

TEMA 17: EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y CLASES. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. EL CICLO PRESUPUESTARIO. GASTOS PLURIANUALES

1. EL PRESUPUESTO. CONCEPTO Y CLASES.

1.1. CONCEPTO.

El presupuesto constituye una previsión de gastos e ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado, al que se denomina ejercicio presupuestario. Recoge un conjunto ordenado de decisiones financieras, sobre la asignación de los gastos para el cumplimiento de diversos fines y los ingresos con que financiarlos, dando respuesta a una serie de cuestiones:

- ¿Qué fines se prevén?
- ¿De qué modo se van a alcanzar?
- ¿Qué recursos van a ser necesarios?
- ¿Cómo se van a financiar?

Sin embargo, los presupuestos públicos a diferencia de los del sector privado, se pueden contemplar desde tres puntos de vista integrados:

- * Económico.
- * Político.
- * Jurídico.

Asimismo, en la actualidad se considera como un instrumento de gerencia pública.

1.1.1. Económico.

La economía se define como la ciencia que asigna los recursos escasos entre finalidades alternativas. Mediante el ejercicio de la actividad económica, se eligen las alternativas a ejecutar con los recursos disponibles.

No obstante, la Administración Pública en base al principio de autoridad, a través de la denominada actividad financiera toma una serie de decisiones económicas que coactivamente impone a los ciudadanos.

El presupuesto se convierte en un instrumento mediante el que se asignan los recursos públicos precisos para el desarrollo de la actividad financiera durante un período de tiempo determinado. Recoge las previsiones de gastos y las estimaciones de ingresos públicos para un ejercicio presupuestario.

Sin embargo, en la actualidad y como consecuencia de las recientes crisis económicas, asistimos a un reforzamiento del papel del poder Ejecutivo sobre el Legislativo. El Gobierno se ha visto obligado a intervenir en la economía nacional para corregir los fallos del mercado a través de los presupuestos, los cuales desde un punto de vista macroeconómico, se configuran como el principal instrumento para poder alcanzar los grandes objetivos de política económica. En consecuencia, recogen una serie de elecciones económicas que influyen sobre la distribución de la renta, la estabilidad de los precios, el nivel de empleo y el desarrollo económico nacional.

1.1.2. Político.

Como consecuencia de la doctrina de la división de poderes, el Legislativo debe controlar la gestión del Ejecutivo. Para otros, es una

consecuencia del predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, propio del moderno parlamentarismo democrático. En la actualidad constituye una colaboración de los poderes del Estado, sin perjuicio de un cierto predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo.

A través del presupuesto, el Parlamento autoriza al Gobierno a realizar determinados gastos, para lo cual exige de los ciudadanos el pago de unos tributos. Constituye una decisión política que concede los recursos precisos para ejecutar el programa gubernamental durante el próximo año.

No obstante, la aprobación de los presupuestos depende la organización política y administrativa de cada país, pues no es lo mismo en un régimen presidencialista que en una democracia parlamentaria en la que coinciden políticamente el Gobierno y la mayoría.

1.1.3. Jurídico.

En base al principio de representación popular la aprobación de los presupuestos por el Parlamento reviste la forma de Ley, convirtiéndose en un acto legislativo mediante el cual se establecen las preferencias populares respecto de los servicios públicos a prestar y de los recursos asignados. Mediante esta Ley se autoriza el montante máximo de los gastos que puede realizar el Ejecutivo durante un período de tiempo determinado. Por contra, los ingresos no tienen carácter limitativo, sino que se autoriza una estimación de lo que se prevé recaudar y los importes previstos pueden aumentarse o disminuirse.

La Ley de presupuestos obliga al Ejecutivo, tanto política como jurídicamente, a realizar los gastos para financiar unas finalidades preestablecidas durante el ejercicio presupuestario. Asimismo, en la Ley de presupuestos se incluyen determinadas normas relacionadas con los ingresos y gastos, así como con la política económica

Superada la controversia doctrinal entre Ley-formal y Ley-material, respecto de su naturaleza jurídica, la Ley de presupuestos constituye una Ley ordinaria pero con especialidades en su tramitación.

1.1.4. Instrumento de gerencia pública.

El adecuar medios escasos a necesidades competitivas, es decir, racionalizar la asignación de los recursos, constituye la función principal de la gerencia pública.

Para poder hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos, el presupuesto se convierte en una herramienta de gestión, que nos sirve para evaluar los objetivos previstos, así como comprobar en su ejecución la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas.

Como consecuencia del actual "marco de incertidumbre" en que nos encontramos, para un sector de la doctrina, el moderno presupuesto debe convertirse en un instrumento estratégico que permita al Ejecutivo, adecuándose al entorno que nos rodea, elegir las alternativas más idóneas.

El presupuesto se desarrolla a través de un proceso de toma de decisiones que en base al análisis de la posible evolución del entorno, elige una o varias líneas de acción de entre un conjunto de alternativas posibles. Dichas elecciones se concretan en el documento presupuestario en el que se recogen las decisiones financieras que ha de desarrollar la política económica pública.

Refundiendo las anteriores acepciones podemos definir el Presupuesto como "el instrumento de control de la política económica del Ejecutivo por parte del Legislativo, que se concreta en una Ley".

Asimismo, al margen de la concepción del presupuesto que se tenga, cabe señalar determinadas notas comunes a la institución presupuestaria:

- Constituye una previsión.
- Incluye la totalidad de los ingresos y gastos públicos.
- Es elaborado por el Ejecutivo.

- Es aprobado por el Legislativo.
- Vincula en su ejecución.
- Tiene una duración determinada.

1.2. CLASES.

Los presupuestos han evolucionado conforme lo hacían las doctrinas económicas, centrados en la importancia de su control, su gestión eficiente y sus efectos económicos. Pudiendo distinguirse cinco modelos presupuestarios consecutivos:

- Presupuesto administrativo o clásico.
- Presupuesto funcional.
- Presupuesto de ejecución.
- Presupuesto planificado por programas.
- Presupuesto en base cero.

1.2.1. El presupuesto clásico.

Para permitir el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, los presupuestos se convierten en una autorización para gastar limitada a unos determinados órganos administrativos. Tiene su origen a finales del siglo XVIII y comprende hasta el primer tercio del siglo XX.

Está basado en la ideología del liberalismo político y económico. Para su articulación se elaboraron una serie de principios que recogen determinados condicionantes de la vida presupuestaria, durante su elaboración, ejecución y control.

Los denominados principios presupuestarios clásicos, conforme a su naturaleza se clasifican en:

- Políticos.
- Contables.
- Económicos.

1.2.1.1. Principios políticos.

Basados en la doctrina de la división de poderes y en la soberanía popular características del siglo XIX y para controlar la autorización presupuestaria del Legislativo al Ejecutivo, las normas constitucionales establecen una serie de principios que deben informar el proceso presupuestario.

Los principios políticos característicos del presupuesto clásico eran los siguientes:

- Competencia.
 - Universalidad.
 - Unidad.
- Especialidad.

- Anualidad.

- Publicidad.

A. Competencia.

El Parlamento como representante de la soberanía popular en ejercicio de la competencia legislativa, autoriza los presupuestos del Ejecutivo. El Gobierno tiene la competencia para la elaboración y ejecución de los presupuestos autorizados. Es el principio fundamental.

B. Universalidad.

Los presupuestos deberán incluir la totalidad de los ingresos y gastos públicos sin minoraciones. En consecuencia, el Ejecutivo únicamente podrá gastar los importes contenidos en el presupuesto.

C. Unidad.

Todos los ingresos y gastos públicos se incluirán en un solo presupuesto, prohibiendo la existencia de presupuestos extraordinarios y especiales. Es una consecuencia del principio de universalidad y tiene por objeto facilitar al Legislativo el ejercicio del control presupuestario.

D. Especialidad.

El Parlamento al aprobar los presupuestos elige una serie de alternativas y los recursos precisos para financiarlas. Dichas elecciones, vinculan al Ejecutivo y deben ser cumplidas en su ejecución. Incluye las denominadas especialidades presupuestarias con una triple acepción: para un determinado destino (cualitativa); por un determinado importe (cuantitativa) y para un período de tiempo determinado (temporal).

E. Anualidad.

La autorización parlamentaria del presupuesto, ha de tener una vigencia determinada, el denominado ejercicio presupuestario, que en la mayoría de los países coincide con el año natural y transcurrido el cual perderá su valor, salvo que se prorroguen.

F. Publicidad.

Los ciudadanos deben tener conocimiento sobre el destino de los recursos que se financian con los tributos que pagan. La publicidad no sólo debe producirse durante el debate de aprobación y con la publicación del presupuesto aprobado, sino también a lo largo de su gestión mediante informes, comparencias e interpelaciones al Gobierno por el Parlamento.

1.2.1.2. Principios contables.

La contabilidad pública tenía para los clásicos, un carácter de instrumento de control presupuestario, comprobando que los recursos son gestionados conforme a los principios políticos y económicos. Los principios contables informadores del presupuesto clásico eran los siguientes:

- Presupuesto bruto.
- Unidad de caja.
- Especificación.
- Ejercicio cerrado.

A. Presupuesto bruto.

La contabilidad ha de llevarse por un sistema administrativo y no especulativo y como consecuencia del principio de universalidad, se exige que todas las partidas se consignen en el presupuesto, sin aumentos o minoraciones.

B. Unidad de caja.

Derivado del principio político de unidad, establece que todos los ingresos y gastos de la Hacienda Pública deben realizarse a través de la misma caja. Persigue coordinar la tesorería de los caudales públicos, prohibiendo las cajas especiales.

C. Especificación.

Tiene su origen en el principio de especialidad y reduce la discrecionalidad del Ejecutivo en la gestión presupuestaria, que ha de acomodarse a lo autorizado por el Parlamento, al aprobar el presupuesto con el límite cualitativo y cuantitativo, los cuales contablemente deben ser comprobados. También se articula en una triple acepción: cualitativa, cuantitativa y temporal.

D. Ejercicio cerrado.

A través del principio de ejercicio cerrado se establece una limitación a cualquier prórroga contable de una actuación presupuestaria

vencida. Cuando haya que realizar un pago o percibir un ingreso por cuenta de otro ejercicio, se abre una cuenta especial.

1.2.1.3. Principios económicos.

Para los economistas liberales la actividad económica del Estado tenía que ser lo más limitada posible y ajustarse a una serie de reglas que debían orientar el presupuesto y la gestión de la actividad financiera del Sector Público.

Los principios económicos, por los que se debía regir el presupuesto clásico, eran los siguientes:

- Limitación del gasto público.
- Neutralidad impositiva.
- Equilibrio presupuestario.
- Deuda pública autoliquidable.

A. Limitación del gasto público.

Habida cuenta que para los economistas clásicos el gasto público era considerado como "un mal necesario", pues suponía un consumo improductivo de recursos, ya que no contribuía a la acumulación de capital y no favorecía el desarrollo económico, debía ser lo menor posible y destinarse exclusivamente a aquellos ámbitos donde el sector privado no pudiese intervenir.

B. Neutralidad impositiva.

Siguiendo las clásicas máximas de ADAM SMITH sobre los impuestos, el Estado era incapaz de realizar fines político-sociales o político-económicos mediante los impuestos y no debía perturbar los benéficos efectos de la disciplina de mercado. En consecuencia, la financiación de los gastos públicos contenidos en el presupuesto, debía efectuarse sin beligerancia en los impuestos, para no obstaculizar a través de ellos el desarrollo económico.

C. Equilibrio presupuestario.

Es el más importante de los principios económicos, se basa en que deben coincidir los ingresos y los gastos públicos del presupuesto. Tiene por objeto limitar la participación pública en el mercado, pues ello ocasionaría una intromisión en la economía privada y una disminución de la riqueza y capacidad económica de los ciudadanos.

D. Deuda pública autoliquidable.

Parte del paralelismo entre el Estado y las empresas privadas, considerando que la emisión de deuda pública solo está justificada para la financiación de inversiones productoras de riqueza, con la cual se van a poder pagar sus intereses y amortizar el principal, ya que a través de la emisión de deuda pública el Estado detrae capital que podría utilizarse para empleos productivos.

1.2.1.4. La crisis del presupuesto clásico.

El modelo presupuestario clásico, tuvo una larga duración pero a partir del final de la segunda guerra mundial entró en crisis, al pasarse de un Estado liberal a uno democrático social que suple a la iniciativa privada interviniendo en la actividad económica.

Se cuestionaba la vigencia de algunos de sus principios, especialmente los de carácter económico, los cuales es preciso contemplarlos con una nueva visión.

Como consecuencia de las crisis económicas del primer tercio del siglo XX se produjo una disminución de rentas y por consiguiente una menor recaudación por tributos, al tiempo que la demanda de servicios públicos crecía. En consecuencia y con el fin de desarrollar la actividad económica, el Estado siguiendo la doctrina keynesiana tenía que intervenir de forma paralela en la economía nacional, lo cual produjo la ruptura del equilibrio presupuestario y la aparición del déficit público.

Asimismo, dada la primacía del Ejecutivo, la competencia presupuestaria del Legislativo está limitada a su enmienda parcial y en su caso a su devolución al Gobierno. Por contra, el Ejecutivo a través de modificaciones presupuestarias en los supuestos previstos, puede incrementar los gastos aprobados por el Parlamento.

El principio de universalidad presupuestaria continua vigente y el documento presupuestario contiene la totalidad de los ingresos y gastos públicos clasificados por criterios homogéneos, aunque esté dividido en partes diferenciadas. Ello permite, que los presupuestos produzcan grandes efectos sobre la economía nacional.

También, existe la excepción al principio de anualidad por la naturaleza de determinados gastos, en los que se prevé que comprendan varios años, más allá de lo autorizado anualmente por el Parlamento, como pueda ser el caso de las inversiones.

1.2.2. El Presupuesto funcional.

La crisis económica de principios de este siglo motivó que aumentasen los gastos y disminuyesen los ingresos públicos. En consecuencia, para lograr la eficiencia en la asignación de los recursos, se distribuyen los gastos entre las funciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos que financian.

A través del documento presupuestario se informa de lo que va a hacer el Estado, permitiendo comparar la atención prestada a cada una de sus funciones. Sin embargo, la presentación funcional no mejoró el procedimiento presupuestario, pues en realidad se trataba de continuar con el presupuesto administrativo clásico y distribuir los gastos entre las funciones de las unidades que los producen.

A su vez, tiene la ventaja que permite establecer comparaciones entre el nivel de las funciones del sector público en distintas Administraciones o países. En España la clasificación funcional de los gastos, es uno de los criterios que se utiliza para estructurarlos, siendo el más importante de los tres existentes (funcional, orgánico y económico).

1.2.3. El Presupuesto de ejecución.

Tuvo su origen en los Estados Unidos durante 1947 (Performance Budgeting), para justificar el crecimiento del gasto y de la imposición, así como del endeudamiento público. Se basa en la presentación de los presupuestos en funciones, en actividades y en proyectos, de forma que se puedan evaluar sus finalidades y sus resultados.

La Oficina del Presupuesto de los Estados Unidos lo definió como "aquel que muestra los objetivos para los que se requieren los fondos públicos, los costes de las actividades propuestas para alcanzar esos fines y los datos cuantitativos que miden las realizaciones y tareas ejecutadas".

Su establecimiento exige tres fases consecutivas: clasificar los gastos funcionalmente por programas y actividades para indicar los objetivos previstos; establecer un sistema contable para el análisis de sus elementos y fijar los correspondientes indicadores de medida que nos permitan evaluar los objetivos alcanzados y el coste de los servicios prestados.

Sin embargo, en su implantación se presentaron diversos problemas para calcular los costes de las actividades y medir los resultados, el sistema contable existente era inadecuado y no se establecían las formas alternativas de alcanzar los objetivos previstos, de modo que se pudieran elegir las más indicadas.

El presupuesto de ejecución no solo permitía incrementar la eficacia de la Administración, sino también informaba a los ciudadanos sobre los beneficios que les iba a reportar la actividad pública. Asimismo, suponía un cambio de mentalidad directiva, responsabilizando a las unidades de la gestión de sus actividades, al tiempo que facilitaba al Parlamento el análisis y estudio de los presupuestos mejorando el debate presupuestario.

No obstante, el modelo del presupuesto de ejecución adolecía de un defecto, al partir de tareas dadas y no analizar y evaluar sus posibles alternativas. Se trata de alcanzar la máxima eficacia al menor coste posible, pero probablemente otra alternativa, permitiría lograrlo de una forma más eficaz o con la misma eficacia pero

con un menor consumo de recursos.

2. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO. CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA.

2.1. CARACTERÍSTICAS

2.1.1. Constitucionales.

La Constitución de 1.978 regula los Presupuestos Generales del Estado en su Título VII correspondiente a "Economía y Hacienda". Dentro de dicho Título en el artículo 134 se desarrollan los Presupuestos Generales del Estado, el cual pese a su longitud (siete apartados) no da un concepto de los Presupuestos Generales del Estado, limitándose a establecer su ámbito competencial y su contenido.

Sin embargo, el artículo 134 de nuestra Norma Fundamental recoge los principios reguladores de los Presupuestos Generales del Estado: Competencia, Unidad, Universalidad y Anualidad.

En el párrafo 1 atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. Configura el Poder Presupuestario como una colaboración entre los poderes del Estado, sin perjuicio de la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo (artículo 134.5 y 6.).

El párrafo 2 del citado artículo, señala que los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Los Presupuestos Generales del Estado son contemplados desde un punto de vista microeconómico, como un instrumento para la asignación de recursos y no en su visión macroeconómica como instrumento de política económica.

Asimismo señala su duración, atribuyéndoles carácter anual, haciendo coincidir el ejercicio presupuestario con el año natural.

La Constitución pese a atribuir su aprobación a las Cortes Generales (artículo 134.1), no define su carácter de Ley, aunque los apartados 4 y 7 hacen referencia a la Ley de Presupuestos.

No obstante dicho artículo 134 conforme hemos examinado, recoge las notas características de los Presupuestos:

- a) Constituyen una previsión económica.
- b) Comprenden los ingresos y gastos públicos.
- c) Compete elaborarlos al Ejecutivo y aprobarlos a las Cortes.
- d) Revisten la forma de Ley.
- e) Son vinculantes para el Ejecutivo.
- f) Tienen una vigencia determinada.

2.1.2. Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

El TRLGP, norma específica sobre la materia, en su artículo 48 dispone que "los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado, sus Organismos autónomos y la Seguridad Social, así como los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. También incluirán las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales".

Al referirse a los gastos (obligaciones) e ingresos (derechos) públicos, el artículo 48 distingue entre los primeros a los que da carácter vinculante y los segundos que considera estimativos (previsión de liquidación), salvo para las Sociedades estatales, en las que ambos tiene carácter estimativo. La diferenciación recoge la naturaleza de las actividades que ejecutan las instituciones integrantes del Sector público estatal, administrativas o empresariales.

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 134, el artículo 48.2 del TRLGP añade que en los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. La mencionada definición incluye las características básicas de los Presupuestos Generales del Estado:

- a) Previsión contable (expresión cifrada).
- b) Ordenada (conjunta y sistemática).
- c) Limitativa (obligaciones máximas).
- d) Universal (Sector público estatal).
- e) Temporal (correspondiente ejercicio).

El Título Preliminar del TRLGP recoge los "principios generales" que posteriormente se desarrollan en los correspondiente títulos. Vamos a citar únicamente a aquellos que afectan directamente a la presupuestación y tienen algunas características específicas:

- Competencia.
- No afectación de ingresos y gastos.
- Especialidad.

La distribución de competencias en el TRLGP figura de forma más detallada que en la Constitución, distinguiendo junto a las Cortes (artículo 55), el Gobierno (artículo 8), el Ministro de Economía y Hacienda (artículo 9) y los Centros Gestores (artículo 54).

El artículo 23, dispone que los ingresos no estarán afectados y se destinarán a financiar el conjunto de los gastos, salvo que por una Ley se establezca su afectación a fines determinados.

No obstante los gastos tienen carácter vinculante y estarán limitados por su finalidad (especialidad cualitativa: artículo 59), por su cantidad (especialidad cuantitativa: artículo 60) y por su vigencia anual (especialidad temporal: artículos 49 y 62)

2.2. ESTRUCTURA.

2.2.1. Criterios de clasificación.

Los Estados Numéricos de las Leyes de Presupuestos se ordenarán de modo que los créditos presupuestarios informen sobre su destino, origen y naturaleza (criterios de clasificación). La clasificación presupuestaria no sólo da una información previa, sino que también ayuda a la gestión y al control.

La Constitución y la propia Ley aprobatoria cada año de los Presupuestos Generales del Estado, no establecen los criterios para ordenar los gastos e ingresos. Dichos criterios vienen recogidos en el TRLGP, en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración anual de los Presupuestos y Resoluciones de la Dirección General de Presupuestos¹ para el desarrollo de las estructuras.

El artículo 51 del TRLGP al referirse al contenido de los Presupuestos Generales del Estado, dispone que los estados de gastos incluirán "con la debida especificación", los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones mientras que en los estados de ingresos figurarán las estimaciones de los derechos económicos a liquidar en el ejercicio.

La determinación de los criterios de clasificación según establece el siguiente artículo (52), se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda. Vinculará a todo el Sector público estatal y corresponde a los Jefes de los Departamentos ministeriales desarrollar la estructura presupuestaria de los Organismos autónomos y Entidades públicas dependientes, con arreglo a sus características, pero adaptándose a la establecida para el sector público.

Dichos criterios son de aplicación a la estructura presupuestaria del Estado, los Organismos Autónomos administrativos y los Entes públicos de naturaleza administrativa.

2.2.2. Estructura de ingresos.

Siguiendo los criterios establecidos en el artículo 53, regla segunda del TRLGP, las Órdenes ministeriales de elaboración de los Presupuestos estructuran el Presupuesto de ingresos por Unidades orgánicas recaudadoras y por categorías económicas conforme al sistema de tributos y demás derechos que vayan a regir en el respectivo ejercicio.

Orgánicamente se estructura por Centros Gestores integrantes del Sector público estatal que tengan presupuesto de ingresos independiente.

Los ingresos de los Organismos autónomos y Entes públicos administrativos, se agrupan en los Departamentos ministeriales

¹ Resolución de 29 de abril de 1994, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica.

(Secciones) a que están adscritos.

Los recursos incluidos en los estados de ingresos del Presupuesto de los primeros se ordenarán, según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos, al objeto de un mayor detalle y concreción de los recursos. No obstante se prevé, que los Centros Gestores puedan a su vez aplicar los ingresos no recogidos en la estructura tipificada o que exijan un mayor nivel de desagregación en otras aplicaciones (ingresos no tipificados).

Aunque las Órdenes ministeriales para la elaboración de los Presupuestos contienen un Anexo con la clasificación económica de los ingresos, su desarrollo se recoge en las correspondientes Resoluciones de la Dirección General de Presupuestos, distinguiendo entre: Operaciones corrientes y Operaciones de capital.

Las primeras comprenden los capítulos 11 "Impuestos directos y cotizaciones sociales", 21 "Impuestos indirectos", 31 "Tasas, precios públicos y otros ingresos", 41 "Transferencias corrientes" y 51 "Ingresos patrimoniales". Las segundas los capítulos 61 "Enajenación de inversiones reales", 71 "Transferencias de capital", 81 "Activos financieros", y 91 "Pasivos financieros".

Al igual que con los gastos pueden agruparse en ingresos no financieros que comprenden los ingresos corrientes de los Capítulos 11 a 51 e ingresos de capital de los Capítulos 61 y 71, procedentes de impuestos, cotizaciones sociales, tasas, precios públicos y otros ingresos, y los ingresos financieros de los Capítulos 81 y 91 obtenidos de préstamos y emisión de Deuda Pública.

2.2.3. Estructura de gastos.

2.2.3.1. Estructura funcional y de programas.

Conforme señala el artículo 53, regla primera del TRLGP, a los fines previstos en el artículo anterior establece una serie de criterios de clasificación presupuestaria para los gastos:

- * La organización del Sector público estatal.
- * La naturaleza económica de los créditos presupuestarios.
- * Las finalidades u objetivos a alcanzar.

A los anteriores hay que añadir el criterio de clasificación territorial de los programas y proyectos de inversión, que figuran en el artículo 54, regla cuarta del TRLGP.

La estructura funcional y de programas señala las finalidades u objetivos a alcanzar con los medios asignados por el Presupuesto a los Centros Gestores de los gastos (artículo 53 TRLGP). Opera en un doble sentido de información al ciudadano y de información al Parlamento de lo que se va a hacer y para el control de la consecución de los objetivos previstos.

Las Órdenes para la elaboración de los Presupuestos, establecen que supondrá la articulación en una estructura de programas y de actividades de las prioridades que se hayan establecido entre las diversas políticas presupuestarias. La asignación de recursos financieros se efectuará dentro de una estructura de programas y actividades teniendo en cuenta los objetivos propuestos para cada una de las tareas que hayan de realizarse.

Los programas se agruparán en subfunciones, funciones y grupos de función. La Dirección General de Presupuestos podrá autorizar una estructura de subprogramas para una mejor clasificación del contenido de los programas y para el seguimiento de objetivos con efectos internos (de gestión) y no vinculante.

Los grupos de funciones que constituyen las grandes esferas de actuación del Sector público para la consecución de metas institucionales (objetivos políticos), se clasifican con un dígito. Las funciones que recogen la agrupación competencial de finalidades análogas (políticas presupuestarias), se clasifican con dos. Las subfunciones que comprenden un conjunto de actividades análogas para la satisfacción de necesidades públicas (Sectoriales), se clasifican con tres y los programas que son la asignación de recursos para la consecución de objetivos concretos y determinados, agregan una letra a los tres dígitos de la Subfunción. Por ejemplo, el Programa 121.C (Formación del personal de la Administración General), forma parte de la subfunción 121, de la función 12 y del grupo de función 1.

2.2.3.2. Estructura orgánica.

Al igual que los ingresos los gastos se clasifican orgánicamente por las Unidades administrativas a las que se encomienda la gestión de los programas.

Los Presupuestos de los Centros directivos del Estado, sus Organismos autónomos -tanto de carácter administrativo como comercial, industrial, financiero o análogo- y los Entes del Sector Público estatal con actividades de naturaleza administrativa, se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos (Secciones).

Dentro de las Secciones presupuestarias junto a los Departamentos ministeriales (Grandes Centros Gestores) también se incluyen los Órganos Constitucionales (artículo 53 TRLGP) y el Consejo de Estado. Asimismo figuran sectores de gastos que afectan a varios Centros Gestores (Gastos de diversos Ministerios) y créditos destinados a otros agentes del Sector público (Entes Territoriales) y a la Unión Europea.

Los Departamentos ministeriales se estructuran en Centros Gestores (Servicios), responsables de la gestión de los programas, los cuales se integran en la correspondiente Sección presupuestaria y se clasifican con dos dígitos.

Los Organismos autónomos y los Entes públicos administrativos se clasifican con tres dígitos, distinguiendo según sean de naturaleza administrativa (comienzan por 1), o comercial (comienzan por 2), o Entes públicos administrativos (comienzan por 3). Por ejemplo, en la Sección 22 "Ministerio de Administraciones Públicas" está el Organismo autónomo 101 "Instituto Nacional de Administración Pública".

2.2.3.3. Estructura económica.

Agrupar los gastos según su naturaleza económica y al igual que la clasificación orgánica tiene el carácter de estructura presupuestaria auxiliar de la Funcional y de Programas. Indica el objeto del gasto y sirve de base a la Contabilidad presupuestaria.

Conforme determina el artículo 53 del TRLGP "se presentarán con separación los gastos corrientes y los gastos de capital". Los primeros comprenderán los destinados a "Gastos de personal" (capítulo 1); "Gastos corrientes en bienes y servicios"(capítulo 2); "Gastos financieros" (capítulo 3) y "Transferencias corrientes" (capítulo 4). Los segundos, los gastos para "Inversiones reales (capítulo 6); "Transferencias de capital" (capítulo 7) y "Variaciones de activos y pasivos financieros" (capítulos 8 y 9).

El desarrollo de los códigos de clasificación económica se realiza a través de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos² y la Orden de elaboración de los Presupuestos.

Los mencionados criterios conforman la clasificación a nivel de grandes grupos de gastos a los que se denomina Capítulos.

Para mayor información los Capítulos se desagregan en artículos, conceptos y, en su caso, subconceptos:

Por ejemplo, el sueldo de los funcionarios del Grupo C se recoge en el subconcepto 120.02, del concepto 120 "Retribuciones básicas", artículo 12 "Funcionarios" y capítulo 1 "Gastos de personal".

2.2.4. Estructuras específicas.

A. Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.

Tienen doble condición presupuestaria, pues junto a sus actividades de carácter empresarial semejantes a las de las Sociedades Estatales, realizan algunas de naturaleza administrativa. La estructura de sus Presupuestos para financiar las segundas se configura en la forma establecida con carácter general para el Estado y los Organismos Autónomos administrativos, no obstante presenta algunas especialidades en el presupuesto de ingresos consecuencia de su naturaleza y que sirven de enlace entre el presupuesto administrativo y su actividad empresarial.

Para la financiación de sus actividades de carácter empresarial que según dispone el artículo 85.2 del TRLGP, tienen carácter estimativo y no están sometidas al régimen de limitaciones establecidas para los créditos del estado de gastos (presupuesto administrativo). Se recogen en determinados estados financieros:

- Cuenta de operaciones comerciales.
- Cuenta de explotación.

² Resolución de 29 de abril de 1994, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica.

- Cuenta de financiamiento.

- Estado demostrativo de la variación del fondo de maniobra.

B. Seguridad Social.

El Presupuesto de la Seguridad Social tiene una serie de características específicas que la diferencian de los del resto del sector público estatal, configurándose como un subsistema presupuestario.

El artículo 147.2 del TRLGP dispone que todos los ingresos y gastos del presupuesto (de la Seguridad Social) se ordenarán orgánica y funcionalmente, además de por categorías económicas y programas. Su presupuesto de recursos y aplicaciones (ingresos) se ajustará a un doble criterio de clasificación: Orgánica y por categorías económicas (económica).

La estructura orgánica de ingresos afecta únicamente a la Tesorería General de la Seguridad Social y a las Mutuas de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Su estructura económica se diferencia de la del Estado por la especial naturaleza de sus ingresos.

El presupuesto de gastos y dotaciones se ordena siguiendo la triple clasificación: orgánica, funcional por programas y económica.

C. Sociedades estatales y Entes públicos empresariales.

Las Sociedades estatales elaborarán anualmente conforme a lo establecido en el artículo 87.4 del TRLGP, un programa de actuación, inversiones y financiación (PAIF) en el que, basándose en las previsiones plurianuales, se fijarán los objetivos a alcanzar y los recursos necesarios. Además, presentarán cada año un presupuesto de explotación y, en su caso, uno de capital detallando los recursos y dotaciones correspondientes.

Para ello, se elaboran una cuenta de explotación y un estado de origen y aplicación de fondos, diferenciándose según reciban o no subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En el primer caso sus créditos son vinculantes, precisándose para las variaciones la autorización del Ministro de Economía y Hacienda o del Gobierno según los casos. La estructura tanto del PAIF como del presupuesto de explotación y capital, se establecerá por el Ministerio de Economía y Hacienda (artículo 88.1 TRLGP).

La estructura de los presupuestos de los Entes públicos de carácter empresarial (ejemplo: Ente Público Radiotelevisión Española), coincide con la correspondiente a las Sociedades estatales.

3. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.

Mediante los Presupuestos Generales del Estado, las Cortes Generales al amparo de lo establecido en el artículo 134 de nuestra Norma Fundamental, aprueban la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal, así como el importe de los beneficios fiscales (deducciones o exenciones) que afecten a los tributos del Estado. A tal fin en los correspondientes estados de gastos e ingresos figuran los créditos presupuestarios.

No obstante, comoquiera que tienen una vigencia determinada coincidente con el año natural, dichos créditos presupuestarios se autorizan para una anualidad.

El artículo 48 del TRLGP, al dar un concepto de los presupuestos, establece que "los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada (cuantificada), conjunta (universal) y sistemática (estructurada) de la totalidad de los créditos de gastos e ingresos del Sector público estatal".

Sin embargo, dicho artículo diferencia, según se trate de Administraciones Públicas y Sector público empresarial. Para las primeras distingue entre los gastos a los que da carácter limitativo ("las obligaciones que como máximo pueden reconocer") y los ingresos, de carácter estimativo ("derechos que se prevean liquidar"). Sus consecuencias jurídicas son bien distintas, las cifras que figuran para las rúbricas de los estados de ingresos, carecen de efectos jurídicos y pueden ser superadas reconociendo derechos por un importe mayor a las previsiones figuradas en ellos. Por el contrario, los diferentes créditos que constituyen los estados de gastos tienen eficacia jurídica y carácter limitativo, no pudiendo adquirirse durante el ejercicio compromisos de gasto que superen las dotaciones que les han sido asignadas, ya sea como consecuencia de que las aprobadas inicialmente por el Parlamento resulten insuficientes o porque surjan circunstancias imprevistas (Ejemplo: una catástrofe), en ese caso deberán presentarse las correspondientes modificaciones a los mismos en base a la normativa vigente.

Tanto los gastos como los ingresos de las Sociedades estatales (todo el Sector público empresarial) tienen carácter estimativo (no vinculante).

Por otra parte, el TRLGP en su artículo 23 dispone que los ingresos no estarán afectados y se destinarán a financiar el conjunto de los gastos, salvo que por una Ley se establezca su afectación a fines determinados.

En relación a su vigencia, el artículo 49 del TRLGP³ dispone que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán los derechos (ingresos) devengados durante el mismo. Sin embargo, las obligaciones reconocidas (gastos) se imputarán hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a gastos realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

Por otra parte y en relación a los créditos presupuestarios, un sector de la doctrina considera que los consignados en la Ley de Presupuestos, constituyen el "deber de gastar" los mismos en las necesidades públicas previstas. Al respecto, la mayoría de los autores, entienden que las Cortes Generales lo que han hecho al aprobar la Ley de Presupuestos, es autorizar un monto máximo de gastos, el cual si no se alcanza ayudará a reducir el déficit público.

4. EL CICLO PRESUPUESTARIO.

4.1. ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS.

El ciclo presupuestario consta de una serie de fases sucesivas:

- Elaboración.
- Aprobación.
- Ejecución.
- Control.

A las dos primeras, previas a la vigencia de los presupuestos, nos vamos a referir en este epígrafe.

³ Modificado por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria.

4.1.1. Escenarios macroeconómicos y presupuestarios.

La elaboración de los Presupuestos comienza por "la determinación del marco macroeconómico" en que deberán convivir las variables que conforman la actividad económica nacional con las variables contenidas en los mismos. En los correspondientes Escenarios macroeconómicos y presupuestarios, se produce la interacción entre el Presupuesto y la Economía nacional y, de acuerdo con los objetivos que se fijen al Sector público estatal, se elaboran los Presupuestos Generales del Estado (P.G.E.).

El artículo 134.1 de la Constitución, reserva la iniciativa presupuestaria al Gobierno. Correspondiendo al Gobierno aprobar las directrices generales de política económica (escenarios), elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

El artículo 8 del TRLGP atribuye al Gobierno la elaboración de los P.G.E., junto con otras competencias en materias económico-financieras, entre las que también hay que destacar la determinación de las directrices de política económica, financiera y monetaria del Estado cuyo principal instrumento son los Presupuestos.

Los escenarios recogen en un horizonte cuatrienal previsiones de la evolución de las principales magnitudes macroeconómicas (escenario macroeconómico), así como de los ingresos y gastos públicos (escenarios presupuestarios). Se cuantifican los ingresos con los que podrá contar el Estado y el déficit público soportable y se obtiene el nivel total de gastos posibles.

Para obtener un presupuesto consolidado de las Administraciones Públicas y una estimación del consumo e inversión pública, en los Escenarios se estima asimismo una proyección del déficit e ingresos previsibles y del volumen de gastos a realizar por las Administraciones Territoriales.

4.1.2. Priorización de políticas de gastos.

Una vez definidas las variables contenidas en los Escenarios macroeconómicos y presupuestarios, es preciso priorizar funcionalmente los diversos servicios públicos y objetivos y los recursos a asignar para su financiación, dentro de los límites cuantitativos de los gastos públicos.

En base a los recursos disponibles, a través de la Comisión de Políticas de Gasto se realiza la priorización de los objetivos y la propuesta de asignación funcional de los gastos.

La Comisión prioriza las políticas públicas en base a los escenarios aprobados por el Gobierno y a las normas legales vigentes, asignando los recursos para la consecución de los objetivos previstos en los planes sectoriales o en las directrices de las políticas correspondientes, que se ejecutan a través de los programas presupuestarios de gasto.

4.1.3. Propuestas de los Centros Gestores.

El artículo 54 del TRLGP dispone que los Centros Gestores de los Presupuestos Generales del Estado remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda, antes del día 1 de mayo de cada año, sus correspondientes propuestas de estados de gastos, debidamente documentadas y ajustadas a las Leyes que sean de aplicación y a las directrices aprobadas por el Gobierno.

El proceso de elaboración de los presupuestos del ejercicio económico futuro (próximo) por los Centros Gestores, comienza con la aprobación por el Ministerio de Economía y Hacienda de la Orden ministerial de instrucciones para la elaboración de los P.G.E. La Orden ministerial contiene un preámbulo, en el que se analiza la coyuntura económica de nuestro entorno y la española, que sirve de base para la orientación de la política presupuestaria a incorporar en los objetivos de los Presupuestos. La estrategia de política presupuestaria enuncia los criterios generales que habrán de presidir su diseño y elaboración.

Los titulares de los Departamentos ministeriales son los encargados de elaborar las propuestas de presupuestos de los programas que ejecutan sus centros directivos, así como integrar los estados de ingresos y gastos de sus Organismos Autónomos dependientes. Dentro de los Departamentos ministeriales y para coordinar los programas presupuestarios del anteproyecto de presupuestos, se constituyen las Comisiones

presupuestarias presididas por el Subsecretario con el Jefe de la Oficina Presupuestaria como secretario.

La elaboración supondrá la articulación en una estructura de programas y de actividades, de las prioridades que se hayan establecido entre las diversas políticas presupuestarias por la Comisión de Políticas de Gasto, para lo cual se propone la asignación de los correspondientes recursos. Las propuestas se elaboran con una óptica cuatrienal, siendo el primero el ejercicio que se presupuesta y teniendo los demás carácter indicativo.

Las peticiones se justificarán con la cumplimentación por los Centros Gestores para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de las correspondientes fichas explicativas de los objetivos y de los créditos presupuestarios. Por cada gran Centro Gestor (Departamento ministerial) se cumplimentará una memoria descriptiva de sus líneas de acción y metas sectoriales.

Estas memorias y peticiones (plasmadas en fichas) son remitidas por las Oficinas Presupuestarias a la Dirección General de Presupuestos, las primeras directamente y las segundas se transmiten vía informática a través del Sistema de Información Contable y Presupuestaria (SICOP).

Del mismo modo, los Departamentos ministeriales remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda los estados de ingresos y gastos de los Organismos autónomos a ellos adscritos, formando un solo presupuesto por cada Organismo, que comprenderá todas las actividades, operaciones y servicios que deba realizar en virtud de las funciones que tengan asignadas.

4.1.4. Asignación a los programas.

Recibidos por la Dirección General de Presupuestos los anteproyectos de presupuestos de los Departamentos ministeriales, se procede a la asignación de los recursos presupuestarios a los programas de gasto. A tal efecto, se constituyen las Comisiones de Análisis de Programas bajo la presidencia del Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, con carácter sectorial y para distribuir las dotaciones financieras entre los programas en base a los objetivos propuestos, conforme a las prioridades de las políticas presupuestarias establecidas por la Comisión de Políticas de Gasto.

La distribución por Capítulos de los presupuestos de cada programa de gasto se efectúa previo examen y deliberación de las propuestas presentadas, las cuales servirán para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, que será elevado por el Ministerio de Economía y Hacienda al Gobierno.

4.1.5. Anteproyecto de presupuestos.

Los artículos 9 b) y 54 del TRLGP, atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda y dentro de este a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, elaborar y someter a la aprobación del Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado agrupando los de los programas de gastos.

Para lo cual, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por los distintos Centros Gestores, las orientaciones de política económica contenidas en los escenarios macroeconómicos y presupuestarios, la graduación de prioridades establecida por la Comisión de Políticas de Gasto y las propuestas de asignación de recursos efectuadas por las Comisiones de Análisis de Programas, el Ministerio de Economía y Hacienda elaborará los estados de gastos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado.

El anteproyecto de presupuesto de ingresos del Estado se elabora asimismo por la Dirección General de Presupuestos, la cual, teniendo en cuenta los datos que le suministran la Dirección General de Tributos y otros órganos del Ministerio⁴ y sus propias previsiones contenidas en el escenario de ingresos, así como tomando de referencia los datos macroeconómicos, estima la evolución de los ingresos para el cuatrienio.

A su vez, la Dirección General de Presupuestos formará el anteproyecto de Presupuesto de gastos del Instituto Nacional de la Salud

⁴ Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

(INSALUD) a partir de la propuesta remitida por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Formado el anteproyecto de Presupuesto del INSALUD, la Dirección General de Presupuestos lo enviará al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su integración en el de la Seguridad Social. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales lo unirá a los del resto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes para formar el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, que se remitirá al Ministerio de Economía y Hacienda para elevarlo conjuntamente al Gobierno para su aprobación e inclusión en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

También hace referencia el artículo 54 del TRLGP a determinados Entes del sector público estatal (Entes públicos y sociedades estatales) que remitirán directamente sus anteproyectos de presupuestos al Ministerio de Economía y Hacienda.

En paralelo, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos procede a la elaboración de la parte normativa del anteproyecto de la Ley de presupuestos, para lo cual estudia los preceptos que deben figurar en la misma y recoge las propuestas formuladas por los Departamentos ministeriales.

Con base en los referidos estados, en las estimaciones de ingresos y gastos del Estado y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, el Ministerio de Economía y Hacienda someterá al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, con separación de los estados de ingresos y gastos correspondientes al Estado, Organismos autónomos y demás Entidades integrantes del sector público estatal.

Al anteproyecto de Ley de presupuestos que se cursa al Gobierno, se le acompaña la documentación justificativa anexa que establece el artículo 54 del TRLGP.

4.1.6. Proyecto de presupuestos.

La Constitución en su artículo 134.3 dispone que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior".

El artículo 55 del TRLGP lo detalla más y establece que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, con la documentación anexa que enumera el artículo 54 de dicha Ley, será remitido al Congreso de los Diputados antes del día 1 de octubre del año en curso, para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes Generales. Este precepto dispone asimismo que se unan al proyecto de Ley de Presupuestos los mismos documentos que acompañaron al anteproyecto en su elevación al Gobierno.

No obstante, el Gobierno puede variar las cifras o lo regulado en el anteproyecto de Ley de Presupuestos y devolverlo al Ministro de Economía y Hacienda, para que sea revisado por los Centros Gestores o por su Departamento. Una vez realizadas las correspondientes variaciones, a través del titular de Economía y Hacienda se eleva el proyecto al Gobierno para su aprobación.

4.2. APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.

4.2.1. Procedimiento de aprobación.

El artículo 134.1 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales, el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Dicha atribución es consecuencia de lo dispuesto en el artículo 66.2, que confiere a las Cámaras la potestad legislativa del Estado y la aprobación de sus Presupuestos.

Por su naturaleza temporal, el proyecto de Ley de Presupuestos debe gozar de preferencia en su tramitación respecto de las demás normas que se presenten a las Cortes Generales. El Reglamento del Congreso de los Diputados le atribuye preferencia con respecto a los demás trabajos de la Cámara, en términos idénticos se pronuncia el Reglamento del Senado.

Nuestro sistema parlamentario es bicameral comenzando el proceso de aprobación al igual que en las demás leyes, en el Congreso de los Diputados. La aprobación es competencia del Pleno de las Cámaras, conforme determina la Constitución (artículo 75.3).

El procedimiento de aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, es el legislativo común aunque caracterizado por determinadas

especialidades de tramitación. Dichas especialidades constituyen auténticas limitaciones a la iniciativa parlamentaria.

Comienza por el debate a la totalidad de los Presupuestos en el Pleno del Congreso de los Diputados, hayan sido o no presentadas enmiendas a la totalidad, en el que se fijarán las cuantías globales de los estados de gastos e ingresos. A continuación se procede al debate del articulado y de los distintos estados de gastos en la Comisión de Presupuestos y a la aprobación del dictamen correspondiente. El debate final en el Pleno de la Cámara, se desarrolla diferenciando entre el articulado de la Ley y las secciones presupuestarias de gastos.

Aprobado por el Congreso, es remitido al Senado, donde comienza con el debate en la Comisión de Presupuestos, pasando al Pleno de la Cámara Alta en el que es sometido a debate. Si se introducen variaciones al texto aprobado por el Congreso, se devuelve al Pleno de la Cámara Baja, al objeto de que sean sometidas a nueva votación las enmiendas, incorporándose las que alcancen mayoría simple.

En el caso de que el Senado enmiende a la totalidad (veto) el texto aprobado por el Congreso, dicho veto puede ser levantado por mayoría absoluta de los Diputados. Si no se alcanza dicha mayoría, transcurridos dos meses, podrá plantearse una nueva votación, en la que bastará la mayoría simple. Si no se alcanzase tampoco esta última mayoría, el Proyecto de Ley de Presupuestos será rechazado y devuelto al Gobierno.

4.2.2. Prórroga de los Presupuestos.

El artículo 134.4 de la Constitución dispone que si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del año correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior, hasta la aprobación de los nuevos.

El TRLGP en su artículo 56 se pronuncia en los mismos términos, exigiendo la aprobación y la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los nuevos. No obstante, señala que la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

5. GASTOS PLURIANUALES.

La ejecución de algunos gastos tiene una duración que comprende varias anualidades, como por ejemplo construir una autovía, por ello el TRLGP en su artículo 61⁵ permite la autorización de gastos de carácter plurianual, si bien los condiciona a que exista crédito suficiente en cada ejercicio.

En consecuencia, se prevé la posible adquisición de compromisos de gasto que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen, siempre que se encuentren en alguno de los casos que se enumeran:

- a) Inversiones y transferencias de capital.
- b) Transferencias corrientes, derivadas de normas con rango de Ley.
- c) Gastos en bienes y servicios cuya contratación bajo las modalidades establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no pueda ser estipulada o resulte antieconómica por plazo de un año⁶.
- d) Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por los Organismos del Estado.
- e) Cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus Organismos autónomos.

⁵ Modificado por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria.

⁶ Modificado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

f) Activos financieros⁷.

No obstante, establece un doble límite, el número de ejercicios futuros en los casos a), b), c) y f), que no podrá exceder de cuatro y la cuantía a consignar, que no podrá superar un 70 por 100 en el ejercicio inmediato siguiente, un 60 por 100 en el segundo y un 50 por 100 en los ejercicios tercero y cuarto, del crédito correspondiente al año en que la operación se comprometió.

Sin perjuicio de lo anterior, el TRLGP en el apartado 4 del artículo 61 establece especialidades, como la relativa a los proyectos de inversión que figuren taxativamente en la Ley de Presupuestos, que seguirán las anualidades e importes preestablecidos, en cuyo caso los porcentajes señalados para calcular otros posibles gastos plurianuales se aplicarán sobre los créditos deducida la anualidad de dichos proyectos.

Asimismo, el apartado 5 atribuye al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, la posibilidad de modificar los porcentajes anteriores, a solicitud del Departamento ministerial interesado, previos los informes que se estimen oportunos y, en todo caso, el de la Dirección General de Presupuestos.

Las competencias del Consejo de Ministros en este ámbito se extienden también a los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total de los mismos (art. 61.5 TRLGP⁸ y 100.2 LCAP) y a los convenios de colaboración y contratos-programa (art. 61.6 TRLGP⁹

⁷ Añadido por la Ley 66/1997 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

Según redacción dada por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria.

⁹ Modificado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.