

LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL CICLO PRESUPUESTARIO.

I. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

En el pensamiento financiero actual existe la necesidad de respetar ciertas normas para garantizar la racionalidad y el equilibrio del ciclo presupuestario. Éstas se plasman en los denominados **principios presupuestarios**, que, en muchos países, adquieren rango constitucional, dada su importancia.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los seis principios más destacables son:

- 1. Principio de unidad**, según el cual todos los ingresos y todos los gastos deben reflejarse en un solo documento o presupuesto único, que permita una clara y rápida valoración de la situación financiera.
- 2. Principio de universalidad**, puesto que el presupuesto ha de contener todos los ingresos y gastos que origine la actividad financiera del Estado.
- 3. Principio de temporalidad**, ya que el presupuesto es un mandato temporal y se aprueba para regir en un lapso de tiempo determinado, normalmente un año natural.
- 4. Principio de especialidad**, pues la habilitación parlamentaria para gastos, concedida al poder ejecutivo, no es una autorización general, sino especial y condicionada. Por consiguiente, el crédito asignado para un gasto determinado no puede utilizarse más que para cubrir ese gasto.
- 5. Principio de competencia**, según el cual, la elaboración del Presupuesto es competencia de los representantes del pueblo por ser una manifestación de soberanía.
- 6. Principio de publicidad**, ya que el presupuesto ha de ser aprobado solemnemente mediante ley votada en el Parlamento.

II. LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

La Constitución prevé, en su título VIII, la existencia de tres tipos de Administraciones Públicas: estatal, autonómicas y locales. Cada uno de estas entidades debe tener sus propios presupuestos, que pasan a detallarse a continuación:

PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Estos presupuestos están regulados en el texto refundido de la **Ley Reguladora de las Haciendas Locales**, aprobado por RD en marzo de 2004.

Dicha ley dispone que los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a) las **obligaciones** que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y de los **derechos** que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio;
- b) las previsiones de **ingresos y gastos** de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y deberá contener:

- El presupuesto de la propia entidad
- El presupuesto de los organismos autónomos dependientes de ésta
- Los estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles municipales
- Anexos que incluyan, entre otros, los planes y programas de inversión y financiación plurianuales, el personal, informes comparativos respecto al ejercicio del año anterior, etc.

El presupuesto de la entidad local será formado por el Presidente (Alcalde) con una serie de documentos adjuntos, tales como una memoria explicativa de su contenido. Los organismos autónomos y las sociedades mercantiles municipales, por su parte, deben remitir su presupuesto a la entidad local. Sobre la base de todos estos presupuestos y estados de previsión, el Presidente da forma al presupuesto general y lo remite, con toda la documentación pertinente, al pleno de la corporación municipal para su aprobación, enmienda o devolución. El acuerdo de aprobación es único y se refiere al conjunto de presupuestos que integran el presupuesto general, por lo que no puede aprobarse ninguno de ellos separadamente.

Una vez aprobado inicialmente se expone al público durante 15 días para que cualquier interesado pueda presentar reclamaciones. Si las mismas no se producen se considera definitivamente aprobado. Si las hubiere, existe un plazo de un mes para resolverlas.

El presupuesto definitivamente aprobado debe publicarse en los Boletines pertinentes. Debe además remitirse una copia a la administración estatal y a la autonómica correspondiente.

Si al iniciarse el ejercicio no hubiese presupuesto aprobado se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior.

En cuanto al control interno, lo realiza la intervención municipal y el externo es llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas del Estado, sin perjuicio de las competencias que en esta materia pudieran tener las Comunidades Autónomas.

PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES AUTÓNOMICAS

La Constitución no hace mención alguna a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, aunque su artículo 156 reconoce la autonomía financiera de las mismas, lo que implica la capacidad de las distintas Comunidades Autónomas de aprobar sus propios presupuestos y de regular su forma, estructura, contenido y efectos. Asimismo, conlleva la facultad de diseñar el procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control, aunque sin olvidar que debe regir el principio de coordinación con la Hacienda estatal, que establece los límites de esta autonomía financiera regional.

La **LOFCA** (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 1980), y sus posteriores modificaciones (Ley 22/2009), definen los presupuestos de este tipo de entes territoriales y prevén normas básicas para los mismos.

Asimismo, los diferentes **estatutos de autonomía** regulan el procedimiento de elaboración y los principios por los cuales ha de regirse el presupuesto.

Por último, cabe señalar que las **asambleas legislativas** de las Comunidades Autónomas elaboran leyes para regular sus respectivas Haciendas Públicas, fijando el marco legal de sus presupuestos, en concordancia con el presupuesto del Estado para facilitar la coordinación entre ambos.

En cuanto al ciclo presupuestario autonómico, éste se desarrolla de forma similar al del Estado, al que se aludirá más adelante. Así, el presupuesto se ejecuta por el gobierno de la respectiva administración y el control se efectúa por los órganos propios de cada Comunidad Autónoma,

sin perjuicio de la función fiscalizadora que ejercen el Tribunal de Cuentas del Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma.

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Nuestra Constitución, en su artículo 134, establece que:

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

Por su parte, La **Ley General Presupuestaria**, de 26 de noviembre de 2003, tiene por objetivo la ordenación económico-financiera del sector público estatal y el desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

De conformidad con la Ley General Presupuestaria, la **estructura** de los Presupuestos Generales del Estado se determina por el Ministerio de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta la organización del Estado y de sus Organismos Públicos, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan perseguir.

Asimismo, según esta ley, «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».

En cuanto al contenido de los Presupuestos Generales del Estado, éste estaría integrado fundamentalmente por los siguientes presupuestos:

- Los presupuestos del Estado
- Los presupuestos de organismos autónomos de carácter administrativo (como, por ejemplo, el Museo del Prado)
- Los presupuestos de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financieros y análogos (como, por ejemplo, RENFE)
- El presupuesto de la Seguridad Social
- Los presupuestos de las sociedades estatales
- Los presupuestos de los entes del sector público estatal (por ejemplo, RTVE)

Respecto a los principios de la programación presupuestaria, esta ley hace referencia a los de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en la mencionada ley General de Estabilidad Presupuestaria.

III. EL CICLO PRESUPUESTARIO

El ciclo presupuestario consta de las siguientes fases:

1ª Fase: Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado

Conforme a la Ley General Presupuestaria, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se aprobará mediante Orden del **Ministro de Economía y Hacienda**, el cual determina las directrices para la distribución del gasto a través de la Comisión de Políticas de Gasto. Desde cada ministerio y órgano con dotación diferenciada se deberá remitir al Ministerio de Economía y Hacienda sus propuestas, junto con sus correspondientes memorias de objetivos anuales dentro del marco de los programas plurianuales.

Por su parte, la Comisión de Ingresos, integrada entre otros por el Director General de la Agencia Tributaria y el Interventor General del Estado, elaborará las previsiones de ingresos.

Toda la documentación, referida a ingresos y gastos, constituye el **anteproyecto de la ley de Presupuestos Generales del Estado**, que es remitido al Gobierno para su aprobación. Una vez aprobado, el Gobierno remite el proyecto de ley, con toda la documentación complementaria, a las Cortes Generales. En caso de que éstas no aprobaran la ley antes del primer día del ejercicio económico (1 de enero), se considerarían automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior.

2ª Fase: Examen, Enmienda y Aprobación

TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO

Consta de las siguientes etapas:

1ª El proyecto de ley de presupuestos se remite a la Mesa del Congreso y es publicado el Boletín Oficial de las Cortes.

2ª Se abre un plazo para presentar enmiendas, bien a la totalidad, bien al articulado.

3ª Se debaten las posibles enmiendas. Si se aprueba una enmienda a la totalidad, se devuelve el proyecto al Gobierno. De lo contrario, continúa la tramitación.

4ª Se envía a la Comisión de Presupuestos del Congreso, que emitirá un **informe** así como un **dictamen** sobre el proyecto de ley.

5ª La Comisión mencionada remite el proyecto al pleno del Congreso y, si lo aprueba, pasa al Senado.

TRAMITACIÓN EN EL SENADO

En el Senado, el proyecto de ley pasa por las siguientes etapas:

1ª Se publica en el Boletín Oficial del Senado.

2ª Se abre un plazo, denominado plazo de veto, para presentar enmiendas, bien a la totalidad, bien al articulado.

3ª. Si hay veto, se devuelve al Congreso. De lo contrario, se debaten las posibles enmiendas en la Comisión de Presupuestos.

4ª Una vez resueltas las enmiendas, la citada Comisión lo remite al pleno del Senado. Si éste lo aprueba, lo devuelve al Congreso para proceder a la votación final.

Finalmente, el Presidente del Congreso lo someterá a la promulgación y sanción del Rey, siendo publicado en el BOE.

3ª Fase: Ejecución

Consta, a su vez, de tres fases:

1ª Autorización. Es el acto mediante el que se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

2ª Disposición o compromiso. Es el acto mediante el cual se acuerda la realización de gastos autorizados. Para ello, la Administración y la empresa adjudicataria que ella elija se vinculan para llevar a cabo el proyecto acordado.

3ª Reconocimiento de la obligación. Es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible que ha de ser pagado por la Administración, una vez comprobado que la empresa adjudicataria ha cumplido su cometido.

4ª Ordenación del pago. Es el acto mediante el cual se expiden las correspondientes órdenes de pago.

4ª Fase: Control

Existen dos tipos fundamentales de controles:

- El **control administrativo**. Se lleva a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con plena autonomía.
- El **control jurisdiccional**, que corresponde al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas, en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

RECAPITULACIÓN DE LOS PUNTOS ESTUDIADOS

LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL CICLO PRESUPUESTARIO.

I. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

II. LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES AUTONÓMICAS

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

III. EL CICLO PRESUPUESTARIO

1ª Fase: Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado

2ª Fase: Examen, Enmienda y Aprobación

TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO

TRAMITACIÓN EN EL SENADO

3ª Fase: Ejecución

1ª Autorización.

2ª Disposición o compromiso.

3ª Reconocimiento de la obligación.

4ª Ordenación del pago.

4ª Fase: Control

- Control administrativo.

- Control jurisdiccional.