

## MÓDULO II

# TEMA 7

## EL CICLO PRESUPUESTARIO. ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

### SUMARIO

***1. EL CICLO PRESUPUESTARIO. COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS. - 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS. - 3. ELABORACIÓN, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO. - 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO: ORDENACIÓN DE GASTOS, ORDENACIÓN DE PAGOS Y LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL PRESUPUESTO. LAS CUENTAS ANUALES. - 5. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. REFERENCIA AL FONDO DE CONTINGENCIA. BIBLIOGRAFÍA.***

Consuelo Arranz de Andrés. Derecho Financiero

# 1. EL CICLO PRESUPUESTARIO. COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS

- Al hablar de **ciclo presupuestario** hacemos referencia a los distintos momentos que configuran desde el punto de vista temporal el régimen jurídico de la institución presupuestaria.
- Dicho ciclo consta de **cuatro fases: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control.**
- En el ciclo presupuestario se pone de manifiesto la distribución de competencias entre el poder ejecutivo y el legislativo:
  - las fases de **elaboración y ejecución** del Presupuesto corresponden al poder ejecutivo.
  - las fases de **aprobación y control** corresponden al poder legislativo.

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- Por **estructura del Presupuesto** se entiende la manera de ordenarse en el mismo los ingresos y los gastos.
- Los criterios de clasificación presupuestaria más habituales son:
  - **A. Clasificación orgánica.**
  - **B. Clasificación económica.**
  - **C. Clasificación funcional.**
  - **D. Clasificación territorial.**
  - **E. Clasificación por programas.**

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- **A.** El criterio tradicional de clasificación de los ingresos y los gastos en el Presupuesto seguía casi exclusivamente una **descripción orgánica o administrativa** de los mismos, agrupándose en función del órgano de la Administración que realizara el gasto público o estuviera encargado de la gestión y administración de los ingresos.
  - En concreto esta clasificación diferencia dentro de los Presupuestos las distintas **Secciones**, y, dentro de ellas, los **Servicios** a los que se asignan los créditos presupuestarios que se prevén utilizar.
- La principal **ventaja** de este criterio de clasificación es que facilita la elaboración del presupuesto sobre la base de los anteproyectos o documentos presupuestarios redactados por cada Departamento ministerial u órgano de la Administración del Estado.
- Su principal **desventaja** es que este criterio orgánico nos indica quién gasta y cuánto se gasta, pero no suministra suficiente información sobre los objetivos y finalidades de los programas ni sobre su coste económico.

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- **B.** Por su parte, la **clasificación económica**, agrupa los ingresos y gastos en dos grandes apartados **según su naturaleza**:
  - **Cuenta de renta**, que incluye los ingresos y gastos corrientes o de administración o funcionamiento.
  - **Cuenta de capital**, que comprende los ingresos extraordinarios y los gastos de inversión.
- La clasificación económica facilita un mejor conocimiento del coste de los diferentes servicios públicos, y una mayor comprensión de los efectos de la actividad financiera en la totalidad del sistema económico.
  - Este criterio de clasificación agrupa los créditos presupuestarios por **Capítulos** los cuales se desglosan en **Artículos**, y éstos a su vez en **Conceptos** y **Subconceptos**.

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- **C.** La **clasificación funcional** agrupa los gastos sobre la base de las distintas **funciones que el Estado ha de cumplir** (Defensa, Sanidad, Justicia, Educación, etc.), y a cuyo cumplimiento se destinan las diversas partidas de gasto.
  - Esta clasificación, a diferencia de la orgánica o administrativa permite ver con mayor claridad a qué fines ha destinado el Estado los fondos públicos, en qué forma se han distribuido, etc.
- **D.** Por su parte, la **clasificación territorial** del gasto sirve para identificar la magnitud del gasto en las distintas zonas del territorio nacional.

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- **E. La clasificación por programas**, técnica conocida como PPBS (*Planning Programming Budgeting System*), es originaria de EEUU y tiene como principal objetivo la racionalización de las elecciones presupuestarias mediante una **elección clara de los objetivos y medios para su alcance**.
- Con la clasificación por programas se intenta, en una primera fase, mostrar los diversos programas de acción disponibles para cada función, así como el coste de cada uno de ellos. Realizada la elección y ejecutados los programas elegidos, se puede determinar si los objetivos inicialmente propuestos por cada programa han sido efectivamente alcanzados y cuáles han sido los costes efectivamente soportados.

## 2. ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS

- En nuestro sistema, según preceptúa el artículo 40 LGP, los **estados de gastos** de los presupuestos se estructuran conforme a la clasificación
  - Orgánica
  - Por programas
  - Económica
  - Y, con independencia de su estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad
- Los estados de ingresos, según establece el artículo 41 LGP, se estructuran de acuerdo con dos clasificaciones:
  - Orgánica
  - Económica

### 3. ELABORACIÓN, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

- La **elaboración** de los presupuestos supone la redacción del Proyecto de Ley de Presupuestos en el que se comprende, principalmente, la determinación de los **estados numéricos** de gastos y de ingresos.
  - Las reglas concretas que han de respetarse en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado aparecen recogidas en los arts. 36 y 37 LGP.
  - Cada año, además, se aprueba una Orden Ministerial sobre elaboración de los presupuestos, que desarrolla las disposiciones legales citadas y en las que se detallan las sucesivas actuaciones y órganos intervinientes en cada una de esas actuaciones.
  - Además, en la elaboración del Presupuesto han de respetarse las exigencias derivadas de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, debiéndose tener en cuenta los objetivos fijados para cada ejercicio

### 3. ELABORACIÓN, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

- Es posible apreciar **tres fases en el procedimiento de elaboración** del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado:
  - Formación de los **estados presupuestarios y proposición de anteproyectos parciales**: los órganos constitucionales, los Departamentos ministeriales y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de los estados de gastos, debidamente documentadas y ajustadas a las leyes las directrices aprobadas por el Ministerio de Hacienda.
  - Formación del **Anteproyecto de Ley** de Presupuestos Generales del Estado: el Ministerio de Hacienda, en concreto la Dirección General de Presupuestos, formará dicho Anteproyecto a partir de las propuestas de anteproyectos parciales enviadas por cada centro gestor.
  - **Aprobación del Proyecto de Ley** de Presupuestos Generales del Estado: el Gobierno en Consejo de Ministros aprobará el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que deberá ser remitido al Congreso de los Diputados antes del 1 de octubre del año anterior al que haya de regir.

### 3. ELABORACIÓN, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

- La fase de **aprobación** de las leyes de presupuestos se desarrolla en las Cortes Generales.
- Los Presupuestos Generales del Estado se aprueban por una **ley de rango ordinario**, sin perjuicio de lo cual cabe apreciar ciertas particularidades significativas en su tramitación:
  - **Limitaciones a la tramitación legislativa presupuestaria:**
    - La iniciativa legislativa en materia de Presupuestos Generales del Estado **corresponde únicamente al Gobierno**
    - Existen ciertos **créditos presupuestarios sobre los que no se admite discusión**, generalmente por responder a obligaciones contraídas en firme por la Hacienda Pública cuya cuantía y destino son inalterables, y que por ello ni siquiera se someten a debate parlamentario.
    - Existen también **restricciones al derecho de proposición** de que gozan los parlamentarios y al **derecho de enmienda**, en el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.6 CE).
  - **Tramitación parlamentaria de las Leyes de Presupuestos:**
    - Se trata de un procedimiento legislativo especial, que tiene **prioridad** sobre el resto de los trabajos de las Cámaras.

## 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

- La **ejecución del presupuesto** constituye la tercera fase del ciclo presupuestario y es competencia del poder ejecutivo.
- Ejecutar el presupuesto significa en términos jurídicos, hacer uso de las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, en definitiva, utilizar los créditos presupuestarios aprobados.
- En el **procedimiento administrativo ordinario de gasto público** pueden reconocerse **dos fases esenciales**:
  - **Ordenación del gasto**
  - **Ordenación del pago**
  - **Operaciones de liquidación y cierre del Presupuesto**

## 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

- **A.** Por lo que respecta a la **ordenación del gasto**, en esta primera fase se produce el reconocimiento contable de obligaciones para la Hacienda Pública, comprometiendo la totalidad o parte de un crédito presupuestario para su satisfacción. Los actos a través de los cuales se desarrolla esta ordenación de los gastos públicos son (art. 73 LGP):
  - La **aprobación del gasto** supone el acto administrativo por el que la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario **aprueba o autoriza** su realización, determinando su cuantía de forma cierta, o bien de la forma más aproximada posible.
  - La **disposición o compromiso del gasto** es el acto mediante el cual **se acuerda**, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la **realización de los gastos** previamente aprobados por un importe determinado o determinable. En este momento, el gasto deja de ser algo puramente interno para convertirse en un **compromiso con un tercero**.
  - El **reconocimiento de la obligación** es el acto mediante el que se **declara la existencia de un crédito exigible** contra la Hacienda Pública estatal derivado de un gasto aprobado y comprometido y que **comporta la propuesta de pago** correspondiente.

## 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

- **B.** En la fase de **ordenación de pagos**, se ejecutan las obligaciones contraídas en la fase anterior. Esta segunda fase comprende dos actos:
  - La **expedición del mandamiento de pago**. La orden o mandamiento de pago es un **documento** expedido por el Ordenador de Pagos dirigido a la Tesorería del Estado **para que haga efectiva la obligación** económica contraída.
  - El **pago** es el acto por el que el Estado se **libera de la deuda contraída**, cancelando de este modo su obligación económica.
    - Como **medios de pago**, el artículo 110 LGP autoriza la utilización de cualquiera de los conocidos en el tráfico jurídico: efectivo, cheque, transferencia bancaria, giro postal o cualesquiera otros, sean o no bancarios.
    - El **plazo** para proceder al pago no está previsto de modo expreso, sin perjuicio de lo cual el artículo 24 LGP dispone que, si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial, o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés correspondiente.

## 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

- C. Las **operaciones de liquidación y cierre del Presupuesto** son operaciones contables encaminadas a precisar el resultado definitivo de la ejecución presupuestaria a través de las **cuentas anuales**.
- Estas operaciones se realizan al terminar el ejercicio presupuestario y los datos fundamentales que se deben plasmar son los siguientes:
  - El saldo de las distintas partidas presupuestarias.
  - Las obligaciones reconocidas y no satisfechas el 31 de diciembre del ejercicio que se liquida.
  - La existencia en caja en la misma fecha.

## 5. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. REFERENCIA AL FONDO DE CONTINGENCIA

- Una vez que se ha aprobado la Ley de Presupuestos Generales del Estado, durante su ejecución puede ocurrir que, por diferentes circunstancias, sea necesario atender **necesidades nuevas e imprevistas** que no se contemplaron en su elaboración y aprobación.
- El ordenamiento jurídico admite la posibilidad de que se produzcan alteraciones o modificaciones en los créditos presupuestarios inicialmente aprobados por las Cortes Generales.
- Este tipo de alteraciones pueden instrumentarse jurídicamente de dos maneras:
  - **A. Modificaciones competencia de las Cortes Generales**
  - **B. Modificaciones competencia del Gobierno**

## 5. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. REFERENCIA AL FONDO DE CONTINGENCIA

- **A. Modificaciones competencia de las Cortes Generales:**
  - A las alteraciones que supongan la aprobación por las Cortes Generales de nuevos y mayores gastos le resultan aplicables los mismos principios que a la aprobación de la Ley de Presupuestos, siendo por ello necesaria su aprobación por el Parlamento (art. 55 LGP).
  - En estos casos, el Gobierno tramita ante el Parlamento, a través de la presentación del correspondiente proyecto de Ley:
    - **créditos extraordinarios**, que suponen la autorización de nuevos gastos sobre los presupuestados porque no existía crédito previsto para un gasto concreto.
    - **suplementos de crédito**, que suponen la autorización de nuevos gastos sobre los presupuestados porque aun existiendo crédito, el mismo resulta insuficiente para cubrir el gasto que se necesita atender.
    - Si el gasto para el que se solicitan los nuevos recursos es realmente urgente, la lentitud en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de crédito extraordinario o de suplemento de crédito puede causar serios perjuicios. Para salvar esta situación se establece la posibilidad de que el Gobierno pueda conceder **anticipos de tesorería para atender a gastos inaplazables (art. 60 LGP)**.

## 5. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. REFERENCIA AL FONDO DE CONTINGENCIA

### ■ B. Modificaciones competencia del Gobierno:

- Al no existir solicitud de nuevos o mayores gastos sobre los inicialmente aprobados, no es necesario acudir al Parlamento, siendo la competencia para la realización de estas modificaciones bien del Ejecutivo (a través del Consejo de Ministros, del Ministro de Hacienda o de los titulares de otros Departamentos Ministeriales). Las principales modificaciones de los créditos presupuestarios en este ámbito serían:
  - Las **transferencias de créditos**, entiendo por tales las modificaciones presupuestarias en la que sin alterar la cantidad presupuestada inicialmente se imputa o transvasa el importe total o parcial de un crédito a otro crédito del presupuesto, crédito este último que o bien ya existía e incrementa su cuantía o bien no existía y se crea o habilita (art. 52 LGP).
  - Las **generaciones de créditos** son aquellas modificaciones de los créditos presupuestarios mediante las cuales se concede la posibilidad de crear un crédito nuevo o de incrementar otro ya existente, en función de la efectiva obtención de diversos ingresos no previstos en los presupuestos (art. 53 LGP).
  - las **ampliaciones de créditos** pueden ser descritas como aquellas modificaciones a través de las cuales se produce un incremento de la dotación inicialmente presupuestada para un gasto con la finalidad de atender a las obligaciones contraídas con cargo al mismo. Estas ampliaciones afectan exclusivamente a los créditos que expresamente se hayan señalado como ampliables en los presupuestos (art. 54 LGP).
  - Las **incorporaciones de créditos** suponen, como excepción a la anulación de pleno derecho de los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de las obligaciones ya reconocidas, la posibilidad de traspasar una dotación del ejercicio presupuestario anterior al presupuesto vigente (art. 58 LGP).

## 5. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. REFERENCIA AL FONDO DE CONTINGENCIA

- El **Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria** fue introducido en nuestro derecho por la Ley de Estabilidad Presupuestaria del año 2001 como un mecanismo que permite atender a lo largo del ejercicio las modificaciones crediticias necesarias, sin merma de la necesaria disciplina en la ejecución del presupuesto (art. 50 LGP).
- La dotación destinada al Fondo figura como una sección independiente dentro del estado de gastos del Presupuesto del Estado y su destino será atender necesidades de carácter no discrecional (obligatorias) y no previstas (imprevisibles) en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.
- La vigencia del Fondo es anual y si hubiera remanente de crédito al final de cada ejercicio no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios siguientes.
- Este Fondo se ha fijado en el 2% del total de gastos para operaciones no financieras del Presupuesto del Estado, excluidos los destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación.

## 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.