

Tema 1 . El presupuesto: concepto. Los principios presupuestarios. El ciclo presupuestario. El presupuesto por programas: concepto y fases. Terminología y desarrollo del proceso presupuestario.

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución Española dedica a los Presupuestos Generales del Estado su **artículo 134**, incluido dentro de su **Título VII, Economía y Hacienda**.

A continuación reproducimos el citado artículo, de especial importancia en el presente tema:

Artículo 134. Presupuestos Generales del Estado

1. Corresponde a:

- **El Gobierno**
 - la **elaboración** de los Presupuestos Generales del Estado.
- **Las Cortes Generales**
 - su **examen**,
 - su **enmienda** y
 - su **aprobación**.

2. Los Presupuestos Generales del Estado:

- Tendrán carácter **anual**.
- Incluirán la **totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal**, y en ellos
- Se consignará el importe de los **beneficios fiscales** que afecten a los **tributos del Estado**.

3. **El Gobierno** deberá presentar los Presupuestos Generales del Estado:

- **ante el Congreso de los Diputados**.
- al menos **tres meses antes** de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos **no se aprobara antes del primer día** del ejercicio correspondiente:

- se considerarán **automáticamente prorrogados** los Presupuestos del ejercicio anterior,
- **hasta la aprobación** de los nuevos.

5. **Aprobados** los PGE,

- **el Gobierno** podrá presentar **proyectos de ley** que impliquen:
 - **aumento del gasto público, o**
 - **disminución de los ingresos** correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda

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

7. La Ley de Presupuestos:

- **No puede crear tributos.**
- **Podrá modificarlos** cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Título VII¹ “Economía y Hacienda”

Artículo 133. Potestad tributaria

1. La **potestad originaria** para establecer los tributos corresponde:

- **exclusivamente al Estado,**
- **mediante ley.**

2. **Podrán establecer y exigir tributos,** de acuerdo con la Constitución y las leyes.

- Las **Comunidades Autónomas,** y
- Las **Corporaciones locales.**

3. Deberá establecerse en virtud de **ley**

- todo **beneficio fiscal**
- que afecte a los **tributos del Estado.**

4. **Las administraciones públicas**

- solo podrán **contraer obligaciones financieras y realizar gastos**
- de acuerdo con las **leyes.**

¹ El Título VII de la Constitución Española engloba los artículos 128 a 136. Aquí reproducimos solo los de especial interés para nuestras pruebas selectivas (artículos 133 a 136).

Artículo 135.² Estabilidad presupuestaria

1. Todas las Administraciones Públicas

- adecuarán sus actuaciones
- al principio de estabilidad presupuestaria.³

2. El Estado y las Comunidades Autónomas

- **no** podrán incurrir en un **déficit estructural**
- **que supere los márgenes establecidos**, en su caso, por la **Unión Europea**.

Una **ley orgánica** fijará

- el **déficit estructural máximo** permitido,
- al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.⁴

Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y Comunidades Autónomas

- habrán de estar autorizados por ley para
- **emitir deuda pública o contraer crédito**.

Los **créditos para satisfacer** los intereses y el capital de la **deuda pública** de las Administraciones

- se entenderán **siempre incluidos en el estado de gastos** de sus presupuestos y
- **su pago** gozará de **prioridad absoluta**.

Estos **créditos**

- **no** podrán ser objeto de enmienda o modificación,
- mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

² Este artículo constituye la **segunda reforma constitucional**, la cual fue promulgada el **27 de septiembre de 2011**.

La citada reforma se llevó a cabo por el procedimiento ordinario establecido en el artículo 167 de la Constitución Española, y al no solicitarlo la décima parte de ninguna de las Cámaras, la misma no precisó ser sometida a referéndum.

³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, **se entenderá por estabilidad presupuestaria** de las Administraciones Públicas la **situación de equilibrio o superávit estructural**.

⁴ En desarrollo de este precepto se aprobó la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**.

De acuerdo con su artículo 11, “**ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural**, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales”.

No obstante, en caso de **reformas estructurales** con efectos presupuestarios **a largo plazo**, de acuerdo con la normativa europea, **podrá alcanzarse** en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural de:

- **el 0,4 % del PIB, o**
- el establecido en la **normativa europea** cuando este fuera **inferior**.

El volumen de deuda pública del conjunto de las AA.PP.

- **no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE,**⁵
- en relación con el producto interior bruto del Estado.

3. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública

- **solo podrán superarse** en caso de
- **catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria**
 - que escapen al control del Estado y
 - perjudiquen considerablemente su situación financiera o sostenibilidad económica o social,
 - apreciadas por la **mayoría absoluta**
 - de los miembros del **Congreso de los Diputados**.⁶

4. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere **este artículo.**⁷

En todo caso, regulará:

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

5. Las Comunidades Autónomas

- adoptarán las disposiciones que procedan
- para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas presupuestarias.

⁵ El artículo 126 del TFUE se remite al Protocolo aplicable, que fija dicho valor en el **60% del PIB**.

De este modo, la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece en su artículo 13 que “**el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar:**

- **El 60 % del PIB** 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 PIB nacional:

- **44 %** para la **Administración central**.
- **13 %** para el conjunto de **Comunidades Autónomas**, y
- **3 %** para el conjunto de **Corporaciones Locales**.

⁶ El pasado 22 de septiembre de 2022, **el Congreso de los Diputados, por mayoría absoluta**, apreció que “las consecuencias del estallido de la guerra en Europa y de una crisis energética sin precedentes” constituyen una situación de emergencia extraordinaria, quedando **en suspenso las reglas fiscales para 2023, lo que permite, por tercer año consecutivo, superar los límites de déficit estructural y volumen de deuda pública.**

⁷ En desarrollo de este artículo se aprobó **la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

Artículo 136. El Tribunal de Cuentas

1. El Tribunal de Cuentas es el **supremo órgano fiscalizador**

- de las **cuentas** y la gestión económica
- del **Estado**, así como del **sector público**.

Dependerá directamente de las Cortes Generales.

Ejercerá sus funciones

- en el **examen y comprobación** de la **Cuenta General del Estado**
- **por delegación** de las **Cortes Generales**.

2. **Las cuentas del Estado y del sector público estatal**

- **se rendirán al Tribunal de Cuentas** y
- serán **censuradas** por **este**.⁸

El Tribunal de Cuentas,

- sin perjuicio de su propia jurisdicción,
- **remitirá a las Cortes Generales un informe anual**
 - en el que, cuando proceda, comunicará las **infracciones o responsabilidades**
 - en que, a su juicio, **se hubiere incurrido**.

3. **Los miembros del Tribunal de Cuentas**

- tendrán la **misma independencia e inamovilidad**, así como las **mismas incompatibilidades**.
- que los **Jueces**.

4. Una **ley orgánica** regulará la composición, organización y funciones del **Tribunal de Cuentas**.⁹

⁸ La **formación de la Cuenta General del Estado**

- es competencia de la **Intervención General del Estado (I.G.A.E)** y
- se remitirán al **Tribunal de Cuentas** antes del **día 31 de octubre del año siguiente** al que se refiera.

El **Tribunal de Cuentas**,

- **procederá al examen y comprobación** de la **Cuenta General del Estado**
- por **delegación** de las **Cortes Generales**,
 - **dentro del plazo de seis meses**
 - **a partir** de la fecha en que las **haya recibido**.

El **Pleno**, oído el **Fiscal**, **dictará la declaración definitiva** que le merezca

- para **evarla a las Cámaras** con la oportuna propuesta,
- dando **traslado al Gobierno**.

⁹ Según la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, “el **Tribunal en Pleno** estará integrado por **12 Consejeros** de Cuentas, uno de los cuales será el **Presidente**, y **el Fiscal**”.

LEY 47/2003, GENERAL PRESUPUESTARIA

Esta ley tiene por **objeto** la regulación del **régimen presupuestario**, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del **sector público estatal**

EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL (Art. 2 LGP)

A los efectos de la Ley 47/2003, General presupuestaria, forman parte del **sector público estatal**:

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

EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:

a) Los **organismos públicos** vinculados o dependientes de la AGE, 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.

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**.

i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público **vinculados o dependientes de la AGE**.

j) Los **órganos con dotación diferenciada** en los PGE que,

- careciendo de personalidad jurídica,
- **no están integrados** en la AGE.

Sin perjuicio de lo anterior, **esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales**,

- que gozan de **autonomía presupuestaria** de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución.

No obstante, se mantendrá la **coordinación necesaria** para la elaboración del Proyecto de **LPGE**.

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO, EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL (Art. 3 LGP)

A los efectos de la Ley 47/2003, **el sector público estatal se divide en los siguientes:**

a) El **sector público administrativo**, integrado por:

- La **Administración General del Estado**.
- Los **Organismos Autónomos**.
- Las **autoridades administrativas independientes**.
- Las **universidades públicas no transferidas**.
- Las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas colaboradoras con la **Seguridad Social**.
- Cualesquiera **organismos y entidades de derecho público** vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los **consorcios** y los **fondos sin personalidad jurídica**, que cumplan alguna de las características siguientes:
 - Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado.
 - Que efectúen operaciones de redistribución de la renta, sin ánimo de lucro.
 - Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

b) El **sector público empresarial**, integrado por:

- Las **entidades públicas empresariales**.
- Las **sociedades mercantiles estatales**.
- Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica **no incluidos en el sector público administrativo**.

c) El **sector público fundacional**, integrado por:

- Las **fundaciones** del sector público estatal.

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Se recogen en los artículos 26 y 27 de la Ley General Presupuestaria, distinguiendo entre:

- Principios y reglas de **programación presupuestaria** (art. 26).
- Principios y reglas de **gestión presupuestaria** (art. 27).

PRINCIPIOS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA (art. 26 LGP)

La programación presupuestaria se regirá por los principios de:

- **Estabilidad presupuestaria**

Se entenderá por estabilidad presupuestaria:

- la situación de **equilibrio o superávit estructural**
- de las Administraciones Públicas.

- **Sostenibilidad financiera**

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.

Para el cumplimiento de este principio se respetará el principio de prudencia financiera.

- **Plurianualidad**

La **elaboración** de los Presupuestos de las Administraciones Públicas **se encuadrará**

- en un **marco presupuestario a medio plazo**,
- compatible con el principio de anualidad.¹⁰

- **Transparencia**

La contabilidad deberán contener **información suficiente y adecuada** que permita verificar:

- **su situación financiera**.
- **el cumplimiento de los objetivos** de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos**

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
- mejora de la gestión del sector público.

¹⁰ La aprobación y ejecución de los Presupuestos se rigen por el principio de anualidad.

▪ **Responsabilidad**

Las **Administraciones Públicas que incumplan** las obligaciones contenidas en esta Ley

- asumirán en la parte que les sea imputable
- las responsabilidades de tal incumplimiento.

▪ **Lealtad institucional:**

Las Administraciones Públicas deberán:

- Valorar el impacto de sus actuaciones en el resto de Administraciones Públicas.
- Respetar el ejercicio legítimo de las competencias de cada Administración Pública.
- Prestar cooperación y asistencia activas al resto de AA.PP. en el ejercicio de sus competencias.

PRINCIPIOS Y REGLAS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA (art. 27 LGP)

La **gestión presupuestaria** se regirá por los **principios** de:

▪ **Principio de anualidad presupuestaria**

La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de

- **presupuesto anual** aprobado por las Cortes Generales y
- enmarcado en los límites de un **escenario plurianual**.¹¹

▪ **Principio de especialidad cualitativa de los créditos**

Los créditos presupuestarios **se destinarán** exclusivamente

- a la **finalidad específica** para la que **hayan sido autorizados**
- por la LPGE o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley.

▪ **Principio de presupuesto limitativo**

Los **créditos para gastos** tendrán el **carácter limitativo**.

▪ **Principio de no afectación de los ingresos**

Los **recursos del Estado** se **destinarán a satisfacer**

- **el conjunto** de sus respectivas **obligaciones**,
- **salvo** que se establezca su **afectación** a fines determinados **por ley**.

▪ **Principio de presupuesto bruto**

Los **derechos liquidados** y las **obligaciones reconocidas**

- **se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro**,
- **sin que puedan atenderse obligaciones** mediante **minoración de derechos** a liquidar o ingresados.

▪ **Principio de transparencia**

El presupuesto y sus modificaciones contendrán

- **información suficiente y adecuada**
- para permitir la **verificación del cumplimiento** de:
 - los **principios y reglas** que los rigen, y
 - los **objetivos** que se proponga alcanzar.

¹¹ Los PGE se enmarcarán en **escenarios presupuestarios plurianuales**, referidos a los **tres ejercicios siguientes**, que:

- Constituyen la **programación** de la actividad del sector público.
- Determinan los **límites que el Gobierno debe respetar** en caso de que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

EL CICLO PRESUPUESTARIO

El presupuesto atraviesa diferentes **fases** que constituyen el ciclo presupuestario.

El **ciclo presupuestario** consta de las siguientes fases:

- 1° **Elaboración del Presupuesto.**
- 2° **Aprobación.**
- 3° **Ejecución.**
- 4° **Control de su ejecución.**

A continuación, analizamos cada una de ellas:

FASE DE ELABORACIÓN

De acuerdo con el artículo 134.1 de la C.E:

Corresponde a:

- **El Gobierno**
 - la **elaboración** de los Presupuestos Generales del Estado.
- **Las Cortes Generales**
 - su **examen**,
 - su **enmienda** y
 - su **aprobación**.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El procedimiento de elaboración de los PGE

- se establecerá por **Orden del Ministro de Hacienda**, y
- se sujetará a las normas siguientes:
 - Las **directrices** para la **distribución del gasto** se determinarán por el Ministro de **Hacienda**
 - Los **Ministerios** y demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE
 - **remitirán sus propuestas de presupuesto** al Ministerio de **Hacienda**,¹²
 - ajustadas a los límites de las directrices establecidas.

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 y
 - al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno.

El Ministro de Hacienda **someterá al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de Ley** de Presupuestos Generales del Estado.

¹² También remitirán las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de sus **organismos autónomos y Entidades adscritas**.

Presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Congreso

El artículo 34.3 de la C.E. establece que **el Gobierno**

- **deberá presentar ante el Congreso de los Diputados** los PGE
- al menos **tres meses antes** de la expiración de los del año anterior.

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado

- **será remitido** a las **Cortes Generales**
- **antes del día 1 de octubre del año anterior** al que se refiera.

El proyecto de Ley

- **estará integrado por**
 - el articulado con sus anexos y
 - los estados de ingresos y de gastos.
- **se acompañará la siguiente documentación complementaria**
 - Las memorias descriptivas de los programas de gasto.
 - El informe de impacto de género.
 - El informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia.
 - El informe de alineamiento de los PGE con los ODS de la Agenda 2030.
 - Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
 - Un anexo plurianual de proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
 - La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance del ejercicio corriente.
 - Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
 - Los estados consolidados de los presupuestos.
 - Un informe económico y financiero, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
 - Una memoria de los beneficios fiscales.

FASE DE APROBACIÓN

De acuerdo con el artículo 134.1 de la C.E. corresponde a:

- **El Gobierno**
 - la **elaboración** de los Presupuestos Generales del Estado.
- **Las Cortes Generales**
 - su **examen**,
 - su **enmienda** y
 - su **aprobación**.

Por ello, los PGE deberán ser **aprobados** mediante **Ley de las Cortes Generales**.

PRÓRROGA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (art. 38 LGP)

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.
- **Obligaciones que se extingan** en el mismo.

La **estructura orgánica** del presupuesto prorrogado

- **se adaptará** a la **organización administrativa** en vigor,
- **sin alteración** de la **cuantía total**.

FASE DE EJECUCIÓN

Una vez aprobados por las Cortes Generales,

- **su ejecución corresponde al Gobierno**,
- **a través** de sus diversos **órganos gestores**.

FASE DE CONTROL

La **cuarta fase** del ciclo presupuestario es la **intervención y control**.

Órganos de control

Atendiendo al órgano de control distinguiremos entre las siguientes modalidades de control:

- **Control externo**: es el ejercido por el **Tribunal de Cuentas** y por las **Cortes Generales**.
- **Control interno**: Se ejerce por un órgano de control especializado sobre otros del mismo Ente.

En el ámbito de la **AGE**, el control interno está encomendado a

- la Intervención General de la Administración del Estado (**IGAE**),
- dependiente orgánicamente del **Ministerio de Hacienda**.

ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES

La estructura de los Presupuestos Generales del Estado y de sus anexos

- **se determinará** 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.

ESTADOS DE GASTOS E INGRESOS

Al estudiar la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, debemos distinguir entre

- El **estado de gastos**, y
- El **estado de ingresos**.

ESTADO DE GASTOS

De acuerdo con el **artículo 40.1** de la **Ley General Presupuestaria**,

- **los estados de gastos de los presupuestos**
- **se estructurarán** de acuerdo con estas clasificaciones:
 - **Clasificación orgánica**.
 - **Clasificación por programas**.
 - **Clasificación económica**.

CLASIFICACIÓN ORGÁNICA

La clasificación orgánica responde a la cuestión de cuál es el centro gestor responsable de la gestión de los créditos o, dicho de otro modo, **¿quién gasta?**

SECCIONES Y SERVICIOS

La clasificación orgánica agrupa por **secciones**, que se desagregan en **servicios**,

- los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto
- de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos.

Secciones

Las **secciones**

- son el **primer nivel**,
- se identifican con **dos dígitos**.¹³

A cada **Departamento Ministerial** le corresponde **una sección**.

Existen secciones que no corresponden a Ministerios, como los órganos constitucionales.¹⁴

Servicios

Cada sección se divide en **servicios**,

- que se corresponden con **unidades administrativas** del Departamento,
- **de rango igual o superior a Dirección General**.

Los servicios se identifican por **dos dígitos**, a **continuación** de los dos dígitos de la **sección**.¹⁵

Los **Organismos Autónomos** y demás entes se identifican por **tres dígitos**, que se colocan a continuación de los asignados a la sección del Ministerio al que estén adscritos.¹⁶

¹³ Por ejemplo, sección 25, Ministerio de la Presidencia o Sección 15, Ministerio de Hacienda.

¹⁴ Así, la Sección 01, corresponde a la Casa de S.M. el Rey, o la Sección 02, a las Cortes Generales.

¹⁵ Por ejemplo, en la **Sección 13** (Ministerio de Justicia), se encuentra el **Servicio 02** (Secretaría de Estado de Justicia). La unión de los dígitos **13.02** hace referencia a la **Secretaría de Estado de Justicia, del Ministerio de Justicia**.

¹⁶ Por ejemplo, 16.101 corresponde con la Jefatura de Tráfico (servicio 101), adscrita al Ministerio de Interior (Sección 16).

CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS

La clasificación por programas responde a la **finalidad que trata de satisfacerse** a través del gasto, es decir, **¿para qué se gasta?**

Definición de programa

Constituye un programa de gasto del presupuesto anual el **conjunto de créditos**

- **para el logro** de los **objetivos anuales** que el mismo establezca
- que se ponen **a disposición** del **gestor responsable** de su ejecución.

Los programas

- constituyen la **concreción anual**
- de los **programas** presupuestarios de carácter **plurianual**.¹⁷

Agregación de los programas de gasto

Los programas se agregan de la siguiente forma:

Primer nivel: el área de gasto

Las áreas de gasto constituyen el **nivel de información más agregado**.

Se representan por **un dígito** y son las siguientes:

- Área de gasto **1**: “**Servicios públicos básicos**”.
- Área de gasto **2**: “**Actuaciones de protección y promoción social**”.
- Área de gasto **3**: “**Producción de bienes públicos de carácter preferente**”.
- Área de gasto **4**: “**Actuaciones de carácter económico**”.
- Área de gasto **9**: “**Actuaciones de carácter general**”.

Segundo nivel: las políticas de gasto

Las políticas de gasto suponen una **desagregación de las áreas de gasto**.

Se identifican por **dos dígitos**, de los cuales **el primero corresponde al área de gasto**.

Por ejemplo,

- la **política de gasto 21**, “Pensiones”,
- **pertenece al área de gasto 2** “Actuaciones de protección y promoción social”.

¹⁷ La clasificación por programa de gastos se contiene en la **Orden anual del Ministerio de Hacienda** por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para cada año.

Tercer nivel: los grupos de programas

Los grupos de programas suponen una **desagregación de las políticas de gasto**.

Se identifican con **tres dígitos**, de los cuales **los dos primeros identifican a la política de gasto**.

Por ejemplo,

- el **grupo de programas 211**, “Pensiones contributivas”,
- pertenece a la **política de gasto 21**, “Pensiones”.

Cuarto nivel: el programa de gasto

Los programas de gasto ofrecen **la información más desagregada**.

Se identifican

- por un **código alfanumérico**,
- que consta de **tres dígitos y una letra**:
 - Los **dígitos** se corresponden con el **grupo de programa**.
 - Las letras se corresponden con el **programa**:
 - las letras “A” a “L” reservan a **programas finalistas**.¹⁸
 - las letras “M” a “Z” a los **programas instrumentales o de gestión**.¹⁹

La **comprobación del grado de cumplimiento** de un programa presupuestario se efectuará:

- **En función de los resultados**
 - cuando estos sean **medibles**.
- **Mediante indicadores** que permitan su medición indirecta,
 - cuando los resultados **no sean medibles**.

¹⁸ **Programas finalistas**: son aquellos a los que se pueden asignar

- **objetivos cuantificables**, e
- **indicadores de ejecución medibles**.

Por ejemplo, el programa de “Modernización de las Fuerzas Armadas” (Programa 122A).

¹⁹ **Programas instrumentales y de gestión**: son los que tienen por objeto alguna de las siguientes **finalidades**:

- La **administración de los recursos** necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación.
- La ejecución de una **actividad que se perfecciona por su propia realización**, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos, o
- El **apoyo a un programa finalista**.

La clasificación por programas permitirá a los centros gestores:

- **agrupar** sus **créditos** y
- **establecer**, los **objetivos** a conseguir
 - como resultado de su gestión presupuestaria.
 - de acuerdo con el Ministerio de Hacienda

Ejemplo de Programa de gasto:

El programa de gasto **111M, “Gobierno del Poder Judicial”**, corresponde a:

- Un programa de carácter instrumental o de gestión,
- que **puede desagregarse** del siguiente modo:
 - El **dígito “1”** indica que se trata del **área de gasto** “Servicios Públicos básicos”.
 - Los **dígitos “11”** indican que el crédito corresponde a la **política de gasto** “Justicia”.
 - Los **dígitos “111”** informan del **grupo de programas** “Administración General de Justicia”.
 - El **código alfanumérico “111M”** nos indica
 - que el **programa de gasto** en cuestión es “**Gobierno del Poder Judicial**”,
 - tiene carácter **instrumental o de gestión**.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Esta clasificación indica el **objeto del gasto**, es decir, **en qué se está gastando**.

Según el artículo 40.1.c) de la LGP, **la clasificación económica**

- **agrupará los créditos por capítulos,**
- **separando:**
 - **Las operaciones corrientes.**
 - **Las operaciones de capital.**
 - **Las operaciones financieras, y**
 - **El Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.**

Operaciones corrientes

En los créditos para **operaciones corrientes** se distinguirán los siguientes Capítulos:

- **Capítulo 1: Gastos de personal.**
- **Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios.**
- **Capítulo 3: Gastos financieros.**
- **Capítulo 4: Transferencias corrientes.**

Operaciones de capital

En los créditos para **operaciones de capital** podemos distinguir entre:

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

Operaciones financieras

En los créditos para **operaciones financieras** distinguimos entre:

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

El Fondo de Contingencia (Capítulo 5)

El Fondo de Contingencia recogerá la **dotación para atender:**

- **necesidades imprevistas e inaplazables, de carácter no discrecional,**
- **para las que no se hiciera, en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito.**

Operaciones financieras y operaciones no financieras

Debemos distinguir, además, las operaciones no financieras de las operaciones financieras:

- **Los Capítulos 1 a 7** corresponden a operaciones de carácter **no financiero**.
- **Los Capítulos 8 y 9** corresponden a operaciones **financieras**.

Desagregación de la clasificación económica del gasto

Los capítulos

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

Por tanto, **el desglose según esta clasificación resulta así:**

- Primer nivel: **Capítulo** (un dígito).
- Segundo nivel: **Artículo**, (dos dígitos, de los cuales el primero está referido al capítulo).
- Tercer nivel: **Concepto**, (tres dígitos, de los cuales los dos primeros están referidos al artículo).
- Cuarto nivel: **Subconcepto**, (cinco dígitos, de los cuales los tres primeros están referidos al concepto).²⁰

Por ejemplo, el subconcepto **120.01** ofrece la siguiente información desagregada:

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

²⁰ El **subconcepto** (5 dígitos) **no** es de **existencia obligatoria**.

Constituye, en su caso, el último nivel de información sobre la naturaleza del gasto, **el nivel más desagregado**.

EL CÓDIGO PRESUPUESTARIO

Para facilitar la lectura del presupuesto y su tratamiento informático,

- **cada partida presupuestaria** se representa con un **código alfanumérico**
- que se corresponde con la **triple clasificación**:
 - **orgánica**,
 - **por programas** y
 - **económica**.

De esta forma, la triple clasificación **puede articularse conjuntamente**.

Así, el código presupuestario **13.03.113M.120.01** nos ofrece la siguiente información:

1. Clasificación orgánica (13.03)

- Sección 13, Ministerio de Justicia.
- Servicio 03, Dirección General de los Registros y del Notariado.

2. Clasificación por programas (113.M)

- Área 1, Servicios públicos básicos.
- Política de gasto 11, Justicia.
- Grupo de Programa 113, Registros.
- Programa 113M, Registros vinculados con la Fe Pública.

3. Clasificación Económica (120.01)

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

De este modo, **un código presupuestario nos informa sobre**:

- **Quién ha realizado el gasto** (Clasificación orgánica).
- **Con qué finalidad** (Clasificación por programas).
- **En qué objeto** (Clasificación económica).

CONCEPTO DE CRÉDITO PRESUPUESTARIO

De acuerdo con el artículo 35.1 de la LGP, **son créditos presupuestarios**

- cada una de las **asignaciones individualizadas de gasto**,
- **que figuran** en los **presupuestos** de los **órganos y entidades**,
 - puestas a disposición de los centros gestores
 - para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados.

Especificación de los créditos

Su especificación vendrá determinada, de acuerdo con las agrupaciones:

- Orgánica,
- Por programas, o
- Económica.

EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD DE LOS CRÉDITOS

Puede subrayarse una triple proyección del principio de especialidad:

- **La temporal**, que hace referencia al **periodo durante el que puede realizarse el gasto**.
- **La cualitativa**, que manifiesta la concreta **finalidad que se quiere perseguir**
- **La cuantitativa**, que indica el volumen **máximo que puede gastarse**.

A continuación, desarrollamos cada una de las especialidades de los créditos.

ESPECIALIDAD TEMPORAL

Implica que los créditos aprobados **han de ser ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario**.

El artículo 49 de la LGP recoge el principio de **especialidad temporal** al establecer

1.- **Con cargo a los créditos** del estado de gastos **de cada presupuesto**

- **sólo** podrán contraerse **obligaciones derivadas de gastos**
- **que se realicen** en el **propio ejercicio** presupuestario.

2.- **Quedarán anulados de pleno derecho**,

- los **créditos** para gastos que en el **último día** del ejercicio presupuestario
- **no estén afectados** al cumplimiento de **obligaciones ya reconocidas**.

ESPECIALIDAD CUANTITATIVA

Los **créditos** para gastos son **limitativos**.

Esta limitación cuantitativa se concreta en

- **la imposibilidad de adquirir compromisos de gasto**
- por **importe superior** al previsto en los **presupuestos**.

Dicha limitación se recoge legalmente en el **artículo 46 de la LGP**, donde se establece que:

- **No** podrán adquirirse compromisos ni obligaciones de gasto
 - **por cuantía superior** al importe
 - de los **créditos autorizados** en los estados de gastos.
- Serán **nulos de pleno derecho** si incumplen esta limitación:
 - Los **actos administrativos** y
 - Las **disposiciones generales con rango inferior a ley**.

ESPECIALIDAD CUALITATIVA.

Esta limitación implica que

- los créditos para gastos **solo pueden destinarse**
- **a la finalidad prevista** en los Presupuestos Generales del Estado.

De este modo,

- **la imputación** de un determinado **gasto a un crédito concreto**
- requiere que dicho **gasto sea idóneo o adecuado** en atención a su naturaleza económica.

REGLAS DE VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Para completar el análisis de la especialidad cualitativa de los créditos, hemos de abordar el estudio de las **reglas de vinculación de crédito** previstas en la Ley General Presupuestaria.

Presupuestos del Estado

El artículo 43 de la LGP establece, **como regla general**, en el Presupuesto del Estado, los créditos se especificarán **a nivel de concepto**, salvo los créditos destinados a:

- **Gastos de personal** (Capítulo I), que se especificarán a nivel de **artículo**.
- **Gastos corrientes en bienes y servicios** (Capítulo II), que se especificarán a nivel de **artículo**.
- **Inversiones reales** (Capítulo VI), que se especificarán a nivel de **capítulo**.

Presupuestos de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social

El artículo 44 de la LGP establece que en el presupuesto de los organismos autónomos y de la Seguridad Social los créditos se especificarán **a nivel de concepto**, salvo los destinados a:

- **Gastos de personal** (Capítulo I), que se especificarán a nivel de **capítulo**.
- **Gastos corrientes en bienes y servicios** (Capítulo II), que se especificarán a nivel de **capítulo**.
- **Inversiones reales** (Capítulo VI), que se especificarán a nivel de **capítulo**.

LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

De acuerdo con el **artículo 40.1** de la **Ley General Presupuestaria**,

- **los estados de gastos de los presupuestos**
- **se estructurarán** de acuerdo con estas clasificaciones:
 - **Clasificación orgánica.**
 - **Clasificación por programas.**
 - **Clasificación económica.**

No obstante, conviene tener presente que la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, establece **una cuarta clasificación** dentro de los **estados de gastos** del Presupuesto: **la territorial**.

Este criterio de clasificación **se aplica exclusivamente a las inversiones públicas**, tal y como se recoge en el artículo 37.2.d) de la Ley 47/2003 General Presupuestaria.

Según tales normas,

- **se detallarán en un Anexo al Presupuesto**
- **los proyectos de inversión:**
 - con la indicación del año en que se inicia el proyecto,
 - **con su clasificación territorial por**
 - Comunidades Autónomas,
 - Ciudades autónomas y
 - Provincias.

ESTADO DE INGRESOS

En cuanto a la **estructura de los estados de ingresos** de los PGE, el artículo 41 de la LGP señala que los estados de ingresos se estructurarán de acuerdo con las siguientes **clasificaciones**:

- **Orgánica.**
- **Económica.**

CLASIFICACIÓN ORGÁNICA.

La clasificación orgánica **distinguirá los ingresos correspondientes a:**

- La **Administración General del Estado.**
- Cada uno de los **organismos autónomos.**
- La **Seguridad Social.**
- **Otras entidades.**

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

La clasificación económica agrupará los ingresos, separando:

- Los **ingresos corrientes** (capítulos 1 a 5).
- Los **ingresos de capital** (capítulos 6 y 7).
- Las **operaciones financieras** (capítulos 8 y 9).

Desagregación de la clasificación económica de los ingresos

Los **capítulos**

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

CAPÍTULOS ECONÓMICOS

Los **capítulos económicos** del **estado de ingresos** son:

INGRESOS CORRIENTES

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

INGRESOS DE CAPITAL

- Capítulo 6. Enajenación de Inversiones Reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.

OPERACIONES FINANCIERAS

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

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

DEFINICIÓN LEGAL (art. 32 LGP)

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.

CONTENIDO (art. 33 LGP)

Los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- Las **obligaciones** económicas que, como máximo, se pueden reconocer.
- Los **derechos** a reconocer durante el correspondiente ejercicio.
- Las **operaciones no financieras y financieras** a realizar.
- Los **objetivos** a alcanzar en el ejercicio por los gestores responsables de los **programas**.
- La estimación de los **beneficios fiscales** que afecten a los tributos del Estado.

ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS PLURIANUALES (Art. 28 LGP)

Los escenarios presupuestarios plurianuales

- en los que se **enmarcarán anualmente** los **PGE**,
- constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo.

Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los **límites**,

- que la acción de **gobierno debe respetar**
- en los casos en que sus **decisiones** tengan **incidencia presupuestaria**.

Los escenarios presupuestarios plurianuales

- están referidos a los **tres ejercicios siguientes**, y
- se ajustarán al **objetivo de estabilidad presupuestaria** del Estado y de la Seguridad Social.

Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán **integrados por**:

- Un **escenario de ingresos**.
- Un **escenario de gastos**.

Los escenarios presupuestarios plurianuales

- **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.

Los **Departamento Ministeriales**

- **remitirán programas plurianuales ministeriales**
- para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales
 - **anualmente**,
 - **al Ministerio de Hacienda**.