

## MÓDULO II

# TEMA 6 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

### *SUMARIO*

***1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA.- 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS.- 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES.- 4. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. BIBLIOGRAFÍA.***

Consuelo Arranz de Andrés. Derecho Financiero

# 1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA

- **División de poderes en materia presupuestaria:**
  - **Artículo 66.2 CE:** Las Cortes Generales aprueban los Presupuestos
  - **Artículo 134.1 CE:** Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación
- **Principios presupuestarios:**
  - **Artículo 134.2 CE:** Los PGE tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.
- **Prórroga presupuestaria:**
  - **Artículo 134.4 CE:** 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.
- **Especialidades aplicables en la tramitación parlamentaria:**
  - **Artículo 134.6 CE:** Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

# 1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA

- **Asignación equitativa de los recursos públicos:**
  - **Artículo 31.3 CE:** El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
- **Principio de legalidad en materia de gasto público:**
  - **Artículo 133.4:** Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.
- **Principio de estabilidad presupuestaria:**
  - **Artículo 135.1 CE:** Todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
  - **Artículo 135.3 CE:** Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la Deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gasto de los presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.
- **Control del gasto público:**
  - **Artículo 136.1 CE:** El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

- Los **principios presupuestarios** constituyen el conjunto de reglas de diversa naturaleza (**política, contable, jurídica y económica**) que regulan la institución presupuestaria en referencia a las distintas fases del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto).
  - Los **principios políticos** constituyen un conjunto de reglas a través de la que se plasma la idea del presupuesto como instrumento de equilibrio de poderes y distribución de competencias.
  - Los principios **jurídicos** hacen referencia al conjunto de criterios de naturaleza jurídica que disciplinan y regulan la institución presupuestaria.
  - Los **principios contables** constituyen el conjunto de normas a seguir en la técnica contable utilizada en el Presupuesto.
  - **los principios económicos** inspiran las decisiones políticas sobre el Presupuesto y sirven fundamentalmente para coordinar los presupuestos con las demás decisiones de carácter económico del Estado.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ A. Principios políticos:

- El principio de **competencia o reserva de ley** en materia presupuestaria. De acuerdo con este principio se establece el reparto de competencias en materia presupuestaria para conseguir el equilibrio entre los dos poderes del Estado: al Parlamento le corresponde la aprobación y control del presupuesto, y al Gobierno le corresponde su elaboración y ejecución.
- La consecuencia de este reparto competencial es la vigencia del principio de **reserva de Ley** en materia presupuestaria, tanto en lo referente a la **aprobación** del presupuesto (artículo 66.2 CE) como por lo que respecta a la **ejecución** (art. 133.4 CE).

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ **B. Principios Jurídicos:**

- **Principio de unidad:** el Presupuesto debe ser uno y recoger los ingresos y gastos públicos de todas las entidades que conforman el sector público.
  - Este principio de unidad se refiere a la forma de presentación del Presupuesto, exigiendo la existencia de un **único documento presupuestario** que permita conocer toda la información que sobre la actividad financiera de los entes públicos ofrecen los presupuestos.
  - En desarrollo de este precepto constitucional, el artículo 33 LGP establece que los **Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:**
    - a) Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el **sector público administrativo** (según se relacionan en el art. 2 LGP).
    - b) Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del **sector público empresarial** y del **sector público fundacional**.
    - c) Los presupuestos de los fondos a que se refiere el art. 2.2 de esta Ley (**fondos carentes de personalidad**)

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ B. Principios Jurídicos:

- **Principio de universalidad:** el presupuesto debe ser uno y en él se contiene la totalidad de los ingresos y los gastos del Estado o ente público de que se trate.
  - El **principio de universalidad** presupuestaria exige, pues, que todos los ingresos y gastos figuren en el presupuesto de acuerdo con dos reglas:
    - regla de la **no afectación**, prohíbe que determinados ingresos se destinen *a priori* a cubrir gastos determinados. Dicha regla, no obstante, puede ser exceptuada en ocasiones (por ejemplo, utilización de las cantidades destinadas por contribuciones especiales para sufragar la obra o el servicio para el que se hubieran exigido).
    - regla del **presupuesto bruto**, según la cual los ingresos y gastos deben figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa, esto es, sin compensaciones o minoraciones entre ellos.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ B. Principios Jurídicos:

- **Principio de especialidad:** en la ejecución del Presupuesto los recursos deben ser asignados exactamente a los objetivos y finalidades fijados en el documento presupuestario.
  - El **aspecto cualitativo** del principio de especialidad implica que se debe realizar el gasto única y exclusivamente en la finalidad específica para la que han sido autorizados.
  - El **aspecto cuantitativo** del principio de especialidad presupuestaria supone una vinculación para la Administración respecto al *quantum* de forma que no pueden adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos.
  - El **aspecto temporal** del principio de especialidad supone que la autorización o aprobación del gasto, su compromiso, disposición y el reconocimiento de la obligación son actos que deben acordarse en el mismo período anual para el que se han previsto.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

- **B. Principios Jurídicos:**
  - **Principio de temporalidad:** el presupuesto se aprueba para un período de tiempo determinado y se ejecutará en el mismo.
    - Este principio supone que supone que el Presupuesto despliega sus efectos en un determinado período de tiempo, período coincidente con el año natural.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ C. Principios contables:

- El principio de **unidad de caja**, de acuerdo con el cual todos los ingresos y los gastos deben centralizarse en una tesorería única, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos.
- El principio de **presupuesto bruto**, según el cual las partidas presupuestarias deben recogerse sin detracción alguna, excluyendo la posibilidad de deducir de los ingresos los gastos que genera su recaudación y del importe de los gastos los beneficios que éstos pudieran generar.
- El principio de **especificación** supone que las partidas presupuestarias deben estar clasificadas, de modo que ofrezcan datos significativos sobre su procedencia (ingresos) y destino (gastos).
- El principio de **ejercicio cerrado**, reflejo de la temporalidad del presupuesto, supone que éste debe referirse a un período de tiempo determinado.

## 2. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CATEGORÍAS

### ■ D. Principios económicos:

- Estos principios, característicos de la Hacienda liberal, pero no de otras concepciones de la Hacienda Pública, serían los siguientes:
  - Principio de **gestión mínima**: el Presupuesto ha de reducirse al mínimo, en sintonía con el camino que deben seguir también las asignaciones o contribuciones al sector público.
  - Principio de **neutralidad**: la intervención económica del Estado no debe entorpecer la actividad económica de los particulares.
  - Principio de **nivelación o equilibrio presupuestario**, de acuerdo con el cual los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial.

3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.  
EXCEPCIONES. LOS GASTOS  
PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL  
PRESUPUESTO Y LA  
INCORPORACIÓN DE  
REMANENTES

- La **Ley de Presupuestos** ha sido tradicionalmente el **prototipo de norma temporal**:
  - Por ser el instrumento clásico de control periódico del Parlamento sobre el conjunto de la actividad gubernamental que debía actualizarse con cierta frecuencia.
  - Porque ello facilita el mejor y más exacto conocimiento de la situación financiera, permitiendo seguir más de cerca la realidad económica.
- El principio de anualidad presupuestaria exige pues que los presupuestos deban **aprobarse** cada año y **ejecutarse** dentro del período del año.

### 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES

- La **anualidad en la ejecución del Presupuesto** significa que los ingresos y gastos públicos se deben realizar dentro del ejercicio presupuestario para el que han sido previstos y aprobados, respectivamente.
- Cabe, sin embargo, que ello no sea así porque alguno de los ingresos o gastos previstos no se realicen efectivamente dentro del año al que el presupuesto se refiere sino más tarde. Para resolver las dificultades que esta situación puede plantear, pueden utilizarse dos sistemas:
  - **Sistema de caja o gestión:** consiste en la imputación en cada ejercicio de los **ingresos y gastos efectivamente realizados** durante el período de vigencia del presupuesto.
  - **Sistema de competencia o ejercicio:** según este sistema se imputan a cada ejercicio los **ingresos devengados y los gastos comprometidos** durante el período de vigencia del presupuesto, **independientemente de que se hayan o no realizado** los ingresos y pagos consiguientes.
- El sistema de caja hace más fácil el cierre de cada ejercicio, mientras que el de ejercicio es el que mejor garantiza el control de su ejecución.
- A la vista de lo previsto en el artículo 34 LGP, parece que en nuestro sistema se sigue **en sistema de competencia o ejercicio**, al establecer que al ejercicio presupuestario se imputarán:
  - Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
  - Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin de mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios o prestaciones realizadas dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

### 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES

- La **anualidad en la aprobación del Presupuesto** significa que las Cortes Generales deben aprobar cada año los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio presupuestario siguiente.
  - No obstante, los Presupuestos, en su confección, atienden a **escenarios presupuestarios plurianuales**
- La aplicación estricta de la anualidad en la aprobación del Presupuesto suscita básicamente dos problemas:
  - Los derivados de la necesidad de efectuar gastos con una duración superior al año.
    - Excepción: **Gastos plurianuales**
  - Los derivados de la falta de Ley de Presupuestos al inicio de un ejercicio presupuestario.
    - Excepción: **Prórroga presupuestaria**

### 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES

- **A. Escenarios presupuestarios plurianuales:**
  - La aprobación en 2001 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria introdujo la **plurianualidad** como uno de los principios claves en la gestión presupuestaria.
  - En consonancia con ello dispone el artículo 28 de la LGP que *"Los **escenarios presupuestarios plurianuales** en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado constituyen la programación de la actividad del sector público estatal ... Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites referidos a los **tres ejercicios siguientes**, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria"*.
  - En suma, la elaboración de los programas públicos de actuación, a fin de concretar las previsiones de ingresos y necesidades de gasto, se lleva a cabo con la perspectiva de los tres siguientes ejercicios.

### 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES

#### ■ B. Gastos plurianuales:

- En ocasiones pueden producirse situaciones en las que, ante la necesidad de satisfacer determinados gastos en un período de varios años, se contraigan las denominadas **obligaciones plurianuales**.
- Los gastos plurianuales son los procedentes de obligaciones cuya prestación total y perfectamente determinada se distribuye en varios ejercicios prefijados.
  - Los **gastos plurianuales de duración e importe determinados** han de distinguirse de los de duración indefinida entre los que podrían citarse los gastos periódicos necesarios para el funcionamiento ordinario de los servicios.
  - A tenor de lo dispuesto en el art. 47.2 LGP, el número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro, debiendo imputarse a cada ejercicio el porcentaje de gasto que se establece al respecto en dicho precepto.
- El **carácter plurianual del gasto** no significa necesariamente una duración superior al año, sino que, aun siendo inferior a doce meses, **se extienda al menos a parte de dos ejercicios presupuestarios**, es decir, de dos años naturales.

### 3. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. EXCEPCIONES. LOS GASTOS PLURIANUALES, LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO Y LA INCORPORACIÓN DE REMANENTES

#### ■ C. La prórroga presupuestaria:

- Tal y como dispone el artículo 134.4 CE, *"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"* .
  - La prórroga es **indefinida** (hasta la aprobación de los nuevos Presupuestos).
  - La prórroga es **automática**, sin que sea necesario acto alguno del Gobierno o de las Cortes Generales que la declaren.
  - El **alcance** de la prórroga hace referencia a la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, sin que sin embargo se extienda a los gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo (artículo 38.2 LGP).

## 4. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- El antecedente histórico del principio de estabilidad presupuestaria es el principio de equilibrio presupuestario, que constituyó uno de los pilares fundamentales del pensamiento económico liberal del siglo XIX.
- La consagración jurídica del principio de estabilidad presupuestaria tuvo su fundamento en el acceso de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria en 1999. En virtud del **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** los Estados miembros se comprometieron a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit:
  - El déficit se tendría que mantener siempre por debajo del 3 por 100 del PIB, a precios de mercado.
  - El volumen total de la deuda pública se tendría que mantener por debajo del 60 por 100 del PIB a precios de mercado.

## 4. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- El principio de estabilidad se podría definir como la situación de equilibrio o superávit estructural, dándose esta situación cuando no se incurra en déficit estructural (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).
- A fin de lograr la consecución de dicho principio, el Gobierno deberá fijar cada año, con la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, el **objetivo de estabilidad para el conjunto del gasto público**, para cada nivel territorial y para cada grupo de entes con presupuestos diferenciados, referido a los tres ejercicios siguientes, en función de la variación prevista del Producto Interior Bruto.
- Sobre la base de la necesidad de que todas las Administraciones públicas presenten equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, se establecen los **criterios para el logro de dicho objetivo**, se contempla la **necesidad de elaborar informes sobre su cumplimiento** y la aplicación, en su caso, de **medidas coercitivas y correctivas** de las posibles situaciones de déficit que pudieran plantearse.

## BIBLIOGRAFÍA

- -MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, última edición.
- -MENÉNDEZ MORENO, A., (Coord.), *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, Thomson-Reuters, última edición.
- -PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, ed. Boletín Oficial del Estado, última edición.