniales.

En los ingresos de capital se distinguen:

- Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales.
- Capítulo 7: Transferencias de capital.

Y finalmente en las operaciones financieras se incluyen:

- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

Cada uno de estos capítulos se divide en artículos, y estos a su vez en conceptos que pueden dividirse en subconceptos.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Por tanto, el desglose según esta clasificación queda:

- Primer nivel: capítulo (un dígito).
- Segundo nivel: artículo, (dos dígitos, de los cuales el primero está referido al capítulo al que pertenece).
- Tercer nivel: concepto, (tres dígitos, de los cuales los dos primeros están referidos al artículo al que pertenece).
- Cuarto nivel: subconcepto, (cinco dígitos), que puede no existir.

## Principios de programación y de gestión

Principios y reglas de programación presupuestaria, artículos 26 y 27 de la LGP.

Según los **artículos 26 de la LGP**:

**1.** La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**2.** Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

## **Artículo 27 de la LGP:**

**1.** La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y enmarcado en los límites de un escenario plurianual.

**2.** Los créditos presupuestarios de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley.

El carácter limitativo y vinculante de dichos créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquéllos.

**3.** Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados.

**4.** Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso.

Se exceptúan de la anterior disposición las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por el tribunal o autoridad competentes y las previstas en la normativa reguladora de dichos ingresos, el reembolso del coste de las garantías aportadas por los administrados para obtener la suspensión cautelar del pago de los ingresos presupuestarios, en cuanto adquiera firmeza la declaración de su improcedencia, y las participaciones en la recaudación de los tributos cuando así esté previsto legalmente.

Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social y los correspondientes a los reintegros de transferencias corrientes efectuadas entre entidades del Sistema de la Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso.

A los efectos de este apartado se entenderá por importe íntegro el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes.

**5.** El presupuesto y sus modificaciones contendrán información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento de los principios y reglas que los rigen y de los objetivos que se proponga alcanzar.

### **3. FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO**

Se entiende por ciclo presupuestario el proceso que siguen los presupuestos y las operaciones que les afectan.

De forma resumida podemos distinguir cuatro grandes fases, (Preparación, elaboración aprobación, ejecución y control) suele durar aproximadamente tres años. (Uno previo, otro corriente y otro ulterior)

El ciclo presupuestario presenta una clara alternancia entre el poder ejecutivo y el legislativo, reflejando la importancia de la división de poderes que la propia Constitución establece.

Resumiendo esta alternancia:

- Elaboración: atribuida al Poder Ejecutivo.
- Aprobación: asignada al Legislativo.
- Ejecución: a realizar por el Ejecutivo.
- Control: parlamentario, interno y externo.

#### **El ciclo presupuestario en el ordenamiento jurídico español**

A continuación veremos con un poco más de detalle el ciclo presupuestario en el ordenamiento jurídico español, y más concretamente en el ámbito de la Administración General del Estado.

#### **3.1. Fase de elaboración**

Según el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE (en concreto al Ministerio de Economía y Hacienda) y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación, por tanto solo el Gobierno puede elaborarlo, es una iniciativa obligada no facultativa.

Las reglas básicas a las que ha de acomodarse el procedimiento de elaboración de los PGE están en la Ley General Presupuestaria. Estas reglas se concretan cada año dentro de los tres primeros meses del año natural, mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE del ejercicio inmediato siguiente.

La Ley General Presupuestaria hace referencia al procedimiento de elaboración en su artículo 36. La fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará con la extensión y de la



forma prevista en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por orden del Ministro de Hacienda y se sujetará a las normas siguientes:

**Primera.** Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda.

Con este fin, se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto, cuya composición se determinará por orden del Ministro de Hacienda.

La Comisión respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir.

**Segunda.** Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos.

El Ministerio de Sanidad y Consumo enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con los anteproyectos elaborados por las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, formará el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, al que se incorporarán los anteproyectos de Presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

Los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda elevarán el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social al Gobierno para su aprobación.

Asimismo, los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de esta ley.

**Tercera.** Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.

**Cuarta.** En el marco de este procedimiento, por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social

El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

Las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se formularán y tramitarán sirviéndose de los medios informáticos que establezca al efecto el Ministerio de Hacienda quien asimismo fijará los plazos para su presentación en la orden que establezca el procedimiento de elaboración del anteproyecto.

Corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo siguiente, el 37, hace referencia a **la remisión del anteproyecto a las Cortes Generales** detallando qué documentos deben adjuntarse. Se entraría así en la siguiente fase del ciclo, la de aprobación.

## **3.2. Fase de aprobación**

De acuerdo con el artículo 134.3 de la Constitución, el Gobierno debe presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

Al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará la siguiente documentación complementaria:

- a) Las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
- b) Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
- c) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- d) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
- e) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- f) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- g) Los estados consolidados de los presupuestos.
- h) Un informe económico y financiero.
- i) Una memoria de los beneficios fiscales.

## **Tramitación en el Congreso de los Diputados**

Una vez que el anteproyecto es aprobado por el ejecutivo, y convertido en proyecto de ley, es remitido al Congreso de los Diputados. Antes del 1 de octubre, para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes Generales.

Para su tramitación el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado goza de preferencia tanto en el Congreso como en el Senado. Una vez recibido el Proyecto de Ley por las Cortes, la Mesa del Congreso ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes y se abre un plazo de 15 días para la presentación de enmiendas por parte de los diputados y Grupos Parlamentarios. Las enmiendas presentadas pueden ser de totalidad o de devolución del proyecto al Gobierno (esto sólo lo pueden hacer los Grupos Parlamentarios) o parciales, de un texto de la ley (supresión, modificación o adición de un texto) o a los estados de ingresos o gastos.

El debate del proyecto de LPGE comienza con el debate de totalidad en el Pleno del Congreso, donde se fijan las cuantías globales de los estados financieros. Si el Pleno aprobase alguna enmienda a la totalidad, se devolvería el proyecto de ley al Gobierno. Si no se aprueba ninguna enmienda de totalidad, se remitirá el proyecto a la Comisión de Presupuestos para seguir su tramitación. El Proyecto de ley se debate en la Comisión de Presupuestos, defendiéndose las

enmiendas presentadas por los Diputados o Grupos Parlamentarios, los cuales pueden reservarse el derecho a defenderlas en el Pleno del Congreso. Debatido el articulado de la Ley se procede a la redacción del nuevo texto, que es remitido de nuevo al Pleno del Congreso para su debate final y aprobación.

### **Tramitación en el Senado**

El texto aprobado se publica en el Boletín Oficial de las Cortes y se envía al Senado, donde tienen lugar una serie de actuaciones similares a las del Congreso: se distribuye entre los senadores que tienen un plazo de 10 días naturales para la presentación de enmiendas o propuestas de veto (enmiendas a la totalidad). En el Senado no existe debate de totalidad previo como ocurre en el Congreso. Este debate tiene lugar en la sesión plenaria en la que se discuten las enmiendas presentadas. Si resultase aprobada una propuesta de veto, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto de Ley de Presupuestos y lo comunicará al Presidente del Gobierno y al del Congreso, trasladándoles el texto de la propuesta. Si no se aprueba una propuesta de veto, prosigue el debate con la defensa de las enmiendas. El proyecto de ley, con las modificaciones incorporadas en el Senado, es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes y remitido al Congreso de los Diputados para continuar su tramitación.

### **Tramitación definitiva en el Congreso de los Diputados**

Si el proyecto de ley ha sido aprobado por el Congreso y vetado o enmendado por el Senado, debe someterse de nuevo a la consideración del Pleno de la Cámara. El veto del Senado sólo se puede levantar con un voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados del Congreso.

También se puede levantar, cuando sometido de nuevo el texto a votación, transcurridos dos meses desde la interposición del veto, recibiese el voto favorable de la mayoría simple de los diputados. Caso de no alcanzarse esa mayoría simple, el proyecto de ley quedaría rechazado y sería devuelto al Gobierno. Las enmiendas que hayan sido incorporadas al texto del proyecto durante el trámite en el Senado, serán objeto de debate y votación en el Pleno del Congreso y quedarán definitivamente incorporadas al texto si obtienen mayoría simple de votos emitidos. Tras la aprobación definitiva en el Congreso, el proyecto es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes. Finalmente, la Ley de Presupuestos aprobada es sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado, comenzando su vigencia a partir del primer día del ejercicio siguiente.

## Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado

Ante la eventualidad de que la Ley de Presupuestos no obtuviera la aprobación de las Cortes, el propio artículo 134.4 de la Constitución Española prevé la **prórroga de los presupuestos**, aspecto éste desarrollado en el artículo 38 de la LGP:

**1.** Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el «Boletín Oficial del Estado».

**2.** La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

**3.** La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.

### 3.3. Fase de ejecución

Una vez aprobada por el poder legislativo, la ejecución corresponde al Gobierno o poder ejecutivo, a través de sus diversos órganos gestores. La gestión del Presupuesto de gastos del Estado y de sus organismos autónomos y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se realizará a través de las siguientes fases:

- a) Aprobación del gasto.
- b) Compromiso de gasto.
- c) Reconocimiento de la obligación.
- d) Ordenación del pago.
- e) Pago material.

**LA APROBACIÓN** es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique relaciones con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social.

**EL COMPROMISO** es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas.

**EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN** es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.

El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.

El Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, determinará los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.

Las obligaciones de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos y de la Seguridad Social se extinguen por el pago, la compensación, la prescripción o cualquier otro medio en los términos establecidos en esta ley y en las disposiciones especiales que resulten de aplicación.

Cuando la naturaleza de la operación o gasto así lo determinen, se acumularán en un solo acto las fases de ejecución precisas.

**Por último en esta fase mencionamos lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución modificado en el 27 de septiembre de 2011 y que dispone:**

**1.** Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

**2.** El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

**3.** El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán

ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

### 3.4. Fase de control

Se entiende por control, la comprobación que se realiza para conocer en qué medida ha cumplido el Poder Ejecutivo el mandato que recibió del Poder Legislativo con la aprobación de la Ley de Presupuestos.

Este control, atendiendo al órgano que lo realiza, puede ser:

- **Control administrativo o interno.** Realizado por la administración a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): es un autocontrol de su propia actividad presupuestaria.

- **Control jurisdiccional o externo.** Si nos referimos a la actividad financiera de las Administraciones Públicas, se dice que el control es externo cuando se ejerce por órganos independientes del Poder Ejecutivo. En España se ejerce por el Tribunal de Cuentas, que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. Este control tiene un doble aspecto. Por un lado la fiscalización o comprobación y revisión de la gestión presupuestaria del Sector público. Por otro, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes manejan fondos públicos. El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al Gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio, y ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. El Tribunal de Cuentas elabora su propio Presupuesto, que se integra en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales.
- **Control político o parlamentario.** Lo tiene a su cargo el Parlamento y lo realiza en base a las memorias e informes del Tribunal de Cuentas y sobre todo mediante el estudio, discusión y aprobación de la Cuenta General del Estado que se rinde por el Poder Ejecutivo y comprende todas las operaciones efectuadas en la ejecución del presupuesto.
- **Control social:** es la reacción social respecto al uso de los recursos públicos
- **Control jurisdiccional:** garantiza la sumisión del Estado a la ley y el derecho. Dada la naturaleza administrativa de los actos de ejecución presupuestaria, es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente y que se ocupa de estos casos.

## ***Cuenta general del Estado***

### **El artículo 13 de la LGP establece el contenido de la Cuenta General del Estado:**

**1.** La Cuenta General del Estado se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada.

La Cuenta General del Estado deberá suministrar información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal.



A la Cuenta General del Estado se acompañará la cuenta de gestión de tributos cedidos a las comunidades autónomas conforme a lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

**2.** A los efectos de obtener las cuentas consolidadas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrá determinar la integración de las cuentas anuales de las entidades controladas, directa o indirectamente, por la Administración General del Estado que no forman parte del sector público estatal, las de las entidades multigrupo y las de las entidades asociadas.

En este caso, dichas entidades deberán remitir a la Intervención General de la Administración del Estado sus cuentas anuales aprobadas acompañadas, en su caso, del informe de auditoría dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico.

**3.** A los efectos de lo establecido en el apartado anterior se entiende por control el poder de dirigir las políticas financieras y la actividad de otra entidad con la finalidad de obtener rendimientos económicos o potencial de servicio.

Las entidades multigrupo son entidades no controladas por la Administración General del Estado, gestionadas por dicha Administración General u otra entidad controlada por ella, que participan en su capital social o patrimonio, conjuntamente con otra u otras entidades.

Las entidades asociadas son entidades no controladas por la Administración General del Estado, en las que dicha Administración General u otra entidad controlada por ella ejercen una influencia significativa por tener una participación en su capital social o patrimonio que, creando con ésta una vinculación duradera, esté destinada a contribuir a su actividad.

## ***Formación y remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas***

### **El artículo 131 LGP dispone que:**

**1.** La Cuenta General del Estado de cada año se formará por la Intervención General de la Administración del Estado y se elevará al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera.

**2.** La Intervención General de la Administración del Estado podrá recabar de las distintas entidades la información que considere necesaria para efectuar los procesos de consolidación contable.

**3.** La falta de remisión de cuentas no constituirá obstáculo para que la Intervención General de la Administración del Estado pueda formar la Cuenta General del Estado con las cuentas recibidas.

**4.** Se podrán consolidar las cuentas de una entidad aunque en el preceptivo informe de auditoría de cuentas se hubiera denegado opinión, emitido informe desfavorable o con salvedades, si bien estas circunstancias se harán constar en la memoria explicativa de dicha Cuenta General.

**El artículo 132 en relación al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado:**

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que las haya recibido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.