

## ÍNDICE

- 1. Los Presupuestos Generales del Estado
  - 1.1. Concepto y Principios
    - 1.1.1. La Constitución
    - 1.1.2. La Ley General Presupuestaria
  - 1.2. Ámbito y contenido.
    - 1.2.1. Ámbito institucional
    - 1.2.2. Contenido.
- 2. Elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado
  - 2.1. Escenarios macroeconómicos y presupuestarios
  - 2.2. Priorización de políticas de gasto
  - 2.3. Propuestas de los Centros Gestores
  - 2.4. Asignación a los programas
  - 2.5. Anteproyecto de presupuestos
  - 2.6. Proyecto de presupuestos
  - 2.7. Procedimiento de aprobación
  - 2.8. Prórroga de los presupuestos

## LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

### • Concepto y principios.

Las dos fuentes principales a las que se debe acudir en busca de la regulación de los Presupuestos Generales del Estado son la Constitución española de 1978 y la Ley General Presupuestaria. A ambas normas nos referiremos a continuación.

#### 1.1.1. La Constitución.

La Constitución de 1978 regula los Presupuestos Generales del Estado en su Título VII, Economía y Hacienda. El artículo 134 tiene la siguiente redacción:

#### **Art. 134**

- 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes su examen,

enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

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

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

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

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Del contenido del artículo 134 que acabamos de transcribir se pueden extraer algunas notas principales:

1. El artículo 134 no define los Presupuestos Generales del Estado (PGE), limitándose a señalar su contenido: incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, estableciendo de esta manera unos principios de unidad y universalidad en cuanto a su contenido.

2. Señala cuáles son las competencias genéricas del ejecutivo y el legislativo; así, es el Gobierno quién debe elaborar y presentar los presupuestos ante el Congreso antes del fin de septiembre; corresponde a las Cortes Generales el examen, modificación y finalmente su aprobación.

3. Los PGE tiene carácter anual. No obstante, si al terminar el año, por el motivo que fuere, los PGE no hubiesen sido aprobados, se considerarán automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior.

4. Los PGE no pueden crear nuevos tributos pero sí modificarlos si ello estuviera autorizado en la ley tributaria sustantiva que se modifica. Asimismo, en los PGE deben consignarse los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

5. Los PGE se aprueban mediante ley (puesto que se aprueban pos las Cortes).

### **1.1.2. La Ley General Presupuestaria.**

La Ley 11/1977 General Presupuestaria, de 4 de enero, constituyó durante muchos años la regulación básica de la actividad financiera del sector público estatal. Las muchas modificaciones que sufrió este texto a lo largo de los años hizo conveniente la redacción de un texto refundido. Esto se realizó mediante Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP). En dicho texto se definen los PGE en su artículo 48 de la siguiente manera:

#### **Art. 48.**

**1.** Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a)** Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- b)** La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.
- c)** Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales.
- d)** La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el artículo 6, número 5, de la presente Ley.

**2.** 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.

Es de destacar la diferencia en el reflejo que los ingresos y gastos públicos tienen en el presupuesto. Así, en el presupuesto se señala el importe máximo de obligaciones (gastos) que se pueden reconocer; por el contrario, los derechos (ingresos) tan sólo constituyen una previsión. Esto en lo que se refiere al Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social. Para las Sociedades Estatales tanto los gastos como los ingresos que se incluyen en los PGE solo constituyen una previsión.

Al igual que en el artículo 134 de la Constitución, también se hace mención a los beneficios fiscales. Estos se pueden definir como las deducciones, exenciones u otras reducciones en la liquidación de los tributos estatales de los que se benefician los contribuyentes. Dichos beneficios deben ser cuantificados e incluidos en los PGE.

De la definición que la Ley General Presupuestaria da de los PGE se desprenden algunas de sus notas características:

- 1.** Previsión contable ordenada: los presupuestos son una expresión cifrada de los ingresos (derechos) y los gastos (obligaciones) públicos; esta expresión es ordenada y sistemática.
- 2.** Limitación del gasto: en los presupuestos se reflejan las obligaciones que como máximo se pueden reconocer (en lo que se refiere a Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social).
- 3.** Universalidad: el presupuesto recoge en su ámbito a todo el sector público estatal (el Estado y sus Organismos Autónomos y Sociedades Estatales) más la Seguridad Social.
- 4.** Ámbito temporal: los presupuestos se refieren a un ejercicio presupuestario (cuya duración es anual).

La Ley General Presupuestaria se estructura en nueve títulos más uno preliminar:

Entre los principios generales que se establecen en el Título Preliminar y en el Título I de la Ley General Presupuestaria, referidos al presupuesto, se pueden citar los siguientes: a) legalidad; b) competencia; c) no afectación; d) especialidad.

Título Preliminar: Principios Generales

Título I: Del régimen de la Hacienda Pública

Título II: De los Presupuestos

Título III: De la Intervención

Título IV: De las operaciones financieras

Título V: Del Tesoro Público

Título VI: De la contabilidad pública

Título VII: De las responsabilidades

Título VIII: De los presupuestos, de la intervención y de la contabilidad de la Seguridad Social

Título IX: De los Entes Territoriales

**a) Legalidad:** la aprobación de los PGE así como de los créditos extraordinarios y suplementarios habrá de hacerse mediante ley.

**b) Competencia:** se señala en el TRLGP cuáles son las competencias que en el proceso de elaboración y aprobación de los PGE tienen cada una de los órganos e instituciones implicados en dicho proceso: los Centros Gestores del Gasto Público, el Ministro de Hacienda, el Gobierno y las Cortes Generales. Más adelante, en el capítulo 2, se explican las competencias de cada uno de estos órganos e instituciones en la elaboración y aprobación de los PGE.

**c) No afectación:** salvo que así se defina y autorice expresamente por Ley, los ingresos públicos no están afectados a ninguna partida específica de los PGE, sino que están destinados a financiar indistintamente todo el gasto público en su conjunto.

**d) Especialidad:** en la expresión contable que constituyen los PGE, el destino de los gastos públicos viene determinado con referencia a tres ejes básicos, que son las especialidades cualitativa, cuantitativa y temporal. Los créditos de gasto vienen reflejados en los PGE con arreglo a una estructura presupuestaria (de la que hablaremos más adelante) con carácter vinculante.

De acuerdo con la especialidad cualitativa, en los PGE, por medio de las distintas partidas de gasto reflejadas en la estructura presupuestaria, se especifican, con carácter vinculante, las finalidades del gasto público. Este destino cualitativo de las partidas de gasto no se puede cambiar a no ser mediante la tramitación de las correspondientes modificaciones presupuestarias.

La especialidad cuantitativa nos indica que los importes de las partidas presupuestarias constituyen límites de gasto público que no se pueden sobrepasar.

La especialidad temporal nos señala que los PGE y, por tanto, las diferentes partidas y programas de gasto público en que se estructura, tienen solo una vigencia anual.

## **1.2. Ámbito y contenido.**

En los PGE podemos distinguir un elemento subjetivo y un elemento objetivo. El elemento subjetivo se refiere a los sujetos o instituciones (Estado, Seguridad Social, Organismos Autónomos, Sociedades Estatales) que vienen incluidas en dichos PGE y que constituyen, por tanto, el ámbito subjetivo o institucional. El elemento objetivo se refiere al elemento material incluido en los PGE: diferentes estados de ingresos y gastos, el articulado de la ley, etc.

### **1.2.1. Ámbito institucional.**

Así pues, como acabamos de decir, el ámbito institucional de los PGE se refiere a los organismos e instituciones que están incluidos en los PGE. Como un primer elemento de ayuda en la determinación de los límites de los PGE tenemos que recordar la redacción del artículo 134 de la Constitución: . Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos.

De esta manera, los PGE deben limitarse a incluir el sector público estatal, cualquiera que sea la definición que utilicemos para éste, excluyendo aquellos otros entes territoriales que no forman parte del sector público estatal, es decir, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y otros entes públicos que, de acuerdo con su legislación, son independientes de estos entes territoriales, como son, por ejemplo, las Universidades.

A falta de mayores especificaciones en la Constitución española, el siguiente paso para determinar el ámbito institucional de los PGE es acudir a la legislación vigente para encontrar en ella las referencias adecuadas acerca de dicho ámbito subjetivo de los PGE. En este sentido, la referencia básica ha de ser el TRLGP. No obstante, antes de pasar a describir las provisiones establecidas en el TRLGP acerca de las instituciones incluidas en los PGE hay que señalar que la configuración institucional del sector público estatal ha sido profundamente modificada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, coloquialmente conocida por LOFAGE.

En relación a la legislación anterior, la LOFAGE crea unos nuevos organismos públicos, las Entidades Públicas Empresariales y, en lo que se refiere a los organismos autónomos, hace desaparecer la anterior distinción entre organismos autónomos administrativos y organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, distinción que estaba establecida en el propio TRLGP (concretamente en su artículo 4 que ahora está derogado por la LOFAGE). En definitiva, se hace necesario una importante adaptación o modificación del TRLGP para recoger las modificaciones introducidas por la LOFAGE en el marco organizativo del Sector Público Estatal.

De hecho, algunas de estas modificaciones ya se han realizado, a través de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999 (conocida coloquialmente como la Ley de Acompañamiento de los PGE para 1999). Por ejemplo, las modificaciones acerca del régimen de contabilidad o del régimen de control de los distintos entes que conforman el subsector público estatal. Pero otras modificaciones todavía no se han producido. Concretamente algunas referentes al régimen económico-financiero de las Entidades Públicas Empresariales y otras modificaciones acerca del proceso de elaboración y contenido de los PGE así como de otros aspectos de la actividad financiera del Estado, que se considere pertinente incluir por el legislador en la reforma de la Ley General Presupuestaria.

La necesidad de realizar dichas modificaciones puede verse en la redacción, todavía vigente, del artículo 50 del TRLGP:

#### **Art.50.**

Integran los PGE:

- a)** El presupuesto del Estado y los presupuestos de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, con la pormenorización exigida por la misma.
- b)** El presupuesto de la Seguridad Social.
- c)** Los presupuestos de las Sociedades estatales.
- d)** Los presupuestos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el número 5 del artículo 6 de

la presente Ley.

Es decir, el artículo, todavía vigente, que define el ámbito institucional de los PGE hace referencia a un artículo ya derogado (el artículo 4 del TRLGP) y no hace mención a unos organismos que ya son una realidad en los PGE para 1999 (las Entidades Públicas Empresariales).

En tanto dichas modificaciones del TRLGP no se realizan, la única fuente a la que acudir para determinar el ámbito institucional de los PGE es los propios PGE para 1999 que en su articulado definen y señalan su ámbito de aplicación. Así, el artículo 1 de la Ley 49/1998, por la que se aprueban los PGE para 1999, tiene la siguiente redacción:

Artículo 1.– Ámbito de los PGE.

En los PGE para el ejercicio 1999 se integran:

- El presupuesto del Estado.
- Los presupuestos de los Organismos autónomos de la Administración General

del Estado.

- El presupuesto de la Seguridad Social.
- Los presupuestos de los Organismos públicos, cuya normativa específica

confiere carácter limitativa a los créditos de su presupuesto de gastos:

Consejo de Seguridad Nuclear.

Consejo Económico y Social.

Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Instituto Cervantes.

Agencia de Protección de Datos.

Instituto Español de Comercio Exterior.

- El presupuesto del Ente público RTVE y de las restantes Sociedades

mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.

- Los presupuestos de las Sociedades mercantiles estatales.
- Los presupuestos de las Entidades públicas empresariales y restantes

Organismos públicos.

### **1.2.2. Contenido.**

El contenido de los PGE viene definido básicamente en el artículo 134 de la Constitución al que ya nos hemos referido en varias ocasiones. Concretamente, debemos fijarnos en los puntos 2 y 7 de dicho artículo.

**Art. 134.**

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.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Según la Constitución, los PGE deben incluir los estados de ingresos y gastos de todo el sector público estatal así como una estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (punto 2) y además, en su articulado, se podrán modificar normas tributarias cuando así esté previsto en las leyes tributarias (punto 7).

Una definición más detallada del contenido de los PGE se encuentra en el artículo 51 del TRLGP:

#### **Art. 51.**

Los PGE contendrán:

a) Los estados de gastos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

En dichos estados se especificará la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio.

c) Los estados financieros de las Sociedades estatales.

En la redacción de este artículo no se hace mención al contenido normativo de los PGE. Como se desprende de repetidas sentencias del Tribunal Constitucional, el núcleo fundamental de los PGE está constituido por dos contenidos diferentes, los estados numéricos y el articulado o parte normativa de la Ley.

El contenido numérico de los PGE es el que viene definido en el artículo 51 del TRLGP que acabamos de transcribir. Estos estados numéricos son los estados de gastos y los estados de ingresos. Por lo que se refiere a los estados de gastos, algunos de estos estados tienen carácter limitativo, como los del Estado y los de los Organismos autónomos (véase el artículo 48 del TRLGP), pero otros tan solo tendrán un carácter estimativo, como por ejemplo los de las Sociedades estatales y las entidades públicas a los que hace mención el apartado g) del artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

En los estados de gastos de los PGE, según el artículo 51 que transcribimos anteriormente y de conformidad con el artículo 138.1 de la Constitución, se ha de especificar las dotaciones al Fondo de Compensación Interterritorial. Por lo que se refiere a los estados de ingresos, éstos tienen un carácter estimativo en todos los estados de ingresos incluidos en los PGE según el artículo 48 del TRLGP.

La parte normativa de los PGE está constituida por el articulado de la Ley, mediante la que se establecen normas y disposiciones para la ordenación de la actividad financiera pública. El Tribunal Constitucional, en repetidas sentencias, ha dictaminado que en los PGE se pueden incluir disposiciones que, aunque no tengan un contenido estrictamente presupuestario, sí tengan una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen los PGE o con los criterios de política económica general.

Algunas de estas disposiciones que forman parte del articulado de los PGE, modifican o desarrollan artículos de leyes en vigor, o añaden artículos a dichas leyes. Las materias a las que se refieren dichas disposiciones son la gestión presupuestaria del Estado, la gestión presupuestaria de la Sanidad, gastos de personal, pensiones

públicas, operaciones financieras, normas tributarias, transferencias a los entes territoriales y régimen de participación de estos entes en los tributos del Estado, régimen de cotizaciones sociales, etc.

Asimismo, en los últimos años las Leyes de Presupuestos Generales del Estado vienen acompañadas de una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, más conocida como Leyes de Acompañamiento, mediante las cuales se adoptan una serie de medidas de distinta naturaleza necesarias para el cumplimiento de los objetivos de política económica del Gobierno. Mediante esta Ley de Acompañamiento se modifican leyes en vigor de contenido fiscal, administrativo o de orden social.

## **ELABORACIÓN Y**

## **APROBACIÓN**

### **• Escenarios macroeconómicos y presupuestarios.**

Como ya se mencionó, el artículo 134.1 de la Constitución atribuye al Gobierno la iniciativa presupuestaria. Corresponde al Ministerio de Hacienda la determinación de las directrices generales de política económica así como la preparación del Anteproyecto de P.G.E. y corresponde al Gobierno la aprobación de las mencionadas directrices y del Anteproyecto.

La elaboración de los PGE en la actualidad está decisivamente influenciada por el marco macroeconómico derivado de la Unión Económica y Monetaria a cuya tercera fase España accedió en 1998. Realmente no se puede entender el proceso de elaboración de los PGE sin hacer mención a la Unión Económica y Monetaria. Por el Tratado de Maastricht de 1992 se modificó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Entre los objetivos de la Unión, en el artículo B del Título I del Tratado de la Unión Europea, se señala:

### **Artículo B.**

La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado,*
- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular*

Política fundamental de la Unión Europea ha sido la creación de un espacio económico común mediante la creación de una moneda única, hecho que ha ocurrido el 1 de enero de 1999 con la desaparición de la peseta y otras monedas europeas y la entrada en funcionamiento del euro, aunque su aparición física haya sido el 1/1/2002. Esto ha de suceder en un escenario europeo de crecimiento equilibrado y sostenible, con baja inflación y tipos de interés reducidos, para lo que es imprescindible una política presupuestaria rigurosa. Se establece en el Tratado de la Unión Europea, a partir de su enmienda por el Tratado de Maastricht, que las políticas presupuestarias de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria habrán de ser disciplinadas, evitando los desequilibrios presupuestarios excesivos. Como garantía para que esto sea así, el artículo 104 del Tratado prohíbe la monetización de los déficits públicos (financiación del déficit público mediante la emisión de moneda). Las provisiones de este artículo han sido incorporadas al artículo 101.3 del TRLGP que reza de la siguiente manera.

### **Artículo 101.**



**3.** Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o cualquiera de los organismos o entidades a las que se refiere el artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

Es importante también mencionar las estipulaciones establecidas en el artículo 104 C del Tratado que sirven de guía para las políticas presupuestarias nacionales:

#### **Artículo 104 C.**

**1.** Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

**2.** La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

**a)** Si la proporción entre el déficit previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos que

– la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia;

– o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

**b)** si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al presente Tratado.

**3.** Si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

#### **4. El Comité**

No continuamos exponiendo la redacción de este extensísimo artículo 104 C del Tratado, pero subrayamos la idea de que en este artículo se establece todo el proceso de seguimiento de las políticas presupuestarias nacionales y de vigilancia de la disciplina presupuestaria necesaria para llevar a buen fin la creación de la Unión Económica y Monetaria y hacer posible una moneda única fuerte y estable, común para los países europeos.

Así pues, desde la Comisión de la Unión Europea en Bruselas, se ejerce una supervisión de las políticas presupuestarias de los miembros de la Unión Europea. Si antes de la entrada en vigor del euro como moneda única se exigía a los países la presentación de Programas de Convergencia, en los que los países establecían previsiones macroeconómicas y presupuestarias al objeto de demostrar el cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria para tener acceso a la moneda única, a partir de la entrada en funcionamiento de la

moneda única los países tienen que presentar Programas de Estabilidad, mediante los cuales demuestran la orientación y previsiones de política económica y presupuestaria para cumplir, en todo momento, con los requisitos de estabilidad presupuestaria establecidos en el artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea.

Los Programas de Estabilidad tienen carácter cuatrianual y en ellos se contempla la política económica del Gobierno, incluyendo las directrices generales de política económica, las previsiones macroeconómicas y las proyecciones presupuestarias en un horizonte cuatrianual. De esta manera, se contempla la evolución esperada de las variables macroeconómicas fundamentales teniendo en cuenta el escenario económico mundial: crecimiento del PIB, inflación, déficit de las Administraciones Públicas, crecimiento del empleo, demanda interna, etc. Los Programas de Estabilidad constituyen los escenarios económicos y presupuestarios básicos aprobados por el Gobierno y la elaboración de los PGE anuales habrá de sujetarse a este marco básico de planificación de la política económica. El primero de estos programas que ha presentado el Gobierno español ha sido el programa referido al período 1998–2002.

## **2.2. Priorización de políticas de gasto.**

Una vez definido el marco macroeconómico y presupuestario básico a través de los Planes de Estabilidad, se hace necesario determinar qué políticas de gasto van a tener prioridad en los PGE y que, por tanto, van a experimentar un mayor crecimiento en relación con el resto de las políticas. La Priorización de los objetivos gubernamentales se realiza a través de la Comisión de Políticas de Gasto, donde se asignan los recursos para la consecución de los objetivos previstos en los planes sectoriales o en las directrices de las políticas de gasto.

La Comisión de Políticas de Gasto es un órgano colegiado presidido por el Ministro de Hacienda cuando no asista a la misma el Vicepresidente segundo del Gobierno, coordinada por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos e integrada por los responsables de los grandes centros gestores (departamentos ministeriales) y el Secretario de Estado de Hacienda.

Como señala la Orden de elaboración de los presupuestos para 2002:

La Comisión de Políticas de Gasto analizará el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas, para establecer las prioridades y objetivos que deberán fundamentar las decisiones de asignación de los recursos, así como los límites cuantitativos a tener en cuenta en la elaboración presupuestaria.

## **2.3. Propuestas de los Centros Gestores.**

Los Grandes Centros Gestores (departamentos ministeriales) deberán ajustarse en la elaboración de sus propuestas de presupuestos, a las prioridades establecidas por la Comisión de Políticas de Gasto. A este respecto el artículo 54.1 del TRLGP señala lo siguiente:

### **Artículo 54.**

El procedimiento de elaboración de los PGE se acomodará a las siguientes reglas:

**1ª** Los Órganos Constitucionales, los Departamentos ministeriales y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda, antes del día 1 de mayo de cada año, sus correspondientes estados de gastos, debidamente documentados y ajustados a las Leyes que sean de aplicación y a las directrices aprobadas por el Gobierno.

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, y no podrá tener déficit inicial ni créditos destinados a obligaciones de

carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las Sociedades estatales y el resto de Entes del Sector Público estatal remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda sus anteproyectos de presupuestos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 148 de esta Ley.

El proceso de elaboración de los presupuestos del próximo ejercicio, comienza con la aprobación por el Ministerio de Hacienda de la Orden Ministerial de instrucciones para la elaboración de los PGE, en la que se contienen:

- Los criterios de presupuestación y ámbito institucional de los PGE.
- Los órganos participantes en el proceso de elaboración de los PGE y tramitación del anteproyecto.
- La estructura de los PGE.
- La documentación y plazos para la elaboración de los PGE.

La Orden Ministerial contiene una exposición de motivos preliminar en la 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.

El titular de cada departamento ministerial es responsable de elaborar las propuestas de presupuestos de los programas que gestionan sus centros directivos. En cada Ministerio se constituyen las Comisiones presupuestarias presididas por el Subsecretario, en las que actúa como secretario el Jefe de la Oficina Presupuestaria (órgano de cada Ministerio enclavado en la Subsecretaría), para coordinar los programas presupuestarios del anteproyecto de presupuestos. Las propuestas de cada departamento se elaboran con carácter cuatrianual, siendo el primer ejercicio el que se presupuesta y teniendo las previsiones de los demás ejercicios carácter indicativo.

Las peticiones se justifican por los Centros Gestores con la cumplimentación de las correspondientes fichas explicativas de los objetivos y de los créditos presupuestarios y con la redacción de una memoria descriptiva de las líneas de acción y metas sectoriales. Las fichas cumplimentadas por los Departamentos ministeriales y sus Organismos autónomos, en las que justifican y explican sus propuestas de presupuestos, por su contenido y naturaleza son de dos tipos:

- Memorias justificativas y objetivos de los programas de gasto;
- Solicitudes de recursos financieros y humanos precisos para alcanzar los objetivos propuestos.

Estas fichas son remitidas por las Oficinas Presupuestaria de cada Ministerio a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

#### **2.4. Asignación a los programas.**

Recibidos en 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, 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 económicos (estructura económica de los PGE) de los créditos de gasto de cada programa, 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 Hacienda al Gobierno.

## **2.5. Anteproyecto de Presupuestos.**

Las reglas 2ª, 3ª y 4ª del artículo 54 del TRLGP describen el papel del Ministerio de Hacienda en la preparación del anteproyecto de los PGE a presentar al Gobierno para su aprobación así como la documentación anexa a dichos PGE:

### **Artículo 54.**

**2º** Con base a los referidos estados, en las estimaciones de ingresos 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.

**3º** Como documentación anexa al anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se cursarán al Gobierno:

- a) La cuenta consolidada de los presupuestos.
- b) Las memorias explicativas de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los presupuestos en vigor, a las que se acompañará un avance del grado de cumplimiento de los objetivos del ejercicio corriente.
- c) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
- d) El presupuesto consolidado del Sector Público, y
- e) Un informe económico y financiero.

**4º** El Ministerio de Economía y Hacienda incorporará a los presupuestos un anexo de los programas y proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.

Así pues, es al Ministerio de Hacienda, y dentro de éste la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la Dirección General de Presupuestos, a quien corresponde elaborar y someter a la aprobación del Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por los distintos Centros Gestores del Gasto, las orientaciones de política económica contenidas en los Planes de Estabilidad y las prioridades de gasto público establecidas por la Comisión de Políticas de Gasto, según hemos venido explicando en los apartados anteriores.

El anteproyecto de presupuesto de ingresos del Estado se elabora asimismo por la Dirección General de Presupuestos, teniendo en cuenta los datos que les suministra la Dirección General de Tributos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria así como sus propias previsiones. Asimismo, la Dirección General de Presupuestos formará el anteproyecto de Presupuesto de gastos del Instituto Nacional de la Salud (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 remitirá 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 Presupuestos de Seguridad Social, que se remitirá al Ministerio de 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 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.

Por lo que se refiere a la parte normativa del anteproyecto de la Ley de Presupuestos, ésta se va elaborando por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, analizando los preceptos que deben figurar en las mismas y estudiando las propuestas en este sentido formuladas por los Centros Gestores del Gasto. Finalmente, el anteproyecto de PGE, en el que figuran por separado los estados de ingresos y gastos correspondientes al Estado, Organismos autónomos y demás entidades integrantes del Sector Público estatal, se somete al acuerdo del Gobierno. A este anteproyecto se le acompaña la documentación justificativa anexa a la que hace mención la regla 4ª del artículo 54 del TRLGP.

## **2.6. Proyecto de Presupuestos.**

El artículo 134.3 de la Constitución al que ya hemos hecho mención repetidas veces señala:

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

Más en concreto, el artículo 55 del TRLGP señala:

### **Art.55.**

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, con la documentación anexa que enumeran las reglas tercera y cuarta del artículo 54 de esta Ley, será remitido al Congreso de los Diputados antes del día 1 de octubre del propio año, para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes Generales.

## **2.7. Procedimiento de aprobación.**

El artículo 134.1 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los PGE. Dicha atribución es consecuencia de lo dispuesto en el artículo 66.2 de dicha Carta Magna, 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:

- 1.** El escaso tiempo de debate: 2 meses en el Congreso y 1 mes en el Senado.
- 2.** El contenido y límites de la iniciativa parlamentaria en materia de enmiendas. Las altas y las bajas deben producirse en la misma sección presupuestaria.
- 3.** Las funciones de las Comisiones de Presupuestos: estos órganos del Congreso y del Senado son competentes para el examen de las enmiendas parciales al articulado y a los estados de ingresos y gastos del Proyecto de Ley de Presupuestos.
- 4.** La significación y límites de la autorización del Gobierno para la tramitación de las enmiendas que entrañen

disminución de ingresos o aumento de gastos (artículo 134 de la Constitución).

El proceso de discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos en las Cortes Generales 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 este debate se establecerán las cuantías globales de los estados de ingresos y gastos. A continuación se procede al debate sobre el articulado y 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 diferenciado entre el articulado de la Ley y las secciones presupuestarias de gastos. Aprobado por el Congreso, el proyecto de Ley es remitido al Senado, donde comienza con el debate en la Comisión de Presupuestos, pasando posteriormente al Pleno de la Cámara Alta donde 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 en el Senado se enmiende a la totalidad el texto aprobado por el Congreso será necesario el voto por mayoría absoluta de los diputados para levantar el veto de la Cámara Alta. Se no se levantara el veto, transcurridos dos meses podrá plantearse una nueva votación en la que bastará la mayoría simple para la aprobación de la Ley. Si no se alcanzase esta mayoría, el Proyecto de Ley de Presupuestos es rechazado y devuelto al Gobierno.

## **2.8. 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 se pronuncia en los mismos términos en su artículo 56 que transcribimos a continuación.

### **Artículo 56.**

1. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio Económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado.
2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

### **Bibliografía**

- 1.- Constitución Española (BOE 311-1/1978 de 29-12-1978).
- 2.- Tratado de la Unión Europea.
- 3.- Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria).
- 4.- Orden de 12/5/2000 por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2001.

## **PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

**Elaboración y aprobación**