

## BLOQUE VI. TEMA 2.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

ESTRUCTURA.

EL CICLO PRESUPUESTARIO. ELABORACIÓN DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.

### I. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

#### A) CONCEPTO

El régimen jurídico de los PGE se encuentra en los arts. 134, 135 y 75 CE, y en la LGP (Ley 47/2003 de 26 de noviembre).

Los PGE son a la vez un acto de **autorización y control**, y un **estado financiero**.

→ Como acto de **autorización y control** del Poder Legislativo al Ejecutivo, el art 134 de la CE señala:

**134.1.** Corresponde al Gobierno la **elaboración** de los PGE y a las Cortes Generales su **examen, enmienda y aprobación**.

**134.2.** Los PGE 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.

**134.7.** La LPGE **no puede crear tributos**. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

→ Como **estado financiero**, el Art 32 LGP señala que los PGE 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**.

#### B) CONTENIDO

El art. 134.2 CE, detallado en el art. 33.1 LGP dispone que los PGE estarán **integrados** por:

- a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley (órganos con dotación diferenciada) y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.
- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

En concreto, los PGE **determinarán** (art. 33.2 LGP):

1. Las obligaciones económicas que, como máximo, **pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior**, y los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
2. Las operaciones no financieras y financieras **a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior**.
3. Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
4. La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Además:

5. El **Fondo de Compensación Interterritorial** (art 158.2 CE).
6. **Finalmente**, la dotación al **Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria** para financiar eventuales a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional que se produzcan a lo largo del ejercicio en la forma establecida en el art 50 LGP

Además de los estados cifrados de Gastos e Ingresos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado incluye diversas **normas materiales** reguladoras de la **actividad financiera** del Sector Público Estatal.

El Tribunal constitucional ha precisado (STC 76/92, 178/94 y 195/94) que la LPGE puede tener dos tipos de contenidos:

1.- el **contenido mínimo, necesario e indisponible**, núcleo fundamental, de la LPGE, constituido por los estados numéricos, es decir, por los **estados de ingresos, los estados de gastos**, y por el **presupuesto de gastos fiscales** que afectan a los tributos del Estado.

2.- Un **contenido EVENTUAL** . limitado a

a) materias que guarden relación directa con las previsiones de ingresos, habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general.

b) que sean, además, **COMPLEMENTO NECESARIO** para la más fácil interpretación y eficaz ejecución de los PGE, y de la política económica del Gobierno.

→ La **inclusión injustificada de materias no relacionadas** con la actividad financiera constituye una **restricción ilegítima de las competencias del Poder Legislativo y un atentado al Principio de Seguridad Jurídica (9.3 CE)**.

## II. ESTRUCTURA

Las **ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS** son los **CRITERIOS** con arreglo a los cuales se clasifican los ingresos y los gastos de los PGE. Las clasificaciones y agrupaciones de las cifras en los mismos consignadas tienen por finalidad **facilitar la información más adecuada**, como medio de una más eficaz **GESTIÓN** y para el ejercicio de un adecuado **CONTROL**.

La clasificación presupuestaria primaria es la que diferencia dentro de los PGE los **estados de Gastos e Ingresos**.

**Art 39 LGP:** La estructura de los PGE y de sus anexos se determinará teniendo en cuenta

- 1) la organización del sector público estatal,
- 2) la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos
- 3) y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir.

Anualmente el MEH dicta una **Orden** conteniendo instrucciones para la elaboración del Presupuesto del año siguiente.

### A) ESTRUCTURA DE LOS ESTADOS DE GASTOS

**Comenzando por la estructura de los Estados de Gastos, el art. 40 LGP** señala que se estructurarán de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

- Orgánica
- Económica
- Funcional o por Programas

**1.- La clasificación orgánica** agrupará los créditos asignados entre los **centros gestores por secciones y servicios**.

Esta clasificación, permite conocer quién gasta y cuánto gasta.

Las Secciones se corresponden con: órganos constitucionales, secciones instrumentales, y Departamentos Ministeriales.

Los Servicios son las Direcciones Generales, Secretarías de Estado, etc.

**2.- La clasificación económica:** Agrupará los créditos por **Capítulos, Artículos, Conceptos, Y Subconceptos** (de mayor a menor grado de pormenorización), separando según su naturaleza económica las **operaciones corrientes**, las de **capital**, las **financieras** y el **Fondo de Contingencia** de ejecución presupuestaria.

La **clasificación económica de los gastos** se divide en capítulos:

**Operaciones corrientes:**

- Capítulo 1** Gastos de personal,
- Capítulo 2** Bienes y servicios corrientes,
- Capítulo 3** Gastos financieros,
- Capítulo 4** Transferencias corrientes,

**Fondo de Contingencia:**

- Capítulo 5 Fondo de Contingencia** de ejecución presupuestaria

**Operaciones de capital:**

- Capítulo 6** Inversiones reales,
- Capítulo 7** Transferencias de capital,

**Operaciones financieras**

- Capítulo 8** Activos financieros y
- Capítulo 9** Pasivos financieros.

Los créditos en los programas de Gastos tienen **carácter limitativo y vinculante a nivel de concepto** (art. 43.1 LGP), excepto los gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, cuya vinculación es a **nivel de artículo** (son los capítulos 1,2 y 6)

**3.- Clasificación funcional por programas o políticas**

Los créditos **se identificarán funcionalmente** de acuerdo con su finalidad, que se deducirá del programa en que aparezcan, al objeto de disponer de una **clasificación funcional del gasto**.

Esta clasificación permite a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a los **programas presupuestarios**, que el **art 35 LGP** define como “el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos.”

Este criterio **permite identificar los objetivos establecidos y evaluar su grado de cumplimiento en función de los resultados**.

Los programas de gasto, se agruparán en: **1) Áreas de Gasto 2) Políticas de Gasto 3) Grupos de Programas**

Las Áreas de Gasto, actualmente son:

- ÁREA 1:** Servicios Públicos BÁSICOS
- ÁREA 2:** Actuaciones de Promoción y Protección Social
- ÁREA 3:** Producción de Bienes Públicos Preferentes
- ÁREA 4:** Actuaciones de Carácter Económico
- ÁREA 9:** Actuaciones de Carácter General

**B) ESTRUCTURA DE LOS ESTADOS DE INGRESOS**

**Art. 41 LGP:** Los estados de ingresos se estructurarán siguiendo las clasificaciones **orgánica y económica**.

No existe un criterio por programas porque los ingresos **no tienen un carácter finalista, al estar centralizados en el Tesoro Público (unidad de caja) y no afectados**.

- a) **La clasificación orgánica** agrupará los créditos asignados entre los distintos Centros Gestores, la misma estructura que la estudiada para el presupuesto de gastos, teniendo en cuenta que sólo existirán aquellas secciones que gestionen derechos e ingresos.
- b) **La clasificación económica:** Agrupará los créditos también por Capítulos, Artículos, Conceptos, Subconceptos

Los **capítulos de la clasificación económica de los ingresos** son:

**Operaciones corrientes:**

- Capítulo 1** Impuestos directos y cotizaciones sociales,
- Capítulo 2** Impuestos indirectos,
- Capítulo 3** Tasas y precios públicos,
- Capítulo 4** Transferencias corrientes,

**Operaciones de capital:**

- Capítulo 5** Ingresos patrimoniales,
- Capítulo 6** Enajenación de activos reales,
- Capítulo 7** Transferencias de capital,

**Operaciones Financieras**

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

**art. 37 LGP: CLASIFICACIÓN TERRITORIAL** Al proyecto de LPGE se acompañará un anexo de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública que incluirá su **clasificación territorial**.

### III. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.

El ciclo presupuestario se compone de distintas fases consecutivas: elaboración, discusión, aprobación, ejecución y control.

#### **A) ELABORACIÓN**

Si bien la vigencia del Presupuesto es anual; su elaboración se inserta dentro de un objetivo de estabilidad presupuestaria que se establece con carácter plurianual, fijando el objetivo de estabilidad presupuestaria en % del PIB para los tres ejercicios siguientes, y el importe máximo del gasto no financiero para el ejercicio inmediato siguiente.

La elaboración del presupuesto es la fase en la que el protagonismo absoluto es del Gobierno o Poder Ejecutivo. Arranca con la Orden Ministerial del Ministro Hacienda por la que se establecen las directrices, plazos y procedimiento para su elaboración, según el artículo 36 LGP, y se desarrolla en 3 etapas o fases:

**1.- Elaboración de anteproyectos parciales de gasto**, por cada uno de los Órganos de la AGE, sus OOAA y entidades del SPE.

**2.- Ajuste de estas cifras**, por el Ministerio de Hacienda junto con otros órganos especializados, redactando el anteproyecto de presupuesto de gastos, que se acompañará de:

- 1º** la estimación de los ingresos, realizada por el propio Ministerio de Hacienda,
- 2º** la distribución de recursos de la programación plurianual prevista, y
- 3º** al documento que justifica el cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

**3.- Aprobación por el Gobierno** del anteproyecto de LPGE, presentado por el Ministro de Hacienda, que se cierra con la remisión del Proyecto de Ley de Presupuestos por el Gobierno a las Cortes Generales.

## **B) APROBACIÓN**

A este respecto, la CE en sus art 134 apartados 3 a 6 señala:

134.3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos **3 meses antes** de la expiración de los del año anterior.

134.4. Si la LPGE 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.

134.5. Aprobados los PGE, **sólo el Gobierno** podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

134.6. Toda **proposición o enmienda** que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios **requerirá la conformidad del Gobierno** para su tramitación.

**La discusión y aprobación parlamentaria**, con protagonismo de las Cámaras del Poder Legislativo, se desarrolla en las siguientes etapas:

- 1º Publicación y enmiendas.
- 2º Debate en el Congreso.
- 3º Debate en el Senado.
- 4º Aprobación definitiva en el Congreso.
- 5º Posteriormente son sancionados por el rey y publicados en el Boletín Oficial del Estado con rango de ley ordinaria.

## **C) EJECUCIÓN**

La **ejecución** del Presupuesto, corresponde al Poder Ejecutivo, a través de sus órganos, de acuerdo con la distribución de competencias que se establece en el Título II de la LGP.

## **D) CONTROL**

El Ciclo presupuestario finaliza con el control de la actividad financiera del Sector Público, que se puede definir como la actividad encaminada a verificar que la actuación de la Administración se acomoda a los principios de legalidad y de buena gestión (eficacia, eficiencia y economía).

El control de la actividad económico financiera de los Entes Públicos ha sido objeto de distintas clasificaciones, entre las que se puede destacar aquella que se establece en función del **sujeto que lo realiza**, de acuerdo con la cual, el control puede ser **interno o externo**:

1. El **control interno** (también llamado administrativo) se realiza por un órgano de la Administración, independiente del órgano gestor del gasto. En España es realizado por la **Intervención General del Estado** (IGAE).
2. El **control externo** se realiza por el **Tribunal de Cuentas**, que de acuerdo con el art 136 CE es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado..

#### IV. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

**(LGP art 51 a 60)** Son **variaciones** que **pueden autorizarse** en los créditos que figuran en los estados de gastos aprobados en las LPGE, para **adecuarlos a las necesidades que se produzcan** durante su ejecución como consecuencia de nuevas necesidades o cálculos inexactos

Existen los siguientes tipos de modificaciones:

##### **A) CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITO (CE SC). (LGP arts 55 a 57)**

Son Modificaciones típicamente **cuantitativas**. (**55: estado, 56: OAAA, 57: SS**)

**55 LGP:** Deberá tramitarse un **crédito extraordinario o suplementario** al inicialmente previsto. cuando hayan de realizarse **gastos con cargo al presupuesto y:**

###### **1 Requisitos:**

- a) haya un **Gasto Público urgente** que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente.
- b) **no exista crédito** presupuestario **o resulte insuficiente y no ampliable.**
- c) **no sea posible la dotación del crédito mediante transferencias, generaciones o incorporaciones de créditos.**

###### **2 Financiación:**

- a) Para **operaciones no financieras:** mediante el **Fondo de Contingencia**, o mediante baja en otros no financieros.
- b) Si la necesidad surgiera **en operaciones financieras:** con **Deuda Pública** o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

###### **3 Autorización: 55.2 LGP**

- a) Corresponde al Consejo de Ministros la remisión de un proyecto de ley a las **Cortes Generales** para su autorización, previo informe del Consejo de Estado,
- b) **salvo** que se trate de obligaciones del presupuesto corriente financiadas con el Fondo Contingencia, en cuyo caso, la autorización corresponde **al Consejo de Ministros.**

##### **B) ANTICIPOS DE TESORERÍA Art 60 LGP**

Excepcionalmente, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, podrá conceder **anticipos de Tesorería** para atender gastos inaplazables, con el **límite máximo** en cada ejercicio del **1% de los créditos autorizados al Estado por la LPGE:**

- a) Cuando, una vez iniciados los expedientes de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito, hubiera ya **dictaminado favorablemente el Consejo de Estado.**
- b) Cuando se hubiera **promulgado una ley por la que se establezcan obligaciones** cuyo cumplimiento exija la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito.

**C) AMPLIACIONES DE CRÉDITO Art 54 LGP** Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados

###### **1 Requisitos :**

- a) al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado
- b) a atender obligaciones del ejercicio derivadas de normas con rango de Ley que de modo TAXATIVO Y EXPLÍCITO, se relacionen en la LPGE
- c) a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado
- d) a determinados créditos de la Seguridad Social.

**2 Financiación :** con cargo al **Fondo de Contingencia**, o baja en otros **créditos no financieros.**

**3 Limitaciones :** No podrán ampliarse créditos previamente minorados, **salvo** en el ámbito de la Seguridad Social o en el de la atención a la Deuda Pública.

**4.-Autorización :**El Ministro de Economía y Hacienda, art 62 LGP.

**D) TRANSFERENCIAS DE CRÉDITOS art 52 LGP:** Son trasposos de dotaciones entre créditos.

**1 Restricciones:** No podrán realizarse

- a) Desde créditos para **operaciones financieras al resto de los créditos,**
- b) **Desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.**
- c) **Entre créditos de distintas secciones presupuestarias.** (entre Ministerios, salvo reestructuración)

**2 Autorización:**

- a) **El Gobierno,** entre distintas secciones, como consecuencia de reorganizaciones administrativas.
- b) **los Ministros** entre créditos de un mismo programa, o entre programas de un mismo servicio, con determinadas limitaciones.
- c) El Ministro de Hacienda: el resto.

**E) GENERACIÓN DE CRÉDITOS POR INGRESOS. art. 53 LGP** Son modificaciones **que incrementan los créditos** como consecuencia de la realización de determinados **ingresos no previstos o superiores** a los contemplados en el presupuesto inicial.

**F) INCORPORACIONES DE CRÉDITOS art 58 LGP** Se podrán incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes de crédito del ejercicio anterior (**excepción a la limitación temporal de los créditos**):

**1 Requisitos, entre otros :**

- a) Cuando así lo disponga una norma de rango legal
- b) Cuando se trate de ingresos legalmente afectados.

**2 Autorización:** El Ministro de Hacienda.

Para finalizar el tema, se deben mencionar

**G) OTRAS FIGURAS ANÁLOGAS A LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.** Finalmente, mencionar la existencia de una serie de figuras que, no son modificaciones presupuestarias pero que, cambian las normas generales que autorizan la adquisición de compromisos de gasto:

- 1) Imputación de gastos a créditos **otorgados para ejercicio distinto (art 34 LGP).**
- 2) Adquisición de **compromisos de gastos de carácter plurianual (art 47 LGP).**
- 3) **Adquisiciones, obras con pago aplazado y otros compromisos de carácter plurianual (art 48 LGP)**
- 4) **Indisponibilidad de créditos**