



TEMA 01: EL PRESUPUESTO: CONCEPTO. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. EL CICLO PRESUPUESTARIO. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: CONCEPTO Y FASES. TERMINOLOGÍA Y DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

LEGISLACIÓN

- **Constitución Española.**
- **Ley 47/2003**, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- **Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	4
2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	7
2.1. CONCEPTO.....	7
2.2. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA.....	9
2.2.1. ÁMBITO SUBJETIVO (ARTS. 2 Y 3 Y ART. 33 LGP)	9
2.2.2. ÁMBITO OBJETIVO: LOS CRÉDITOS Y PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (ART. 35 LGP) .	11
2.2.3. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS (ARTS. 39 A 41 LGP)	12
2.3. PRESUPUESTOS ANUALES	13
3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	15
3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	15
3.2. PRINCIPIOS POLÍTICOS	16
3.3. PRINCIPIOS CONTABLES	22
3.4. PRINCIPIOS ECONÓMICOS.....	22
3.5. PRINCIPIOS DE LA LO 2/2012 DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	23
3.6. MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS DE LA LO 2/2012 DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	28
3.6.1. MEDIDAS PREVENTIVAS (ARTS. 18 Y 19).....	29
3.6.2. MEDIDAS CORRECTIVAS (ARTS. 20 A 24)	30
3.6.3. MEDIDAS COERCITIVAS (ARTS. 25 Y 26)	30
4. EL CICLO PRESUPUESTARIO	32
4.1. PRINCIPIOS.....	32
4.2. LA ELABORACIÓN.....	33
4.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS	33
4.2.2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN	34
4.3. LA APROBACIÓN.....	38
4.3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS	38
4.3.2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN	38



4.4. LA EJECUCIÓN.....40

 4.4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS40

 4.4.2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN40

4.5. EL CONTROL.....41

5. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS..... 42

6. DESARROLLO PROCESO PRESUPUESTARIO..... 45

 6.1. PRINCIPIOS EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA45

 6.2. DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO45

 6.3. ESPECIALIDADES.....47

 6.4. FASES Y DOCUMENTOS CONTABLES.....49

opositas.com

TÉCNICAS DE ESTUDIO

Para facilitaros el estudio hemos destacado lo que creemos puede ser de interés para nuestro alumnado

#paraTi que opositas

Pregunta de examen



ANOTACIONES DE INTERÉS
PARA EL OPOSITOR

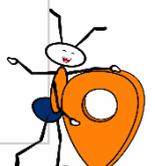


Plazos



A tener en cuenta

Recuerda



1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española dedica parte del **Título VII, Economía y Hacienda**, a la cuestión de los Presupuestos Generales del Estado, estableciendo en su **artículo 134** una serie de aspectos relacionados con estos.

En primer lugar, corresponde **su elaboración al Gobierno**, y a las **Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación**. 

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. 

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**.

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. 

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.

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

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

El proceso de consolidación presupuestaria de los últimos años, que ha eliminado el déficit de nuestras cuentas públicas, no sólo ha tenido unos efectos vigorizantes sobre nuestro crecimiento, sino que además ha fortalecido enormemente nuestros fundamentos económicos como así lo atestigua nuestro comportamiento diferencial actual, en términos de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) y de creación de empleo, con el promedio de los países de la Unión Europea.

El compromiso con la estabilidad presupuestaria es una de las razones fundamentales que explican por qué la economía española está siendo capaz de mantener la senda de convergencia real con los países de nuestro entorno, incluso en la fase baja del ciclo. En efecto, nuestra renta per cápita en paridad de poder adquisitivo ha pasado de representar en 1995 el 78% del promedio comunitario a suponer el 84% en 2002 según los últimos datos de Eurostat.



1.1. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El equilibrio presupuestario sigue apoyando, en primer lugar, el escenario de estabilidad macroeconómica que garantiza un marco más eficiente para el desarrollo de la actividad económica; sigue mejorando, por otro lado, las condiciones de financiación de nuestra economía, generando un importante flujo de ahorro público y reduciendo el efecto expulsión sobre la inversión privada, y, por último, dota a los Presupuestos Generales del Estado de un considerable margen de maniobra para afrontar el contexto de incertidumbre internacional, dado que a diferencia de otros países comunitarios, España puede hoy dejar jugar libremente a los estabilizadores automáticos y evitar así, la introducción de cualquier sesgo procíclico en su política fiscal.

Además, el ejercicio de estabilidad presupuestaria es compatible con la orientación del presupuesto hacia aquellas políticas que más favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo, como son la inversión en infraestructuras y el gasto en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, al tiempo que garantiza una cobertura holgada del gasto social y la mejora de los servicios públicos esenciales.

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria han introducido explícitamente el equilibrio presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico, garantizando que la estabilidad presupuestaria sea, de ahora en adelante, el escenario permanente de las finanzas públicas en España, tanto a nivel estatal, como a nivel territorial. Así pues, la medida trasciende del ámbito del Estado y afecta de pleno a comunidades autónomas y corporaciones locales, para hacer corresponsables de la estabilidad a todas las administraciones, sin excepción.

Definido el marco general de equilibrio presupuestario, en particular estableciendo un techo de gasto para el Estado -que le impide gastar más y le estimula a gastar mejor-, era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. En este sentido, la citada norma, en su disposición final primera, impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley General Presupuestaria.

Estos principios rectores, todo ello al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son 3: plurianualidad, transparencia y eficiencia.

- La **plurianualidad** refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento;

- la **transparencia** es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria;

- y, por último, la **eficiencia** en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto.

La nueva Ley General Presupuestaria que nace de estos principios básicos, aspira a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, continuando el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria, a las que desarrolla.



La racionalización se consigue a través de la confluencia de las mejoras introducidas a nivel de sistematización, en tanto que la ley procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y sistematiza sus normas de contabilidad y control, y a nivel de eficacia y eficiencia, estableciéndose un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciéndose el principio de responsabilidad de los centros gestores en la ejecución de los créditos presupuestarios. Todas estas medidas tienen su encaje en el proceso de modernización de la Hacienda Pública, necesario para acompasar y fortalecer el desarrollo de la economía española.

El antecedente inmediato de la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria** lo constituye el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, el cual tiene a su vez origen en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria que, con modificaciones de mayor o menor trascendencia, han supuesto durante una etapa de más de 25 años el marco de referencia del proceso presupuestario, contable y de control del gasto del sector público estatal.

Aunque sin lugar a dudas, tanto desde la perspectiva jurídica como técnica, la Ley General Presupuestaria de 1977 y el posterior texto refundido constituyeron en su momento un significativo avance y su aplicación e instrumentación fue inmediata y satisfactoria, es incuestionable la existencia de razones que manifiestan la necesidad de proceder a su revisión y a la promulgación de una nueva norma más adecuada a las exigencias que hoy se le hacen al sector público estatal en lo referente a su capacidad de gestión de los recursos financieros que se ponen a su disposición.

La Ley General Presupuestaria es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal. Su promulgación surge de la necesidad de mejorar y ampliar la normativa vigente, la Ley General Presupuestaria de 1977 y el posterior texto refundido de 1988, con vistas a lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario, en línea con los nuevos condicionantes que enmarcan la actividad financiera del Estado.

Diversas razones han motivado la conveniencia y oportunidad de la nueva norma. **Entre las más importantes se encuentran las siguientes:**

- **El traslado a la norma de las más modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad** en el ámbito de la gestión pública, toda vez que el avance tecnológico ya permite la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación para lograr una gestión eficiente sin merma de las garantías y seguridades que el manejo de fondos públicos necesariamente exige.

- **La corrección de la dispersión de la legislación presupuestaria** que se ha producido tras la promulgación del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988. Por un lado, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997 supuso la aparición de nuevas formas de organización institucional que no se adecuaban con las formas de organización y de control contenidas en la Ley General Presupuestaria.

Por otro lado, en los últimos años ha sido bastante común la utilización de las leyes de presupuestos anuales o las leyes de "acompañamiento" para introducir modificaciones en el ámbito presupuestario y financiero en general, que han modificado las reglas e incluso los principios contenidos en el texto refundido.



El enorme desarrollo del proceso de descentralización en España. Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales han asumido nuevas competencias cedidas desde la Administración estatal que han originado flujos financieros y formas de gestión compartida que han debido contemplarse y regularse en el nuevo texto legal.

En otro orden de cosas, ha de resaltarse el enorme desarrollo que el proceso de descentralización ha tenido lugar en España durante los últimos 20 años. Tanto las Administraciones de las comunidades autónomas como las correspondientes a las corporaciones locales han asumido nuevas competencias antes ejercidas por la Administración estatal, que han originado flujos financieros entre las distintas Administraciones y formas de gestión compartidas que necesariamente han debido ser contempladas y reguladas en el nuevo texto legal.

La pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea es otro importante argumento para abordar, a través de una nueva ley, las relaciones financieras con la misma.

Los escenarios presupuestarios plurianuales serán sometidos por el Ministerio de Hacienda al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

En el marco plurianual de los escenarios presupuestarios se enmarcan anualmente los Presupuestos Generales del Estado y están orientados, igualmente, hacia la estabilidad. La ley define los programas plurianuales y el detalle de su contenido (objetivos, medios, actividades, procesos inversores e indicadores de seguimiento). Estos programas plurianuales, que deben aprobarse por el ministro de cada departamento, se remitirán anualmente al Ministerio de Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales.

Las políticas de gasto pasan a ser el elemento nuclear de las asignaciones de los recursos, la evaluación de la gestión y el logro de los objetivos. Se prevé que las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectúen tomando en cuenta el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.

Otras novedades significativas de la ley se encuentran en la flexibilización de la gestión de los gastos en inversión, que pasan de vincular del nivel de artículo (dos dígitos) al nivel de capítulo (un dígito), y en la ampliación para todo tipo de gasto de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, siempre que tenga cabida en los escenarios presupuestarios plurianuales, eliminando los supuestos tasados previstos en la legislación actual.

Además, y con carácter general se rebaja el rango de la autoridad competente para aprobar las modificaciones presupuestarias, ampliando las competencias actuales de los departamentos ministeriales y otorgando competencias a los presidentes o directores de los organismos autónomos, que no tienen ninguna competencia en la normativa actual.



2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

2.1. CONCEPTO

Las definiciones del Presupuesto giran en torno a diversas consideraciones. Es un documento cuyo contenido está rigurosamente sistematizado (ingresos y gastos y en cada uno de estos capítulos se contienen otras sistematizaciones). **Se aprueba por un acto del Poder Legislativo** (una ley) que tiene una validez temporal determinada, normalmente 1 año, e incorpora un articulado también con valor normativo independiente. Cada una de sus partes tiene un valor jurídico diverso: **los ingresos o el estado de ingresos** tiene el valor de una previsión y que como tal puede o no cumplirse. Este carácter provisorio alcanza, no sólo a los ingresos, sino también a los beneficios fiscales. **La sanción de su incumplimiento será política por incumplimiento del Gobierno de sus propias previsiones.**

Por el contrario, **los gastos o el estado de gastos** tienen el valor jurídico de una autorización al Poder Ejecutivo para gastar dentro de una especificación administrativa temporal y cuantitativa. **Su incumplimiento supone una infracción jurídica** y conlleva una sanción de esta naturaleza.

La **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria** (LGP)¹ define el Presupuesto, en su **artículo 32** de la siguiente manera: **«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».**

Esta definición obliga a señalar, a su vez, que el Sector Público Estatal está integrado, según la dispone la propia **Ley 47/2003** en su **artículo 2**, por una pluralidad de entidades, a saber:

- a) La Administración General del Estado.
- b) El sector público institucional estatal.

Por su parte, **integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:**

- a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:
 - 1º Organismos autónomos.
 - 2º Entidades Públicas Empresariales.
 - 3º Agencias Estatales.
- b) Las autoridades administrativas independientes.
- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado.

¹ La LGP consta de un total de 182 artículos, clasificados en siete Títulos, y de 25 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 6 disposiciones finales.



- e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las universidades públicas no transferidas.
- h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
- i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

Añade el mismo artículo que 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, el apartado tercero del **artículo 2** también apunta que **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

Junto a la concreción del ámbito subjetivo, el concepto de Presupuesto dado por la LGP exige la concreción del ámbito temporal tanto en relación a su conjunto como a la imputación temporal de los derechos y obligaciones que integran los estados de ingresos y gastos.

En relación al Presupuesto en su conjunto, el **artículo 34.1 de la Ley 47/2003**, dispone que **el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural**. Es la expresión legal del principio teórico de anualidad recogido por la Constitución en su art. 134.2 y que recibe así una regla presupuestaria tradicional y lógica.

En cuanto a los derechos (ingresos) y obligaciones económicas (gastos) el mismo artículo 34.1 ya citado dispone unas normas precisas:

Se imputarán al año natural (ejercicio presupuestario):

- **Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio**, cualquiera que sea el período del que deriven.
- **Las obligaciones económicas reconocidas (gastos) 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.



La **LGP** sigue en relación con los ingresos un criterio estrictamente patrimonial: se imputan al ejercicio en que han sido liquidados, con independencia de cuando fueron generados. En relación con las obligaciones se exige una correlación con la actividad material (adquisiciones, obras, servicios, prestaciones, etc.), debiendo haber sido realizadas dentro del mismo ejercicio en que se liquidan las obligaciones.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, 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 obligaciones, con independencia de la existencia de saldo de crédito anulado en el ejercicio de procedencia.

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 créditos iniciales dotados en los Presupuestos Generales del Estado para atender obligaciones de ejercicios anteriores solo podrán modificarse mediante el procedimiento previsto en los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 47/2003.

2.2. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA

2.2.1. Ámbito subjetivo (arts. 2 y 3 y art. 33 LGP)

Como punto de partida, el **artículo 2** dispone que a efectos de la **Ley 47/2003**, forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado.**
- b) El sector público institucional estatal.**

A su vez, integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:

- a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:
 - 1.º Organismos autónomos.
 - 2.º Entidades Públicas Empresariales.
 - 3.º Agencias Estatales.
- b) Las autoridades administrativas independientes.



- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado.
- e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las universidades públicas no transferidas.
- h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
- i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

También dispone el **artículo 2**, en su apartado 3, que **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.

Siguiendo esta línea, el **artículo 33** establece que los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el **artículo 2.3 de la LGP** 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.

Para determinar los sujetos incluidos en la letra a), es necesario combinar este precepto con los **artículos 2 y 3 de la Ley 47/2003**. De esta forma, podrían identificarse:

- Los Órganos con dotación diferenciada, que equivalen a lo que se ha llamado tradicionalmente Altos Órganos del Estado: Casa del Rey, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, etc.
- La Administración General del Estado.
- Sus Organismos Autónomos.
- Las Entidades Gestoras y Mutuas de la Seguridad Social.



- Otras Entidades de Derecho Público.
- Los Consorcios con personalidad jurídica propia regulados en la LRJSP y en la Ley de Bases del Régimen Local.

Estos sujetos forman el **Sector Público Administrativo**. Sus presupuestos forman lo que podríamos llamar el «núcleo duro» de los presupuestos generales. Únicamente para ellos puede hablarse de **créditos limitativos**, como se indica en el apartado 2 del propio artículo 33, al decir que sólo respecto de estos sujetos los Presupuestos contienen las **obligaciones que como máximo pueden reconocer**.

Los sujetos de la letra b) forman el **Sector Público Empresarial y Fundacional**, es decir, Sociedades Mercantiles Estatales y Fundaciones. Sus gastos e ingresos se incluyen en los presupuestos generales y se someten al régimen de contabilidad pública, pero ello **no quiere decir que todos sus créditos tengan carácter limitativo. A grandes rasgos, podemos decir que lo que se contiene en los presupuestos es una estimación o previsión**.

Aparte de los diferentes subsectores a que nos hemos referido, hay que advertir que el ámbito de los presupuestos generales del Estado se completa con el presupuesto de gastos de funcionamiento del Banco de España, con la particularidad de que, en virtud de su legislación específica (Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España), este presupuesto no se consolida con los del resto del sector público estatal.

2.2.2. Ámbito objetivo: los créditos y programas presupuestarios (art. 35 LGP)

Son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto puestas a disposición de los centros gestores **para la cobertura de las necesidades** para las que hayan sido aprobados. Su especificación vendrá determinada, de acuerdo con la agrupación orgánica, por programas y económica que en cada caso proceda, conforme a lo establecido en los **artículos 40, 43 y 44 de la Ley 47/2003**, sin perjuicio de los desgloses necesarios a efectos de la adecuada contabilización de su ejecución.

Por su parte, **los programas presupuestarios de carácter plurianual** y bajo la responsabilidad del titular del centro gestor del gasto, **consisten en el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos** preestablecidos que pueden tener por finalidad:

- a) la producción de bienes y servicios,
- b) el cumplimiento de obligaciones específicas o
- c) la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores del gasto.

Las actividades propias de servicios horizontales y las instrumentales podrán configurarse como programas de apoyo para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para su realización.

De otro lado, **constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución**. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual.



La comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando los resultados no sean mensurables la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta.

2.2.3. Estructuras presupuestarias (arts. 39 a 41 LGP)

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.

A partir de esta determinación del el Ministerio de Hacienda, se establece una clasificación del presupuesto en estados de gastos y de ingresos.

El **artículo 40** hace referencia a los estados de gastos y dispone que se estructuran 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 la LGP** 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.



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.

El **artículo 41** se refiere a los estados de ingresos, disponiendo que se estructurarán conforme a las clasificaciones económica y orgánica:

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.

2.3. PRESUPUESTOS ANUALES

Los Presupuestos Generales del Estado deberán quedar recogidos en una ley al efecto, que será objeto de aprobación por las Cortes Generales de conformidad con el **artículo 134 de la Constitución**. Aunque con carácter general, cada año se aprueba una Ley de Presupuestos, es frecuente el mantenimiento de la misma estructura interna en su articulado, quedando de la siguiente manera:

- Título I. De la aprobación de los Presupuestos y de sus modificaciones.
- Título II. De la gestión presupuestaria.
- Título III. De los gastos de personal.
- Título IV. De las pensiones públicas.
- Título V. De las operaciones financieras.
- Título VI. Normas tributarias.
- Título VII. De los Entes Territoriales.
- Título VIII. Cotizaciones sociales.



En la actualidad, en los Presupuestos Generales del Estado se integran:²

a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:

1. Del Estado.
2. De los organismos autónomos.
3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.

4. De las agencias estatales y del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.

² Las cuestiones de detalle de la Ley de Presupuestos se desarrollan en el Anexo de este tema.



3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principios presupuestarios, recogidos en la CE o en la normativa general presupuestaria, se configuran como un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

Su origen puede ser variado, pues encontraremos principios de índole político, contable o económico, convirtiéndose en objeto de estudio del jurista cuando se incorporan a las normas reguladoras fundamentales de la materia que nos ocupa. Por esta razón es por lo que se examinan antes de que se haga lo propio con el ciclo presupuestario.

En función de lo anterior, se comenzará poniendo de manifiesto el concepto y la clasificación de los principios presupuestarios en general y su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico.

Posteriormente, se irán desgranando de forma sucesiva los aspectos fundamentales que plantean los principios presupuestarios contemplados en las normas que disciplinan los ingresos y gastos de los entes públicos según el siguiente orden: competencia, unidad, universalidad, no afectación, especialidad, estabilidad, anualidad y sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

Tales principios presupuestarios **se clasifican** en:

- a) **Principios políticos.** Están dirigidos a **determinar la competencia** en materia presupuestaria **y asegurar el cumplimiento y control** del presupuesto.
- b) **Principios contables.** Se refieren a la manera de formalizar o presentar contablemente el documento presupuestario.
- c) **Principios económicos.** Tratan de establecer los criterios de naturaleza económica que han de inspirar las decisiones presupuestarias fundamentales.

3.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Todos estos principios, parten, en todo caso, de unos principios de plasmación constitucional y que no encuentran necesariamente un desarrollo explícito de cada uno de ellos. No obstante, se requiere el conocimiento e identificación de tales principios en el Texto Constitucional.

Los principios financieros recogidos en la Constitución, de aplicación a todos los presupuestos públicos, son los siguientes:

- a) Los de **asignación equitativa, eficiencia y economía** en la gestión del gasto público, establecidos en el **artículo 31.2.**
- b) La posibilidad de **planificar la actividad económica por el Estado,** que establece el **artículo 131.1.**



c) El de **legalidad** que fija el **artículo 133.4**. con la formulación de que Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes. De esta manera, los Presupuestos Generales del Estado, elaborados por el Gobierno y aprobados por las Cortes, se plasman jurídicamente en una Ley con unas características especiales, dada su singularidad.

d) El de **control de la gestión económica del Estado**, así como del sector público que realizará el Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, que establece el **artículo 136**. El del control de la actividad de los órganos de las CCAA que se ejercerá, en el ámbito económico y presupuestario, por el Tribunal de Cuentas, según dispone el **artículo 153**.

e) Los de **autonomía financiera, coordinación y solidaridad** que establece el **artículo 156**.

f) El de **estabilidad presupuestaria** recogido en el **artículo 135**.

3.2. PRINCIPIOS POLÍTICOS

Encuentran su base en el **artículo 134 de la Constitución** y en la **LGP**, y pueden distinguirse los siguientes:

a) **El principio de competencia en materia presupuestaria (art. 134.1. CE y arts. 36 y 37 LGP)**. De acuerdo con este principio, las competencias presupuestarias se reparten para conseguir un cierto equilibrio entre los dos poderes del Estado que intervienen en esta materia: el ejecutivo y el legislativo. Al Parlamento le corresponde la aprobación y control del presupuesto, y al Gobierno su elaboración y ejecución.

b) **Los principios de unidad y universalidad (art. 134.2. CE y arts. 32 y 33 LGP)**. El presupuesto debe ser uno y recoger la totalidad de los ingresos y gastos del Estado o del ente público de que se trate.

El principio de unidad es indispensable para asegurar el control por parte del Parlamento. En el pasado, dicho principio ha conocido importantes lagunas: por ejemplo, en lo que se refiere a los Organismos Autónomos y a la Seguridad Social, estos escapaban al control de las Cortes. La redacción original de la LGP en 1977 abordó esta cuestión de manera parcial. Ésta fue precisamente una de las principales modificaciones introducidas en su texto para adaptarlo a la CE, que, como hemos visto, exige no solamente que todos los agentes de la Administración central sometan sus presupuestos a las Cortes, sino que, además, lo hagan en un acto único. De esta manera, se asegura el examen unitario de las cuentas financieras del sector público estatal, incluyendo los flujos existentes entre las de unos y otros agentes.

c) **El principio de especialidad (arts. 42 a 44 LGP)**. Esta regla obliga a que en la ejecución del presupuesto los recursos sean asignados exactamente a los objetivos y finalidades fijados en el presupuesto aprobado.

Junto a este principio, ha de considerarse, igualmente, **el principio presupuestario de no afectación**, que entraña que todos los ingresos de los entes públicos se destinen a satisfacer de modo indistinto todos los gastos públicos, sin que, por tanto, unos ingresos en concreto se destinen a satisfacer ciertos gastos en concreto.



Esta regla de la no afectación recibe respaldo normativo en el **artículo 27.3 de la Ley 47/2003**, a cuyo tenor **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.**

Los principios de no afectación, unidad y universalidad están estrechamente conectados. Para que en términos sustanciales la totalidad de los gastos e ingresos públicos se engloben en un único documento presupuestario en pos de las metas que ya conocemos, es preciso que la inclusión de tales gastos e ingresos públicos se produzca sin destino específico en cuanto a la satisfacción del gasto se refiere. A su vez, el principio de no afectación está necesitado de los de unidad y universalidad para recibir cumplimiento hasta sus últimas consecuencias.

Desde el punto de vista de los cometidos que atiende, afirma el profesor Palao Taboada que: «El principio de no afectación es una condición indispensable para que el Estado pueda establecer un orden de prioridad entre las necesidades públicas y atenderlas con cargo al fondo común de los ingresos públicos. Si dicho principio no rigiera, cada colectividad territorial o sector económico o social podría pretender que los ingresos públicos que generase se invirtieran en la satisfacción de sus necesidades particulares. Aparece así también claramente el significado político de este principio presupuestario como **componente esencial del principio de solidaridad interterritorial (arts. 2 y 138.1 de la Constitución)**».

Sin perjuicio de lo que puedan determinar leyes especiales referentes a ingresos específicos destinados a satisfacer gastos específicos, la propia Ley General Presupuestaria admite en cierto modo **matizaciones a la regla de la no afectación a través de los mecanismos de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito (artículo 55).**

En lo que respecta en sentido estricto al **principio de especialidad presupuestaria**, este se encuentra al servicio de la función delimitadora de la autorización de gasto contenida en el pertinente crédito presupuestario. Merced este principio, tal autorización debe **especificar los gastos concretos que permite atender (especialidad cualitativa), la cantidad máxima de la que se puede disponer para tal fin (especialidad cuantitativa), y el tiempo limitado al que se contrae la utilización de los ingresos aprobada (especialidad temporal).**

En primer lugar, hay que partir de la constatación de que el principio de especialidad presupuestaria sirve a distintos e importantes cometidos, constituyendo ante todo el instrumento imprescindible para poder desarrollar y cumplir de un modo ordenado e integrado las metas político-económicas del Presupuesto.

Pero al mismo tiempo el principio de la especialidad juega un papel sustancial en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en materia presupuestaria. Para que esta última institución pueda cumplir debidamente su tarea aprobatoria, **el Gobierno, a la hora de preparar el Presupuesto correspondiente, tiene que hacerlo de la manera desagregada que impone tal principio.**

Lo que respecta de forma concreta a la **faceta cualitativa**, esta se formula en el **artículo 42 de la Ley 47/2003**, el cual dispone que **los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos** o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a la Ley.



El artículo 43.1 de la Ley 47/2003 agrega que **en el Presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los créditos destinados a gastos de personal y a gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo y las inversiones reales a nivel de capítulo.**

Sin perjuicio de estas disposiciones, se regulan en la misma LGP figuras que suponen un incumplimiento de la regla o principio de especialidad, siendo el instrumento más significativo el constituido por las **transferencias de crédito que regula el artículo 52 de la Ley 47/2003**. En pocas palabras, mediante las transferencias, los contornos cualitativos y, como consecuencia también los cuantitativos de la autorización de gasto reflejada en el crédito presupuestario correspondiente, se difuminan y pierden nitidez.

Por su parte, la **faceta cuantitativa** del principio de especialidad tiene reflejo, más o menos intenso, en distintos preceptos, pero es en el **artículo 46 de la Ley 47/2003** donde se condensa. Lo hace en los siguientes términos: «**Los créditos para gastos son limitativos**. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta Ley».

Al igual que sucede con la vertiente cualitativa, la faceta cuantitativa encuentra excepciones en su aplicación, como sucede con el empleo de la técnica de la **generación de créditos regulada en el artículo 53 de la Ley 47/2003**, ya que por medio de ella se altera la cuantía de los créditos presupuestarios inicialmente aprobados. El núcleo sustancial de la generación de créditos radica en la creación o surgimiento automático de créditos presupuestarios, ya sean nuevos en sentido estricto o meros incrementos de otros ya existentes, conforme determinados ingresos legalmente concretados aumenten con respecto a los inicialmente previstos.

La técnica de los anticipos de Tesorería también sirve para excepcionar el principio de especialidad cuantitativa, aunque igualmente afecta a la vertiente cualitativa y hasta temporal de este principio presupuestario. Según el **artículo 60.1 de la Ley 47/2003**, con carácter excepcional, el Gobierno, a propuesta del **Ministro de Economía**³ podrá conceder anticipos de Tesorería para atender gastos inaplazables.

Por último, la **faceta temporal** de la especialidad es una hijuela del principio presupuestario de temporalidad que se revisará más adelante. Es preciso en este punto traer a colación aquí el **artículo 134.2 de la Constitución**, conforme al cual los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual. En esta línea el **artículo 34 de la Ley 47/2003** añade que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

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

³ Actual Ministerio de Hacienda y Función Pública (Real Decreto 682/2021).



Al compás de la vigencia anual de los créditos presupuestarios, propia de su especialidad temporal, el **artículo 49.2 de la Ley 47/2003 determina las consecuencias de no cumplir con el límite anual al que se contrae temporalmente la vigencia del crédito presupuestario**. Lo hace en los siguientes términos: «Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley», es decir, sin perjuicio de las incorporaciones de crédito.

d) El principio de temporalidad (arts. 34 y 49 LGP). Exige que el presupuesto se apruebe y ejecute para un período de tiempo determinado. El principio de anualidad se puede referir a la aprobación o a la ejecución del Presupuesto. Para delimitar su ámbito temporal **es posible seguir el criterio de ejercicio o de competencia** (en el que se atiende para incluir dentro del año de vigencia de que se trate a los derechos liquidados y a las obligaciones reconocidas en tal año con independencia de su pago o cobro efectivos), **o el de caja o gestión** (gracias al cual se incluyen en el ámbito anual del Presupuesto los derechos materialmente cobrados y las obligaciones del mismo modo pagadas, con independencia de cuando hubieran sido liquidados o reconocidas unos u otras).

El sistema español, de conformidad con el **artículo 34 de la LGP**, **se atiende en cuanto a la aprobación de gastos y a la previsión de ingresos al criterio de ejercicio o competencia**, ya que quedan englobados en el correspondiente ejercicio presupuestario anual los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas en el año en cuestión.

El mismo artículo establece que 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.

Ahora bien, **la aplicación estricta de la anualidad en la aprobación del presupuesto suscita básicamente 2 problemas**:

- Los derivados de la falta de Ley de Presupuestos Generales del estado al inicio del ejercicio presupuestario.
- Los derivados de la necesidad de efectuar gastos públicos con una duración superior al año.

Para solventar estos 2 problemas **se admiten sendas excepciones** en la aplicación de la anualidad en la aprobación del presupuesto: **la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior y el reconocimiento de ciertos gastos plurianuales**.

En términos de prórroga, en el **artículo 134.3 CE** se establece que, 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 del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.



A tenor de dicha formulación, se comprueba que **la prórroga es indefinida**, lo que resulta más lógico y correcto que otras posibilidades, como la prórroga trimestral o cuatrimestral. A pesar del carácter indefinido de la prórroga, no resulta conveniente que los presupuestos se prorroguen continuamente, en lo que se conoce como prórroga de la prórroga, puesto que esta situación implica un importante déficit democrático.

Otra de las cuestiones a considerar es que **la prórroga es automática**, esto es, se produce en el momento en el que a día 1 de enero del año correspondiente no haya entrado en vigor la ley de presupuestos para ese ejercicio, y sin que sea necesario acto alguno del Gobierno o de las Cortes Generales que la declaren.

En el desarrollo legislativo efectuado por la **LGP**, dispone en su **artículo 38** que corresponde Consejo de Ministros la potestad para instrumentar el proceso de un año a otro, y añade varios aspectos relativos a la prórroga presupuestaria. 

En esta línea, establece que, **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.**

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. 

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.

Concluye con que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, acordará los criterios para instrumentar la aplicación de los apartados anteriores.

Por otra parte, **la satisfacción de las necesidades colectivas puede requerir la realización de gastos públicos que se desarrollen temporalmente a lo largo de varios ejercicios presupuestarios**, lo que conlleva la exigencia de abordar el tratamiento presupuestario de los gastos públicos de carácter plurianual (también llamados compromisos de gasto para ejercicios futuros), que debe adaptarse a la anualidad presupuestaria.

Dentro de la **delimitación de su alcance general** hemos de situar las exigencias que son fruto de la programación plurianual a la que se refiere **el artículo 27.1 de la Ley General Presupuestaria y que se plasman en la adecuación de los Presupuestos Generales del Estado a los escenarios presupuestarios plurianuales**. En este sentido señala el artículo 5 de la **Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** que la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos de conformidad con la normativa europea.

Como complemento de esto, el **artículo 29 de la misma Ley Orgánica impone a las Administraciones públicas la obligación de elaborar un marco presupuestario en medio plazo**, que abarcará un **período mínimo de 3 años**, en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales. 



Al margen de las limitaciones de la plurianualidad de los escenarios presupuestarios existe la posibilidad, admitida por el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria, de compromisos de gasto de carácter plurianual que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen. El número de ejercicios a que se extiende el gasto no puede ser superior a 4. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores **no podrá exceder** de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial al que corresponda la operación los siguientes porcentajes: **en el ejercicio inmediato el 70%, en el segundo ejercicio el 60% y en los ejercicios tercero y cuarto el 50%.**

En los **contratos de obra de carácter plurianual**, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del **10%** del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos.

Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la Deuda y de los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.

El Gobierno, en casos especialmente justificados, podrá acordar la modificación de los porcentajes anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el Ministro de Hacienda, a iniciativa del ministerio correspondiente, elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta, previo informe de la Dirección General de Presupuestos que acredite su coherencia con la programación plurianual.

Estos compromisos se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales y deberán ser objeto de contabilización separada.

Al margen de estas excepciones, en el **artículo 47** también se establece que no podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de contratación pública y en la tramitación anticipada de aquellos expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la formalización del compromiso de gasto, se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los apartados correspondientes del propio **artículo 47**.

Por último, también hay que considerar como excepción al principio de anualidad la posibilidad de efectuar incorporaciones de crédito, de acuerdo con el **artículo 58 de la LGP**, en virtud del que se **podrán** incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes de crédito del ejercicio anterior, en los siguientes casos:

- a) Cuando así lo disponga una norma de rango legal.
- b) Los procedentes de las generaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 53, en sus párrafos a) y e).



c) Los derivados de retenciones efectuadas para la financiación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya sido anticipado su pago de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario.

d) Los que resulten de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hayan sido concedidos mediante norma con rango de ley en el último mes del ejercicio presupuestario anterior.

3.3. PRINCIPIOS CONTABLES

a) **El principio de presupuesto bruto.** Según este principio, los ingresos previstos y los gastos autorizados deben recogerse por su importe bruto, sin detracción alguna, lo cual excluye la posibilidad de deducir de los ingresos los gastos que genera su recaudación, así como también deducir del importe de los gastos autorizados los ingresos que pudiera generar el órgano gestor del presupuesto. **La justificación teórica de este principio está directamente conectada con el principio político de universalidad.**

b) **El principio de unidad de caja.** De acuerdo con este principio, **conectado con el principio político de unidad,** todos los ingresos y los gastos deben centralizarse en una tesorería única, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. Corolario lógico de este principio es la no afectación de los ingresos públicos a ningún tipo específico de gastos públicos.

c) **El principio de especificación.** Los ingresos previstos y los gastos autorizados deben ofrecer datos significativos sobre su procedencia (ingresos) y destino (gastos). Este principio de especificación es la **plasmación práctica o contable del principio político de especialidad.**

d) **El principio de ejercicio cerrado.** Según este principio, **reflejo de la temporalidad del presupuesto,** este debe referirse a un período de tiempo determinado.

3.4. PRINCIPIOS ECONÓMICOS

a) **El principio de gestión mínima.** El presupuesto ha de reducirse al mínimo, pues este es el camino que deben seguir también las asignaciones o contribuciones al sector público.

b) **El principio de nivelación o equilibrio presupuestario.** De acuerdo con este principio, **los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos,** sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial. Este principio tradicional de nivelación tiene una formulación más avanzada en la actualidad: el que se denomina **principio de estabilidad presupuestaria.** Este último no solo exige el equilibrio financiero del presupuesto, sino también el superávit, exigencia que, a su vez, no se restringe a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, sino que se extiende igualmente a las fases de ejecución y a la posterior liquidación del presupuesto.



c) **El principio de neutralidad.** Según este principio, la intervención económica del Estado no debe interferir en la actividad económica de los particulares, mejorando o perjudicando, por ejemplo, si se trata de una empresa, su posición en el mercado.

3.5. PRINCIPIOS DE LA LO 2/2012 DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

a) **Principio de estabilidad presupuestaria (arts. 3, 11 y 12).** Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

El equilibrio entre ingresos y gastos, no incompatible con situaciones medidas y controladas de desequilibrio, ha sido una de las exigencias de toda Hacienda Pública saneada.

El descontrol del déficit público en España tras la explosión de la crisis económica en 2008, las exigencias de la Unión Europea plasmadas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2 de marzo de 2012, y los ejemplos de otros países, particularmente como Alemania, desembocaron en la **reforma del artículo 135 de la Constitución aprobada el 27 de septiembre de 2011.**

La nueva redacción de este precepto constitucionaliza el llamado principio de estabilidad presupuestaria, que, más que un principio de sentido estricto constituye la síntesis conceptual de una serie de reglas y procedimientos técnicos. Como se lee en la exposición de motivos que encabeza dicha reforma, **este principio «adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos».**

Lógica consecuencia de esta constitucionalización es que el **apartado 1 de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, faculta al Gobierno para impugnar las leyes, las disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, las disposiciones normativas sin fuerza de ley y las resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren lo establecido en el artículo 135 de la Constitución y desarrollado en la citada Ley Orgánica.

En esta misma línea, la **Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, en su artículo 2, atribuye a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal la función de «garantizar el cumplimiento efectivo con las Administraciones públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento, y el análisis de las previsiones económicas».**



En lo que respecta al contenido esencial del principio de estabilidad presupuestaria, el **artículo 135.1 de la Constitución** señala que todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Si bien es cierto que, de acuerdo con el **primer inciso de su apartado 5**, determina que una **ley orgánica** desarrollará los principios a que se refiere este artículo. Esta Ley Orgánica (la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) entra así a formar parte del bloque de constitucionalidad, por lo que su conocimiento entra dentro de las competencias del Tribunal Constitucional.

Por su parte, el **artículo 3.2 de la Ley Orgánica 2/2012** añade que **se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones públicas la situación de equilibrio o superávit estructural**. Complementa a esta disposición lo establecido en el primer inciso del **artículo 11.2**: «Ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales».

El profesor De la Hucha Celador considera el **estructural como «el déficit que no depende del ciclo económico»**. Los profesores Sosa Wagner y Fuertes, a su vez, señalan que para calcular el déficit estructural, hay que distinguir en el déficit público total sus dos componentes: el citado déficit estructural y el cíclico. El total es la diferencia entre ingresos y gastos ordinarios que se dan en el ejercicio presupuestario, una cifra que permite estimar qué parte tiene su origen en una coyuntura económica adversa (déficit cíclico). Por lo tanto, el estructural es la diferencia entre el total y el cíclico.

En suma, como añade el profesor De la Hucha Celador, el principio de estabilidad presupuestaria no debe ser confundido con el de equilibrio presupuestario (que sería la denominación clásica) porque ambos esconden realidades diferentes, existiendo matices diferenciales. En la ortodoxia de la Hacienda clásica **el equilibrio presupuestario supone la equiparación o igualdad entre ingresos y gastos no financieros (es decir, excluidos los provenientes de la deuda pública), mientras que la estabilidad presupuestaria tiene un carácter cíclico y no impide la existencia de déficits financieros anuales, siempre y cuando se equilibren dentro del período contemplado en el ciclo financiero elegido**.

No obstante lo anterior, la Ley Orgánica 2/2012 admite 2 excepciones a la prohibición del déficit estructural.

Su **artículo 11.2** se refiere a la primera: **«En caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones públicas un déficit estructural del 0,4% del producto interior bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior»**.

La segunda la recoge el **apartado 3 del mismo artículo 11** y lo hace en los siguientes términos: **«Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo»**.



A diferencia de lo visto para el Estado y las Comunidades Autónomas, el **artículo 11.4** exige a las **Corporaciones Locales que mantengan una posición de equilibrio o superávit presupuestario.**

La llamada regla de gasto por el **artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012** completa el principio de estabilidad presupuestaria. De acuerdo con el apartado primero, la variación del gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española.

b) Principio de sostenibilidad financiera (arts. 4 y 13). Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos dependientes estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

De acuerdo con el **artículo 4**, se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

En esta misma línea, se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

En todo caso, para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

En términos de instrumentación, el **artículo 13** dispone que **el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.**

Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60%, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.

El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas **no podrá superar el 13%** de su Producto Interior Bruto regional.

El mismo **artículo 13** establece, sin embargo, que la Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en la Ley. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Por su parte, **el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.**



La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

Por otro lado, **las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.** Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

c) Plurianualidad (art. 5). La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos dependientes se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.

d) Transparencia (art. 6). La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos dependientes, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley.

Corresponde al **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**⁴ proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos dependientes de las Administraciones Públicas, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.

Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.

⁴ Actual Ministerio de Hacienda y Función Pública (Real Decreto 682/2021).



e) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7). Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos dependientes de las Administraciones Públicas que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

f) Responsabilidad (art. 8). Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.

El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

g) Lealtad institucional (art.9). Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:

- Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere la Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.



- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

3.6. MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS DE LA LO 2/2012 DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.

A los efectos previstos en el párrafo anterior, antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá las respectivas propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días a contar desde la fecha de recepción de las propuestas en la Secretaría General del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y en la secretaría de la Comisión Nacional de Administración Local.

El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley.

Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. Si en los supuestos previstos en el artículo 13.3 se superan los límites señalados en el artículo 13.1 de esta Ley, el objetivo deberá garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea.

Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

La propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos.



Este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española prevista en el artículo 12 de esta Ley y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores.

El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo.

En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, los mismos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterán a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratifica por mayoría simple.

Si son rechazados, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos.

El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se publicarán para general conocimiento.

La **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** no se limita a formular y definir el principio de estabilidad presupuestaria. Establece también mecanismos para prevenir, corregir e imponer su cumplimiento a través de lo que llama «medidas preventivas, correctivas y coercitivas», reguladas en sus **artículos 18 y siguientes**.

3.6.1. Medidas preventivas (arts. 18 y 19)

Como señala el **artículo 18.1 de Ley Orgánica 2/2012**, las Administraciones públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que el cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, el **artículo 19**, regula la advertencia en caso de incumplimiento, que comprende **tres posibles fases**.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración causante previa audiencia de ésta.

La Administración advertida tendrá **1 mes** para adoptar las medidas necesarias que eviten el riesgo. Estas medidas deberán ser comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si no se adoptan tales medidas o son insuficientes a juicio de dicho Ministerio, se aplicarán las medidas correctivas que analizamos a continuación.

3.6.2. Medidas correctivas (arts. 20 a 24)

Las medidas automáticas de corrección son las siguientes en el caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, con arreglo al **artículo 20**:

- **Necesaria autorización** del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma tutelante para todas las operaciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, según se trate.
- **Necesario informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**⁵ para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por la Administración central con Comunidades Autónomas.

Además de lo anterior, en el caso de incumplimiento, el **artículo 21** dispone que la Administración pública incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Cabe añadir lo establecido por el **artículo 22**, según el cual, **si una Administración pública hubiera incurrido en déficit estructural por catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria a las que se refiere el artículo 11.3 de la Ley Orgánica, tendrá que presentar un plan de reequilibrio**, que recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

3.6.3. Medidas coercitivas (arts. 25 y 26)

En el caso de falta de presentación, aprobación o incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, entran en juego las medidas coercitivas que detalla el **artículo 25**, a saber:

a. La Administración responsable deberá aprobar en el plazo de **15 días desde que se produzca el incumplimiento** la no disponibilidad de crédito que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

b. La Administración responsable deberá constituir un depósito con interés en el Banco de España equivalente al 0,2 de su producto interior bruto.

c. Las competencias normativas que se atribuyen a las Comunidades Autónomas sobre tributos estatales cedidos volverán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea.

⁵ Actual Ministerio de Hacienda y Función Pública (Real Decreto 682/2021).



d. En el supuesto de que no se tomen los acuerdos de disponibilidad de créditos o si son insuficientes, «el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la Administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

opositas.com



4. EL CICLO PRESUPUESTARIO

Por ciclo presupuestario hemos de entender la serie de actos que se suceden de un modo ordenado y sucesivo con relación al Presupuesto y que se agrupan fundamentalmente en las fases de su preparación, aprobación, ejecución y control.

El desarrollo del ciclo presupuestario es ante todo un terreno fructífero para poner de manifiesto las **relaciones entre el Gobierno y la institución parlamentaria**. En este sentido, como escribe la profesora González Méndez: «La ordenación del ciclo presupuestario, sus protagonistas y competencias, también es la expresión de circunstancias y propósitos de naturaleza quizá menos explícita pero absolutamente esenciales en la explicación de su presente configuración... Y entre ellos, el más importante y decisivo, en regímenes democráticos afianzados en el principio de separación de poderes, es el de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo».

También es terreno fructífero para mostrar, sobre todo en la fase de preparación, **el reparto de las fuerzas dentro del Gobierno** y la capacidad de influencia de ciertos grupos sociales en beneficio de sus intereses particulares.

Los criterios fundamentales sobre los que se guía la relación entre Gobierno y las Cortes Generales con respecto al desarrollo del ciclo presupuestario son, a juicio del profesor Sáinz de Bujanda, los siguientes:

a) **Separación de funciones**. Este criterio se refleja en el **artículo 134.1 de la Constitución**, según el cual corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

b) **Coordinación de funciones**. En su virtud las distintas fases del ciclo no quedan independizadas entre sí, sino que están íntimamente entrelazadas.

c) **Irrenunciabilidad de competencias**. Los órganos del Estado no pueden hacer dejación general de sus funciones. Ni el Parlamento ni el Gobierno puede renunciar *a priori* al ejercicio de las competencias que constitucionalmente les correspondan.

4.1. PRINCIPIOS

El prolongado desarrollo del ciclo presupuestario da ocasión a que en su configuración jurídica entren en juego variados principios jurídicos, que pueden, a su vez, revestir distinto alcance y diferente naturaleza, como veremos.

a) El **principio de legalidad presupuestaria**, cual reflejo del reforzamiento con el que aparece en lo financiero el principio de legalidad, es fundamental a la hora de delimitar las fases del ciclo presupuestario, de forma singular las de elaboración y aprobación.



Bien claro se refleja este principio en el ya citado **artículo 134.1 de la Constitución**, con arreglo al cual –recordémoslo– el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado incumbe a las Cortes Generales, y también en varios apartados de este largo artículo que aluden expresamente a la Ley de Presupuestos. Completa lo anterior el artículo **134.5 del texto constitucional**, a cuyo tenor se establece lo siguiente: «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». De todos estos preceptos se deduce que **la aprobación de la materia presupuestaria compete, en virtud del principio de legalidad, a las Cortes Generales, ya sea mediante la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, ya sea, una vez aprobados éstos, para modificarlos mediante las leyes correspondientes.**

b) En fases del ciclo presupuestario como las de elaboración y ejecución cobran relieve otros principios. Citemos, una vez más, **el de legalidad, el de jerarquía normativa y el de interdicción de la arbitrariedad.**

La presencia de estos principios tiene significación notable en la elaboración y ejecución, pues estos campos presupuestarios, de carácter predominantemente organizativo e intraadministrativo, fueron considerados en ciertos momentos históricos de naturaleza política y desde luego extrajurídicos, algo por completo opuesto a cómo deben ser entendidos hoy que gozan de plena condición jurídica.

c) Por último, el principio de legalidad, poderosamente presente en la configuración del ciclo presupuestario, guarda relación con alguno de los llamados principios presupuestarios estudiados en la lección anterior. Así, por ejemplo, con los de **anualidad, unidad y especialidad** en distintas facetas de todos ellos.

4.2. LA ELABORACIÓN

4.2.1. Consideraciones previas

Claro dice el **artículo 134.1 de la Constitución** que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Nos hallamos, pues, ante la atribución constitucional de una potestad al Gobierno (la de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado), que se canaliza a través del procedimiento que desarrollan los artículos **36 y 37 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.**

Interesa remachar, por otra parte, que la potestad a la que nos referimos se atribuye al Gobierno en términos exclusivos y excluyentes. Es decir, que el Gobierno tiene el deber constitucional de preparar los Presupuestos Generales del Estado; sólo a él compete la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, por lo que hay que excluir aquí la iniciativa legislativa por el cauce de las proposiciones de ley.

Sin embargo, **la potestad del Gobierno de elaborar los Presupuestos Generales del Estado se ve limitada por las crecientes exigencias del gobierno económico de la Unión Europea.**



Estas exigencias emanan principalmente de las siguientes disposiciones comunitarias dictadas al amparo del artículo **136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**:

- **Reglamento 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evolución de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.**

- **Reglamento 472/2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona euro cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades.**

Estos Reglamentos, junto al marco general establecido por el llamado **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, fijan las siguientes fases que se entrelazan con el procedimiento presupuestario de cada uno de los Estados en cuestión y que se denominan en su conjunto como el **Semestre Europeo**:

- En los meses de **febrero y marzo** la Comisión Europea publica sus previsiones económicas. A su vez, el Consejo Europeo, sobre la base del llamado Estudio Prospectivo aprobado separadamente por el Parlamento europeo y el ECOFIN (Ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros), aprueba las prioridades económicas del año para cada país.
- En **abril**, los Estados miembros presentan sus planes presupuestarios a medio plazo y sus programas de reforma.
- En **mayo**, la Comisión Europea propone recomendaciones específicas por países, es decir, medidas concretas para cada Estado en función del Estudio Prospectivo anual. También publica sus previsiones sobre los planes presentados por los diferentes países.
- En **junio y julio**, el Consejo Europeo ratifica las recomendaciones por países fijadas por la Comisión Europea.
- A más tardar en **octubre**, los Estados miembros de la zona euro presentan a la Comisión Europea los respectivos proyectos de Presupuestos para el ejercicio siguiente. La Comisión puede solicitar su revisión si no se ajustan a sus recomendaciones.

4.2.2. Desarrollo del procedimiento de elaboración

Dentro de la potestad de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que distinguir, a su vez, la potestad preparatoria e impulsora de tal elaboración y la de elaboración en sentido definitivo. La primera corresponde al Ministerio de Hacienda; la segunda, al Gobierno.

A su vez, en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado podemos **diferenciar entre la fase inicial, la de desarrollo y la final.**



a) En la fase inicial la potestad de elaboración genéricamente atribuida al Gobierno se concreta en el Ministerio de Hacienda. Como señala el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria, el procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por **Orden del Ministerio de Hacienda**. Al mismo tiempo, además, cabe recordar que, con arreglo al artículo 5 de la Ley Orgánica 2/2012, la elaboración de los Presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual a medio plazo compatible con el principio de anualidad.

De conformidad con el apartado segundo del artículo 36 de la Ley General Presupuestaria, además de atender a las disposiciones contenidas en la Orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda, habrá de sujetarse 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**⁶, 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**⁷, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

⁶ Artículo 4 Orden HFP/535/2022. Comisión de Políticas de Gasto.

De conformidad con el artículo 36 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, 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 la titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 1 de la presente orden.

Con este fin se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto que estará presidida por la titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública y, en su ausencia, por la titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, y estará integrada por los titulares de los departamentos ministeriales, o, en su ausencia, por los titulares de las subsecretarías de los departamentos.

Actuará como Secretario no miembro, el titular de la Subdirección General de Política Presupuestaria.

La presidencia de la Comisión de Políticas de Gasto podrá convocar a otros gestores de gasto, así como al personal asesor que estime necesario.

⁷ Además de la Comisión de Políticas de Gasto, podrán constituirse Comisiones de Análisis de Programas (art. 4 Orden HFP/535/2022).

Las Comisiones de Análisis de Programas son reuniones bilaterales entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y los distintos departamentos ministeriales en cuyo seno tiene lugar el estudio de la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos, y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. Asimismo, a fin de continuar avanzando en el reforzamiento del ciclo de eficacia del gasto público, e incorporando en el mismo los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público realizados en el ámbito del Sector Público Estatal por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se realizará un seguimiento activo de las medidas adoptadas para la formulación o previsión de otras actuaciones que puedan tener encaje presupuestario. Además,





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**⁸ 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 Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para su incorporación al de la Seguridad Social.

El **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**⁹ enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Mayores y Servicios Sociales al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para su incorporación al de la Seguridad Social.

El **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**¹⁰, 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 Mayores y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

Los **Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales**¹¹ 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 la LGP**.

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.

todas las partidas del Presupuesto serán objeto de una revisión exhaustiva y sistemática con el objeto de actuar sobre aquellas medidas e incrementos inerciales que no estén justificados.

Se constituirá, en su caso, una Comisión de Análisis de Programas para cada uno de los departamentos ministeriales, con la siguiente composición:

- a) La titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- b) El titular de la Dirección General de Presupuestos.
- c) El titular de la Subsecretaría del departamento ministerial.
- d) El Jefe de la Oficina Presupuestaria del departamento ministerial.

Actuará como presidente de las Comisiones de Análisis de Programas la titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y, en su ausencia, el titular de la Dirección General de Presupuestos.

El Presidente de las Comisiones de Análisis de Programas podrá convocar a otros gestores del gasto, así como al personal asesor que estime necesario.

⁸ Actual Ministerio de Sanidad (Real Decreto 735/2020).

⁹ Actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Real Decreto 497/2020).

¹⁰ Actual Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Real Decreto 497/2020).

¹¹ Actual Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Real Decreto 497/2020).



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

Por su parte, 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 de la Ley 47/2003** 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.

Una vez elevados estos anteproyectos, el Gobierno tiene que adoptar el oportuno acuerdo de remisión del ya proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado a las Cortes Generales y en concreto al Congreso de los Diputados.

Ahora bien, el Gobierno tiene un plazo impuesto constitucionalmente para cumplir tal deber, puesto que, con arreglo al **artículo 134.3 de la Constitución**, 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**. Así lo reafirma el **artículo 37.1 de la Ley 47/2003** en los siguientes términos: «El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta Ley, será **remitado a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera**».

El mismo **artículo 37 de la LGP, en su apartado segundo**, añade que 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) El informe de impacto de género.
- c) El informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia.
- d) El informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
- e) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- f) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
- g) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- h) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- i) Los estados consolidados de los presupuestos.



- j) Un informe económico y financiero, que incluirá una explicación de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
- k) Una memoria de los beneficios fiscales.

4.3. LA APROBACIÓN

4.3.1. Consideraciones previas

Las características fundamentales que adornan el ejercicio de la potestad legislativa con relación a los Presupuestos Generales del Estado son los siguientes:

- a) **Es de ejercicio bicameral**, es decir, que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado tienen competencias presupuestarias.
- b) Se sustancia a través de un cauce que se atiene a las **reglas generales del procedimiento parlamentario**, salvo las singularidades propias de la materia (**art. 133.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados**).

4.3.2. Desarrollo del procedimiento de aprobación

a) **Recibido el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado en el Congreso de los Diputados goza de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara (art. 133.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados)**. Lo cual equivale a decir que la vida parlamentaria se centra en lo presupuestario durante el último trimestre del año.

b) Abierto el plazo de enmiendas, tras publicación del proyecto de ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el **artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados** establece que las enmiendas presentadas que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. El **apartado 4 de este mismo precepto** añade que las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

c) De acuerdo con el **artículo 134.1 del citado Reglamento**, en el **debate de totalidad**, sustanciado con apoyo en las enmiendas de esta naturaleza, quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Este mismo precepto agrega que, finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos.

d) En la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados se suceden las fases de comparecencia informativa de autoridades, de Ponencia y de Comisión, para después volver al Pleno el proyecto de ley, con el fin de debatir las enmiendas al articulado que se hubieran mantenido para su defensa. Estas fases se agolpan, como ya apuntamos líneas atrás, sin clara distinción entre las de predominio político y técnico y con excesiva duplicación de trámites, lo que perjudica el cumplimiento satisfactorio de la función parlamentario-presupuestaria.



e) También en el Senado la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado goza de preferencia, tal y como dispone el **artículo 148 del Reglamento del Senado del 3 de mayo de 1994**).

f) La tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado seguirá en la Cámara Alta las reglas del procedimiento legislativo ordinario (por tanto, fases de Ponencia, Comisión y Pleno) con las siguientes especialidades (**art. 148.2 del Reglamento del Senado**):

- El **artículo 90.2 de la CE** fija **2 meses** a partir de la recepción del texto del Congreso de los Diputados **como plazo con el que cuenta el Senado para oponer su veto o introducir enmiendas en los proyectos de ley**, los cuales incluyen los de Presupuestos Generales del Estado. La Cámara Alta, una vez que recibe este documento, ha de elaborar su calendario teniendo en cuenta que el 31 de diciembre como máximo aquéllos deben de estar aprobados por las Cortes Generales, lo que en la práctica reduce por debajo de los dos meses el tiempo del que dispone el Senado a tal fin.

- Por su parte, el **artículo 149.1 del Reglamento del Senado** dispone que si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección del Presupuesto se tramitará como propuesta de veto.

- En el **artículo 122 del Reglamento del Senado** determina que, si la **propuesta de veto es aprobada, para lo cual es necesaria mayoría absoluta**, se dará por concluido el debate del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. En tal supuesto, el Presidente del Senado trasladará al del Congreso de los Diputados la propuesta de veto aprobada a los efectos de que esta última Cámara continúe la tramitación parlamentaria de dicho proyecto de ley.

- El **artículo 150.2 del Reglamento del Senado** concluye que **el debate en sesión plenaria, en su caso, se iniciará con un turno sobre la totalidad** en el que podrán intervenir los portavoces de todos los grupos parlamentarios. Seguidamente se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión.

g) Al igual que todo proyecto de ley, el de Presupuestos Generales del Estado no podrá ser sometido al Rey para su sanción sin que, con arreglo al **artículo 90.2 de la Constitución**, el Congreso de los Diputados, en caso de veto del Senado, ratifique por mayoría absoluta el texto inicial aprobado por esta Cámara, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición de dicho veto, o sin que el Congreso de los Diputados se pronuncie por mayoría simple sobre las enmiendas aprobadas por el Senado, aceptándolas o no.

4.4. LA EJECUCIÓN

4.4.1. Consideraciones previas

Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, es preciso ejecutar las autorizaciones de gastos albergadas en los oportunos créditos presupuestarios. Como escribe el profesor F. Pérez Royo: **«La ejecución del Presupuesto supone, en síntesis, el empleo por parte de la Administración de los créditos que el Parlamento le ha autorizado a gastar para el desarrollo de sus funciones».**

En el largo camino del cumplimiento de lo que podemos llamar función presupuestaria, el de ejecución es uno de los procedimientos, que, junto al de preparación, aprobación y control, conforman lo que de un modo general y deslavazado podemos denominar procedimiento presupuestario.

La ejecución del Presupuesto tendría que atenerse, en principio, a la simple puesta en efecto del gasto autorizado en aquél. Sin embargo, la ejecución, transforma de manera considerable el Presupuesto inicialmente aprobado mediante la posibilidad de efectuar modificaciones que encuentran su base en los **artículos 51 y siguientes de la LGP.**

Cabe añadir que en la fase de ejecución es en la que se produce de forma más aguda un contacto de la actividad financiera tendencialmente medial, en este caso referida a la contracción de obligaciones financieras, con la administrativa o propiamente finalista, consistente en la obligación administrativa que el gasto público autorizado en los créditos presupuestarios oportunos tiene que nutrir.

4.4.2. Desarrollo del procedimiento de ejecución

El desarrollo del proceso de ejecución del presupuesto en el correspondiente ciclo presupuestario da inicio en el mes de enero, sin perjuicio del pago de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores o bien la financiación de programas de carácter plurianual.

A lo largo de este proceso, se seguirán las fases de aprobación del gasto, compromiso del gasto, reconocimiento del gasto, ordenación del pago y pago material, siguiendo la enumeración contenida en el **artículo 73 de la Ley 47/2003.** Sin perjuicio del seguimiento de estas fases, podrán utilizarse modalidades especiales en la realización de los pagos, estudiadas en el último apartado de esta unidad.

Igualmente, resulta relevante hacer alusión a las distintas modificaciones presupuestarias enumeradas en los **artículos 51 y siguientes de la LGP** y que consisten en alteraciones en la organización de los créditos recogidos en el presupuesto inicial, con objeto de dar una respuesta eficaz a las necesidades a que tenga que responderse a nivel institucional o por parte de cualesquiera de los órganos que conforman el sector público. Aunque el estudio pormenorizado de estas figuras se incluye en Tema 2 de este Bloque V, resulta conveniente mencionar las modificaciones reconocidas en la **Ley 47/2003:**

- Transferencias de crédito.
- Generaciones de crédito.



- Ampliaciones de crédito.
- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
- Incorporaciones de crédito.

4.5. EL CONTROL

El control de todas las fases por las que ha pasado el proceso de los Presupuestos Generales del Estado se puede analizar desde distintos puntos de vista, siendo el más utilizado el que atiende a los órganos que efectúan dicho control (perspectiva competencial).

En base a dicho criterio, puede efectuarse una primera distinción entre un **control político**, llevado a cabo por las Cortes Generales, un **control externo**, efectuado por el Tribunal de Cuentas, y un **control interno**, que se realiza por la propia Administración Pública.

A nivel interno, el control es ejercido por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, ya sea a nivel central o a través de las Intervenciones Delegadas. De acuerdo con el **artículo 142 LGP**, este control tiene como objetivos los siguientes:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado

El **apartado segundo del mismo artículo 142** señala, además, que el control se realizará mediante el ejercicio de 3 funciones o modalidades:

- **La función interventora.**
- **El control financiero permanente.**
- **La auditoría pública.**



5. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

De acuerdo con este sistema de clasificación, cada partida (cada crédito presupuestario) se identifica en función del programa de gasto en que la misma se enmarca.

En España se introdujo al final de los años 70 del pasado siglo y se fue desarrollando en la práctica presupuestaria de los 80 con una marcada tendencia a ocupar el lugar central en la gestión presupuestaria, la cual quedaría reflejada en la vigente Ley General Presupuestaria.

En particular, el Presupuesto de programas tiene su origen en las técnicas de asignación de recursos desarrolladas en el sector privado norteamericano en los años 50 y 60. De ahí pasaron al Departamento de Defensa de EEUU durante las Administraciones Kennedy y Johnson, de donde se expandieron al resto de las ramas de la Administración. Con el tiempo, esta técnica acabaría siendo exportada a otros países.

El sistema de Presupuesto por Programas, o PPBS (*Planning Programming Budgeting System*), que fue como se le identificó inicialmente, representa un cambio conceptual en la metodología presupuestaria tradicional y va más allá de una simple técnica de clasificación. De lo que se trata con ella es de integrar el presupuesto clásico, el «presupuesto de medios», con un presupuesto en términos de objetivos, definidos hasta donde sea posible en unidades físicas. El conjunto formado por los objetivos, los medios personales y materiales asignados a su alcance y las acciones a desarrollar para llegar a su cumplimiento (el de los objetivos) es lo que constituye un programa.

Todo esto es lo que recoge la LGP, al regular, por un lado, la programación y, por otro, la presupuestación o las asignaciones anuales. De esta manera, el **artículo 35, en su apartado cuarto**, define un **programa de gasto del presupuesto anual como el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual.**

De esta forma, toman como base programas plurianuales, entendidos por el **apartado segundo del mismo artículo 35** como el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad:

- a) la producción de bienes y servicios,
- b) el cumplimiento de obligaciones específicas o
- c) la realización de las demás actividades encomendadas a los Centros gestores del gasto.

Por su parte, el **artículo 40 de la Ley 47/2003**, incorpora como modalidad de clasificación a **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.**



La previsión de la programación de los presupuestos queda recogida en otros artículos de la Ley General Presupuestaria, como es el caso del **artículo 28**, que dispone que **los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto**, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los **3 ejercicios siguientes**, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

Estos escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social de conformidad con lo establecido en el **artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**.

Serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

En cuanto a su composición, el mismo **artículo 28** establece que los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos.

El **escenario de ingresos** tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

El **escenario de gastos** asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda.

En esta misma línea, hay que destacar el **artículo 29 de la Ley 47/2003**, según el cual, **los escenarios presupuestarios plurianuales contendrán la distribución orgánica de los recursos disponibles y se desarrollarán en programas plurianuales, referidos a los 3 ejercicios siguientes**, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que por centros gestores se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos, así como las dotaciones de los programas presupuestarios.

Los programas plurianuales se remitirán **anualmente** al Ministerio de Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El programa plurianual de cada ministerio contendrá los programas de todos los centros gestores que de él dependan y se aprobará por el Ministro. El Programa plurianual de la Seguridad Social se elaborará separadamente por el **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales**.¹²

¹² Actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Real Decreto 497/2020).



Los programas de actuación plurianual de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y demás entidades integrantes del sector público estatal sin presupuesto limitativo, establecidos en el artículo 65 de esta Ley se integrarán, a efectos informativos, en los programas plurianuales de los ministerios de que dependan funcionalmente.

El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales y de actuación plurianual se establecerá por orden del Ministro de Hacienda, en la que se determinará el plazo y la forma de remisión al Ministerio de Hacienda.

En términos de contenido, el mismo **artículo 29** dispone que los programas plurianuales **incluirán los extremos siguientes:**

- Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el período, estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios.
- La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.
- Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
- Las inversiones reales y financieras a realizar.
- Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Se añade que los programas plurianuales deberán tener un contenido coherente con los planes sectoriales y otros programas de actuación existentes en el ámbito de cada departamento.

Por su parte, el **artículo 31 de la LGP** establece que **los Presupuestos Generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales de los distintos departamentos ministeriales, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el Gobierno para el ejercicio a que se refieran.**

Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.

Los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan.

Por último, cabe aludir al **artículo 72 de la Ley 47/2003**, el cual dispone que el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden.



6. DESARROLLO PROCESO PRESUPUESTARIO

6.1. PRINCIPIOS EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

De acuerdo con el **artículo 69 de la LGP**, los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la **eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.**

La programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el **desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados**, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.

El Estado observará los **adecuados cauces de cooperación y coordinación** con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal.

Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán **responsables** de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un **uso eficiente** de los recursos públicos y prestando un **servicio de calidad** a los ciudadanos.

6.2. DESARROLLO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El **artículo 73.1 de la Ley 47/2003** relaciona las fases de lo que este precepto llama **«procedimiento de la gestión de los gastos» o ejecución presupuestaria** propiamente dicha del Estado, de sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo, así como, de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social. Estas fases procedimentales son: **la aprobación del gasto, el compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación, la ordenación del pago y el pago material.**

a) De conformidad con el **apartado segundo del ya aludido artículo 73**, **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.

b) Añade el **apartado tercero del mismo artículo** que **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.

c) Con arreglo al **apartado cuarto, 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 que comporta la propuesta de pago correspondiente.

d) **La ordenación del pago responde a la fase de expedición de las órdenes de pago pertinentes** a favor de los acreedores que figuren en la propuesta de pago pertinente (o agentes mediadores)¹³ y, de acuerdo con el **artículo 75 de la Ley 47/2003**, compete dicha expedición al Director General del Tesoro y Política Financiera, como Ordenador General de pagos del Estado (sin perjuicio de las del Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social en su propio ámbito), bajo la superior autoridad del **Ministro de Economía**.¹⁴

e) **Con el pago material o realización efectiva del pago culmina el procedimiento de ejecución de los gastos consignados presupuestariamente.**

En lo atinente a las competencias administrativas en materia de gastos, con excepción de las órdenes de pago, el **artículo 74 de la LGP** dispone que **corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar y comprometer los gastos propios de los servicios a su cargo**, salvo los casos reservados por la ley a la competencia del Gobierno, así como reconocer las obligaciones correspondientes e interesar del Ordenador General de Pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.

Asimismo, corresponderá a los Ministros, fijar los **límites por debajo de los cuales las citadas competencias corresponderán, en su ámbito respectivo, a los Secretarios de Estado y Subsecretario del departamento.**

Con la misma salvedad legal, compete a los **presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y a los de las entidades integrantes del sector público estatal** con presupuesto limitativo la aprobación y compromiso del gasto, así como el reconocimiento y el pago de las obligaciones.

Compete, igualmente, a los **directores de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social**, la aprobación y el compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, e interesar del Ordenador general de Pagos de la Seguridad Social la realización de los correspondientes pagos.

Las facultades a que se refieren los anteriores párrafos **podrán desconcentrarse mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, o ser objeto de delegación en los términos establecidos reglamentariamente.**

¹³ Habilitaciones, Cajas pagadoras o Depositarias de fondos, así como entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y otros agentes mediadores en el pago, que actuarán como intermediarias para su posterior entrega a los acreedores (art. 75 Ley 47/2003).

¹⁴ Actual Ministro de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Real Decreto 403/2020).

Por último, cabe añadir que, en lo que atañe a la ejecución del Presupuesto de ingresos, el artículo 80.1 de la Ley 47/2003 distingue la fase del **reconocimiento del derecho y la de extinción del derecho**.

6.3. ESPECIALIDADES

El artículo 78 de la Ley 47/2003 regula el procedimiento de los **Anticipos de Caja Fija (o Fondos de Maniobra en la Seguridad Social)**, disponiendo que **los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada** en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las **normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija**, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.

Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, establecerá las normas que regulan los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

En todo caso, la **cuantía global** de los anticipos de caja fija **no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el 7% del total de créditos del capítulo** destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto **vigente en cada momento**.

Se autoriza a la **Agencia Española de Cooperación Internacional** para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del 7% previsto en este artículo, **hasta un máximo del 14% del total** de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

El porcentaje indicado en el párrafo primero de este apartado (7%) **podrá incrementarse hasta un máximo del 10% de los créditos del artículo 23, indemnizaciones por razón del servicio, del programa 222A, Seguridad ciudadana, del Ministerio del Interior**, y aplicable únicamente a la gestión del indicado artículo.

Igualmente, la **cuantía global de los fondos de maniobra** asignados a todos los centros de gestión pertenecientes a una misma entidad de la Seguridad Social **no podrá exceder del 3%** de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes de bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento, porcentaje que **podrá ser elevado hasta un 7% por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales**.¹⁵

¹⁵ Actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Real Decreto 497/2020).



Concluye el mismo **artículo 78** que las unidades administrativas responsables de estos fondos, que formarán parte del Tesoro Público o del patrimonio de la Seguridad Social, según corresponda, justificarán su aplicación y situación conforme se establezca reglamentariamente.

Por su parte, el **artículo 79 de la LGP** contiene las disposiciones relativas a los **pagos a justificar**. Dispone que **cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa** de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar.

Asimismo, podrá procederse a la expedición de libramientos a justificar cuando los servicios y prestaciones a que se refieran **hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero**.

El mismo carácter tendrán las propuestas de pago efectuadas para satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del ministerio, organismo, entidad gestora o servicio común de que se trate. En estos casos, la expedición de pagos a justificar será autorizada por los ministros, presidentes o directores de los organismos autónomos o de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que designarán el órgano competente para gestionar dichos pagos. La citada designación implicará la atribución de competencias para la realización de los gastos y pagos que de ellos se deriven y la formación, rendición y justificación de las correspondientes cuentas.

Prevé que, con cargo a todos los libramientos a justificar, **exclusivamente se podrán imputar las obligaciones derivadas de las actuaciones realizadas y exigibles en el ejercicio presupuestario al que corresponde el libramiento aprobado**. No obstante, el Consejo de Ministros podrá acordar que, con los fondos librados a justificar para gastos en el extranjero imputados a un presupuesto, sean atendidos gastos realizados en el ejercicio siguiente, si ello fuese considerado relevante para el interés general.

A estos efectos, **será obligatorio que, en todas las propuestas de pago a justificar, cualquiera que sea su finalidad, se incluya un calendario de las actuaciones que se pretenda financiar con el correspondiente libramiento**.

Si del calendario se derivara la existencia de gastos plurianuales se tramitará un expediente de gastos que desglose las anualidades correspondientes al ejercicio corriente y a ejercicios posteriores.

En todo caso, la cantidad no invertida de los libramientos en el ejercicio en que se aprobaran los mismos, será justificada mediante carta de pago demostrativa de su reintegro al tesoro público por el cajero pagador correspondiente.

Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas. El plazo de rendición de las cuentas será de 3 meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de 6 meses. El Ministro, o en quien éste delegue, y, en su caso, los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social **podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a 6 y 12 meses** respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones.

Los perceptores de las órdenes de pago a justificar son responsables, en los términos previstos en esta Ley, **de la custodia y uso de los fondos y de la rendición de la cuenta**.



Por último, el mismo **artículo 79** establece que, en el curso de los **2 meses** siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos a que se refieren los apartados anteriores, se llevará a cabo la aprobación o reparo de la cuenta por la autoridad competente.

6.4. FASES Y DOCUMENTOS CONTABLES

Cada una de las fases que integran el proceso presupuestario conlleva la emisión de un documento contable a efectos de verificar el seguimiento de los créditos oportunos y de justificar con posterioridad la realización de pagos y todo tipo de operaciones con implicaciones económicas.

En este sentido, las **Reglas 21, 22 y 23 de la Orden de 1 de febrero de 1996** por la que se aprueba la Instrucción Operatoria Contable establecen los documentos contables correspondientes a las fases de aprobación del gasto, de compromiso y de reconocimiento, respectivamente.

Sin embargo, con carácter previo, habrá de atender a la **Regla 14**, según la cual, al inicio de la tramitación de un expediente de gasto, el Servicio Gestor competente solicitará que se certifique la existencia de crédito disponible para su realización.

Para la solicitud del certificado a que se refiere el párrafo anterior, el Servicio Gestor expedirá un **documento RC**, de retención de créditos para gastar, que remitirá a la oficina de contabilidad.

Una vez efectuado su registro, y por el importe solicitado mediante el documento RC, el crédito quedará retenido para su posterior utilización en el gasto de que se trate, obteniéndose del sistema un certificado de existencia de crédito que será remitido al Servicio Gestor para su incorporación al respectivo expediente.

Por su parte, la **Regla 21** dispone que las actuaciones a llevar a cabo para autorizar la realización de un gasto quedarán reflejadas en un expediente de gasto. Aprobado éste, el respectivo Servicio gestor formulará un **documento A**, de autorización de gastos de ejercicio corriente, por el importe que de dicho expediente corresponda al presupuesto en curso y, en su caso, un documento A de autorización de gastos de ejercicios posteriores en el que se detallará la distribución por anualidades de la parte de gasto que se aprueba con cargo a presupuestos futuros.

En la **Regla 22** queda dispuesto que, una vez comprometido el gasto, el Servicio gestor formulará un **documento D**, de compromiso de gastos de ejercicio corriente, por el importe correspondiente al Presupuesto en curso y, en su caso, un documento D de compromiso de gastos de ejercicios posteriores en el que detallará la distribución por anualidades de los compromisos que habrán de ser financiados con presupuestos de futuros ejercicios.

La **Regla 23** concluye que todo reconocimiento de la obligación llevará implícita la correspondiente **propuesta de pago, entendiendo como tal la solicitud por parte de la autoridad competente que ha reconocido la existencia de una obligación para que, de acuerdo con la normativa vigente, el Ordenador general de Pagos proceda a efectuar la ordenación de su pago.**



Una vez acordado el reconocimiento de la obligación, el Servicio gestor competente expedirá un **documento OK**, el cual, junto con la documentación que deba servir de justificante a la operación, será remitido a la oficina de contabilidad.

Excepcionalmente, tratándose de operaciones específicas de la Deuda Pública, podrán expedirse documentos O, de reconocimiento de la obligación, que no lleven implícita la propuesta de pago.

En estos supuestos, la propuesta de pago se expedirá por el Servicio gestor correspondiente, con posterioridad al reconocimiento de la obligación, debiendo formularse al efecto el oportuno documento K, de propuesta de pago.

En los documentos que incorporen la fase de reconocimiento de la obligación, deberán figurar las fechas en que se realizó el gasto y en que se dictó el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, cumplimentadas de acuerdo con los criterios establecidos en la Orden Ministerial por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado.

En ningún caso se podrá incluir en un mismo documento contable operaciones cuyas fechas de realización del gasto sean distintas.

En esta misma línea, habrá de atender a la **Orden de 1 de febrero de 1996** por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado. En su **artículo sexto** se enumeran las distintas clases de documentos contables. Además de las modalidades de ejercicio corriente y ejercicios posteriores, también podrán emitirse los documentos contables en la modalidad de «tramitación anticipada».