



enero 2009
www.bibliopos.es

La gestión de los recursos públicos. El Presupuesto General del Estado. Contenido. Elaboración. Fases de ejecución.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. NORMATIVA PRESUPUESTARIA.

2. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN ESPAÑA: CONCEPTO, CONTENIDO Y ESTRUCTURA

2.1. CONCEPTO

- Principios políticos.
- Principios contables.
- Principios económicos.

2.2. CONTENIDO.

2.3. ÁMBITO INSTITUCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

2.4. ESTRUCTURA.

- Estructura general del presupuesto de ingresos.
- Estructura general del presupuesto de gastos.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO

3.1. ELABORACIÓN.

3.2. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

- Tramitación en el Congreso de los Diputados.
- Tramitación en el Senado.
- Tramitación definitiva en el Congreso de los Diputados.

3.3. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

- Ejecución del presupuesto de gastos.
- Ejecución del presupuesto de ingresos.

3.4. CONTROL DEL PRESUPUESTO

- Control administrativo o interno.
- Control jurisdiccional o externo.
- Control político o parlamentario.

1. INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la actividad económica toda persona o entidad que persiga determinados fines y determinados objetivos, necesariamente ha de realizar un conjunto de actividades que son indispensables para su cumplimiento. Estas actividades tienen un coste, se concretan en unos gastos, y para atender las obligaciones que se derivan de tales gastos es preciso contar con unos recursos o ingresos. El conjunto ordenado de dichos gastos e ingresos constituye un plan económico, es decir, un presupuesto.

El Estado satisface necesidades de carácter general, tiene que ofrecer al ciudadano una serie de servicios públicos que hoy se consideran indispensables en todo país moderno: educación, sanidad, vivienda, justicia, prestaciones sociales, etc. y ha de disponer de los correlativos medios económicos. Todo ello ha de concretarse en un plan temporal, generalmente un presupuesto anual. El Presupuesto sería la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un periodo de tiempo determinado.

Mediante los presupuestos, el poder político diseña las líneas de actuación de las administraciones públicas, convirtiéndose en un instrumento básico de política económica, corrigiendo a través de él determinados movimientos no deseados propios de una economía de mercado, dada su posibilidad de actuación mediante políticas compensatorias.

Esta influencia queda reflejada en el control directo de ciertas variables macroeconómicas como son: el gasto público, la deuda, el déficit público etc. Más concretamente a través de la distribución que se haga del gasto: consumo e inversión pública, llevándolos a las cifras deseables que sean compatibles con un déficit público permisible, se logra incidir en el sector privado de la economía con movimientos beneficiosos que compensen normalmente defectos de la demanda, e incluso en épocas de expansión, su posible acción contractiva puede corregir excesos de la misma.

De todo ello se pueden deducir unas notas características del Presupuesto. Es un acto de previsión en la doble vertiente de los gastos y de los ingresos precisos para financiarlos durante un determinado periodo de tiempo. Es una previsión normativa, en la medida que obliga al Gobierno y a la Administración a su cumplimiento, desde una doble perspectiva política y jurídica. Tiene una forma contable, porque en su preparación y en su ejecución sigue las normas del Plan General de Contabilidad Pública. Está formalmente equilibrado, es decir, junto a las partidas de gastos se incluyen necesariamente las de los ingresos necesarios para financiarlos. Implica la idea de la reiteración en su elaboración. De nada sirve la preparación esporádica del Presupuesto. Es necesaria su elaboración durante periodos iguales y sucesivos.

1.1. NORMATIVA PRESUPUESTARIA.

Las principales normas de carácter presupuestario vigentes en la actualidad son:

- La Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, que dedica fundamentalmente a esta materia el Título VII, bajo la rúbrica de “Economía y Hacienda”.
- El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988 del 23 de septiembre, en el Título II “de los Presupuestos”. En dicho texto refundido se introdujeron importantes modificaciones respecto de la normativa establecida por la Ley General Presupuestaria (ley 11/1977 de 4 de enero).

- Las Leyes anuales de Presupuestos, que contienen el conjunto de normas coyunturales que es preciso definir para gestionar los presupuestos del ejercicio correspondiente.
- Las Órdenes anuales del Ministerio de Economía y Hacienda por las que se dictan normas para la elaboración de los PGE, concretan el contenido y estructura de los Presupuestos Generales del ejercicio siguiente, y contienen instrucciones necesarias para la elaboración del anteproyecto de Ley de PGE y de los estados financieros que acompañan.
- Las Resoluciones de la Dirección General de Presupuestos que establecen y definen el contenido de los códigos de las distintas partidas presupuestarias.
- Otras normas legales, que rozan de alguna manera la materia presupuestaria

2. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN ESPAÑA: CONCEPTO, CONTENIDO Y ESTRUCTURA

2.1. CONCEPTO

En nuestro derecho positivo falta una definición expresa de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). No obstante, una definición de los mismos puede entresacarse de los siguientes preceptos básicos:

El artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece que:

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.

El artículo 7 del TRLGP, que incluye entre las materias que han de regularse mediante “ley votada en Cortes”, los PGE.

Los artículos 66 y 134.1 de la Constitución, que atribuyen al Poder Legislativo “el examen, enmienda y aprobación” de los PGE elaborados por el Gobierno.

El artículo 134.2 de la Constitución, que determina “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”.

Conjugando los preceptos anteriores podríamos definir los PGE como: *“la expresión anual, cifrada y sistemática, aprobada mediante ley votada en Cortes, por una parte, de las obligaciones (gastos) que, como máximo pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y en general de la totalidad de gastos de los diversos Entes que integran el sector público estatal y, por otra, de la totalidad de ingresos que por unos y otros se prevea obtener*

en el correspondiente ejercicio, así como del importe de los beneficios fiscales relativos a tributos del Estado”.

De las definiciones fijadas anteriormente se deduce claramente el distinto tratamiento que se da a obligaciones y derechos a reconocer durante el ejercicio presupuestario: para las obligaciones, los Presupuestos fijan las cifras máximas, los topes que en ningún caso pueden ser rebasados. Para los derechos, se habla simplemente de liquidación, sin establecimiento de límites.

Los Presupuestos, como consecuencia del principio de legalidad característico del Estado de Derecho, deberán revestir la forma de ley. En consecuencia, los PGE se aprueban por las Cortes Generales y se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico bajo la forma de la Ley General Presupuestaria.

Esta ley no se limita a incluir los estados cifrados de gastos e ingresos, sino que además, incluye a través de su articulado normas reguladoras de diversos aspectos relacionados, de una manera u otra, con la actividad económica del sector público. Así pues, y según ha manifestado el Tribunal Constitucional, en los PGE hay dos contenidos diferentes: los estados numéricos (que el referido Tribunal denomina núcleo fundamental) y una parte normativa que con sus normas y disposiciones ordena la actividad financiera pública.

Existe un límite constitucional al posible contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y es que a través de ésta no podrán crearse nuevos tributos y sólo será posible la modificación de los existentes cuando su respectiva ley así lo establezca.

Los criterios principales en los que se inspira la Ley para regular la materia objeto de la misma se resumen y sintetizan en una serie de principios generales. Estos principios generales, que aparecen recogidos en el Título preliminar, se pueden agrupar en tres grupos:

● **Principios políticos.**

- Principio de competencia. Los elabora el Ejecutivo y han de ser aprobados por el Legislativo. La ejecución del presupuesto corresponde de nuevo al poder Ejecutivo.
- Principio de universalidad. Han de recoger la totalidad de los gastos e ingresos que genera la actividad económico-financiera
- Principio de unidad. La presentación de los ingresos y gastos ha de hacerse en forma de un solo presupuesto.
- Principio de temporalidad. Ha de referirse en su conjunto a un periodo de tiempo determinado: el artículo 49 del TRLPG establece que “el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural”:
- Principio de publicidad. Es examinado y debatido por el legislativo, y la existencia de la contabilidad pública permitirá conocer la ejecución del mismo.
- Principio de exactitud. Propugna la claridad de los créditos, eliminando los de naturaleza global.
- Principio de anticipación. Han de ser aprobados con suficiente antelación respecto al inicio del ejercicio económico.

● **Principios contables.**

- Principio del presupuesto bruto. Todos los gastos e ingresos han de reflejarse por sus importes íntegros, sin compensaciones o minoraciones entre ellos.

- Principio de unidad de caja. Todos los ingresos y pagos han de centralizarse en una caja única (Tesoro Público).
- Principio de ejercicio cerrado. Los ingresos y los gastos han de aplicarse al ejercicio en que se realiza.
- Principio de especificación. No pueden realizarse transferencias entre distintas partidas del presupuesto, excepto en los casos así autorizados.

- **Principios económicos.**

- Principio de nivelación presupuestaria. El estado de gastos e ingresos debe quedar equilibrado.
- Principio de gasto público mínimo. (Auto explicativo).
- Principio de neutralidad en la imposición. Los impuestos deben tratar a todos de la misma forma
- Principio de no emisión de deuda pública. Salvo para la financiación de ciertas inversiones.

2.2. CONTENIDO.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española, contiene, para el ejercicio económico correspondiente, la previsión de ingresos y gastos a realizar, así como la regulación de aquellas materias que afectan directamente a sus previsiones y a la ejecución presupuestaria. Asimismo, se incluyen las modificaciones de los tributos cuando sus respectivas leyes así lo prevean.

El artículo 51 del TRLGP especifica que los Presupuestos Generales del Estado contendrán los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones; los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio y, los estados financieros de las sociedades estatales.

El artículo 134 de la Constitución, junto con algunas sentencias del Tribunal Constitucional impone ciertos límites al contenido de los PGE. Se exige que las normas de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tengan una relación directa con los ingresos y gastos presupuestarios o con los criterios de la política económica general de la que el presupuesto es instrumento.

2.3. ÁMBITO INSTITUCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Ya que el artículo 134.2 de la Constitución establece que los Presupuestos incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, el ámbito institucional de los presupuestos viene determinado por la definición de este último.

Atendiendo a los criterios de Contabilidad Nacional, enmarcados en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), el sector público lo conforman todos aquellos órganos que realizan la actividad económica pública, con el control y la dirección de los poderes públicos.

El sector público español se clasifica, atendiendo al ámbito territorial de la esfera de competencias, en Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. El Estado ejerce sus competencias sobre todo el territorio español, mientras que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales tienen limitada su esfera de competencias a su propio territorio. Por otro

lado, tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales gozan de autonomía para la formulación y aprobación de sus propios presupuestos, por lo que no se encuentran dentro del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

La estructura y el contenido de los Presupuestos Generales del Estado se hallan recogidos en el TRLGP. En particular, la Ley de Presupuestos para el año 2003 (ley 52/2002, de 30 de diciembre, BOE 31-12-2002), integra los presupuestos siguientes: Presupuesto del Estado; presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado; presupuesto de la Seguridad Social; presupuestos de los Organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo 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 (ICEX) y Centro Nacional de Inteligencia); presupuesto del Ente público Radiotelevisión Española y de las restantes sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión; presupuestos de las sociedades mercantiles estatales; presupuestos de las Fundaciones Estatales y los presupuestos de las Entidades públicas empresariales y restantes Organismos públicos.¹

2.4. ESTRUCTURA.

La regla general sobre la estructura y clasificación presupuestaria que aparece en el artículo 52.1 del TRLGP establece que “la estructura de los Presupuestos Generales del Estado se determinará por el Ministerio de Hacienda teniendo en cuenta la organización del Estado, de sus Organismos Autónomos y demás entidades integrantes del Sector Público Estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y finalidades u objetivos que con esto último se pongan conseguir”.

Se establecen pues tres criterios básicos para establecer la estructura concreta de los Presupuestos: la organización, la naturaleza económica de ingresos y gastos y los fines y objetivos.

En la Orden de 9 de mayo de 2002 se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, y se estableció la siguiente estructura presupuestaria.

● Estructura general del presupuesto de ingresos.

- Estructura por categorías económicas. La estructura económica define el tipo de ingreso de que se trata, distinguiendo entre las operaciones no financieras de carácter corriente y de capital y las operaciones financieras. Dentro de las operaciones corrientes se incluyen los siguientes capítulos:

- Capítulo I: Impuestos directos y cotizaciones sociales
- Capítulo II: Impuestos indirectos
- Capítulo III: Tasas, precios públicos y otros ingresos
- Capítulo IV: Transferencias corrientes
- Capítulo V: Ingresos patrimoniales

Las operaciones de capital, a su vez se dividen en:

- Capítulo VI: enajenación de inversiones reales
- Capítulo VII: Transferencias de capital

Las operaciones financieras están configuradas por:

- Capítulo VIII: Activos financieros
- Capítulo IX: Pasivos financieros

- Estructura orgánica. La estructura orgánica permite observar la imputación de cada ingreso a los distintos subsectores del sector público estatal, es decir, Estado; cada uno de los Organismos autónomos; Seguridad Social; Entidades públicas empresariales; Sociedades mercantiles estatales; Fundaciones estatales; Organismos a los que se refieren las Disposiciones adicionales 9 y 10 de la LOFAGE y otros organismos de derecho público

- **Estructura general del presupuesto de gastos.**

La orden de 9 de mayo de 2002, por la que se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, establece que el presupuesto de gastos se estructurará:

- Estructura por categorías económicas. Esta clasificación explica en qué se gasta, distinguiendo los grandes grupos de operaciones de la actuación presupuestaria.
 - Operaciones no financieras:
 - Operaciones corrientes: Capítulo I (gastos de personal), Capítulo II (gastos de bienes corrientes y servicios), Capítulo III (gastos financieros), Capítulo IV (transferencias corrientes).
 - Operaciones de capital: Capítulo VI (inversiones reales), Capítulo VII (transferencias de capital).
 - Operaciones financieras: Capítulo VIII (activos financieros), Capítulo IX (pasivos financieros).

El Capítulo V se deja abierto, para recoger los posibles puntos de consolidación con el Presupuesto de la Seguridad Social

- Estructura orgánica. Las dotaciones consignadas en los programas de gastos se distribuirán por centros gestores, que son aquellas unidades con diferenciación presupuestaria que participan en la gestión de los mismos. Esta clasificación se hace en función de los siguientes subsectores. El Estado, que se dividirá en secciones, y éstas a su vez en servicios presupuestarios. Los Organismos Autónomos, los cuales se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos. La Seguridad Social, que identificará sus Entidades Gestoras y Servicios Comunes. Los entes públicos de carácter administrativo, que se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos. Separadamente figurarán los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles estatales, las Fundaciones estatales y las entidades públicas de carácter empresarial.

- Estructura por funciones y programas. Señala las finalidades u objetivos a alcanzar con los recursos presupuestarios asignados a los centros gestores de los gastos. A partir de los PGE de 1984, es la estructura principal de clasificación de los gastos y en base a ella se asignan los recursos y se aprueban por las Cortes los PGE. Ofrece, de forma comprensible para el ciudadano, una visión de los servicios y bienes públicos que obtienen en contrapartida de la aportación de sus impuestos. Los programas se agrupan en Grupos de Funciones, que constituyen las grandes esferas

de actuación del sector público, cuya finalidad es la consecución de las metas institucionales. Actualmente se establecen nueve grupos de funciones:

- Servicios de carácter general
 - Defensa, Protección Civil y Seguridad Ciudadana
 - Seguridad, Protección y Promoción Social
 - Producción de bienes públicos de carácter social (Sanidad, Educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura, etc...)
 - Producción de bienes públicos de carácter económico
 - Regulación económica de carácter general
 - Regulación económica de sectores productivos (agricultura, pesca y alimentos, industria, energía, minería, turismo, comercio, etc...)
 - Transferencias a otras administraciones públicas nacionales y supranacionales
 - Deuda pública.
- Clasificación territorial. Los programas y proyectos de inversión se detallarán en un anexo al Presupuesto, con su clasificación territorial por provincias y la indicación de si el proyecto se inicia en el propio ejercicio, en consonancia con lo dispuesto en el TRLGP.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO

El ciclo presupuestario abarca aproximadamente 36 meses y se puede dividir en 4 fases: elaboración; discusión y aprobación; ejecución y control.

3.1. ELABORACIÓN.

Según el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE (en concreto al Ministerio de Economía y Hacienda) y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

Las reglas básicas a las que ha de acomodarse el procedimiento de elaboración de los PGE se contienen en el Artículo 54 del TRLGP. Estas reglas se concretan cada año mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGE del ejercicio inmediato siguiente.

Tal y como establece el mencionado artículo, los Órganos Constitucionales, los Departamentos Ministeriales y demás órganos del Estado con dotación presupuestaria diferenciada, deben remitir al Ministerio de Economía y Hacienda sus correspondientes estados de gastos debidamente documentados y justificados antes del 1 de mayo de cada año.

Asimismo, los Departamentos Ministeriales envían los estados de ingresos y gastos de los Organismos Autónomos a ellos adscritos, formando un sólo presupuesto por cada Organismo. A su vez, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Sociedades Estatales y el resto de Entes del Sector Público Estatal remiten al Ministerio de Economía y Hacienda sus anteproyectos de presupuestos.

Recibidos en el Ministerio de Economía y Hacienda todos los estados de gastos y de ingresos, se elabora el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en el que se adjunta un anexo de los programas de inversión pública, incluyendo su clasificación territorial. El anteproyecto de Ley es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros.

3.2 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

● **Tramitación en el Congreso de los Diputados.**

Una vez que el anteproyecto es aprobado por el ejecutivo, y convertido en proyecto de ley, es remitido al Congreso de los Diputados. Antes del 1 de octubre (según la Constitución, art. 134.3 y el TRLGP, art. 55.1), para su aprobación, enmienda o devolución por las Cortes Generales. Para su tramitación el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado goza de preferencia tanto en el Congreso como en el Senado. Una vez recibido el Proyecto de Ley por las Cortes, la Mesa del Congreso ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes y se abre un plazo de 15 días para la presentación de enmiendas por parte de los diputados y Grupos Parlamentarios. Las enmiendas presentadas pueden ser de totalidad o de devolución del proyecto al Gobierno (esto sólo lo pueden hacer los Grupos Parlamentarios) o parciales, de un texto de la ley (supresión, modificación o adición de un texto) o a los estados de ingresos o gastos. El debate del proyecto de LPGE comienza con el debate de totalidad en el Pleno del Congreso, donde se fijan las cuantías globales de los estados financieros. Si el Pleno aprobase alguna enmienda a la totalidad, se devolvería el proyecto de ley al Gobierno. Si no se aprueba ninguna enmienda de totalidad, se remitirá el proyecto a la Comisión de Presupuestos para seguir su tramitación. El Proyecto de ley se debate en la Comisión de Presupuestos, defendiéndose las enmiendas presentadas por los Diputados o Grupos Parlamentarios, los cuales pueden reservarse el derecho a defenderlas en el Pleno del Congreso. Debatido el articulado de la Ley se procede a la redacción del nuevo texto, que es remitido de nuevo al Pleno del Congreso para su debate final y aprobación.

● **Tramitación en el Senado.**

El texto aprobado se publica en el Boletín Oficial de las Cortes y se envía al Senado, donde tienen lugar una serie de actuaciones similares a las del Congreso: se distribuye entre los senadores que tienen un plazo de 10 días naturales para la presentación de enmiendas o propuestas de veto (enmiendas a la totalidad). En el Senado no existe debate de totalidad previo como ocurre en el Congreso. Este debate tiene lugar en la sesión plenaria en la que se discuten las enmiendas presentadas. Si resultase aprobada una propuesta de veto, el Presidente del Senado dará por concluido el debate sobre el proyecto de Ley de Presupuestos y lo comunicará al Presidente del Gobierno y al del Congreso, trasladándoles el texto de la propuesta. Si no se aprueba una propuesta de veto, prosigue el debate con la defensa de las enmiendas. El proyecto de ley, con las modificaciones incorporadas en el Senado, es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes y remitido al Congreso de los Diputados para continuar su tramitación.

● **Tramitación definitiva en el Congreso de los Diputados.**

Si el proyecto de ley ha sido aprobado por el Congreso y vetado o enmendado por el Senado, debe someterse de nuevo a la consideración del Pleno de la Cámara. El veto del Senado sólo se puede levantar con un voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados del Congreso. También se puede levantar, cuando sometido de nuevo el texto a votación, transcurridos dos meses desde la interposición del veto, recibiese el voto favorable de la mayoría simple de los diputados. Caso de no alcanzarse esa mayoría simple, el proyecto de ley quedaría rechazado y sería devuelto al Gobierno. Las enmiendas que hayan sido incorporadas al texto del proyecto durante el trámite en el Senado, serán objeto de debate y votación en el Pleno del Congreso y quedarán definitivamente incorporadas al texto si obtienen mayoría simple de votos emitidos. Tras

la aprobación definitiva en el Congreso, el proyecto es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes. Finalmente, la Ley de Presupuestos aprobada es sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado, comenzando su vigencia a partir del primer día del ejercicio siguiente.²

3.3. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

● Ejecución del presupuesto de gastos.

La ejecución del Presupuesto corresponde al Gobierno. El TRLGP confiere a los órganos institucionales del Estado y a los Jefes de los Departamentos Ministeriales (Ministros) la facultad de autorizar los gastos de los servicios a su cargo, (salvo los casos reservados por ley a la competencia del Consejo de Ministros), adquirir el compromiso del gasto, reconocer la obligación y proponer al Ministerio de Economía y Hacienda la ordenación del pago. Con la misma salvedad compete a los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos, tanto la autorización de los gastos como la ordenación de los pagos relativos a los mismos. Con respecto a la función de ordenación de pagos: el TRLGP establece que “Bajo la superior autoridad del Ministro de Economía y Hacienda, competen al Director General del Tesoro y Política Financiera las funciones de Ordenador General de Pagos del Estado”. La gestión del presupuesto de gastos se desarrolla a través de las siguientes fases:

- Aprobación del gasto. 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.
- Compromiso del gasto. Acto mediante el que se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.
- Reconocimiento de la obligación. Acto mediante el que se declara la existencia de un débito exigible a favor de una entidad, derivado de un gasto aprobado y comprometido. El reconocimiento de obligaciones se producirá previa acreditación documental y, en su caso, tras la oportuna comprobación material, de la realización de la prestación o del derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.
- Extinción de la obligación. Las obligaciones reconocidas se extinguen por el pago, la compensación, la prescripción o cualquier otro medio establecido legalmente.

● Ejecución del presupuesto de ingresos.

En el Estado, la gestión del presupuesto de ingresos en cada una de las Administraciones Públicas es competencia prácticamente en exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda. La facultad para ejercer los presupuestos de ingresos de los Organismos Autónomos del Estado y demás entidades del Sector Público Estatal, sometidas a la institución presupuestaria, corresponde a los directores o presidentes de los mismos. La gestión de los presupuestos de ingresos de las Entidades Locales le corresponde al presidente de la misma, y para los Organismos Autónomos a ella adscritos, el órgano competente es aquél al que se le atribuya tal función en sus respectivos estatutos. La ejecución del presupuesto de ingresos se ha de realizar a través de las siguientes fases:

- Reconocimiento de los derechos de cobro. Se puede definir como aquél acto por el que conforme a la normativa aplicable a la liquidación y recaudación del recurso de

que se trate, se cuantifica y se incorpora al balance un crédito a favor de la entidad sujeto de la contabilidad.

- Extinción del derecho. Por el cobro efectivo, por compensación en los casos previstos en las disposiciones legales que sean de aplicación. Por la anulación de la liquidación que dio lugar al reconocimiento del derecho, por prescripción, condonación, insolvencia, u otras causas.

La gestión del presupuesto de ingresos en el Estado es prácticamente en exclusiva competencia del Ministerio de Economía y Hacienda.

3.4. CONTROL DEL PRESUPUESTO

Se entiende por control, la comprobación que se realiza para conocer en qué medida ha cumplido el Poder Ejecutivo el mandato que recibió del Poder Legislativo con la aprobación de la Ley de Presupuestos. Este control, atendiendo al órgano que lo realiza, puede ser:

- **Control administrativo o interno.**

Realizado por la administración a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): es un autocontrol de su propia actividad presupuestaria.

- **Control jurisdiccional o externo.**

Si nos referimos a la actividad financiera de las Administraciones Públicas, se dice que el control es externo cuando se ejerce por órganos independientes del Poder Ejecutivo. En España se ejerce por el Tribunal de Cuentas, que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. Este control tiene un doble aspecto. Por un lado la fiscalización o comprobación y revisión de la gestión presupuestaria del Sector público. Por otro, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes manejan fondos públicos.

El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al Gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio, y ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. El Tribunal de Cuentas elabora su propio Presupuesto, que se integra en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales.

- **Control político o parlamentario.**

Lo tiene a su cargo el Parlamento y lo realiza en base a las memorias e informes del Tribunal de Cuentas y sobre todo mediante el estudio, discusión y aprobación de la Cuenta General del Estado que se rinde por el Poder Ejecutivo y comprende todas las operaciones efectuadas en la ejecución del presupuesto.

NOTAS

¹ las sociedades estatales son sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y otros Organismos de derecho público. Se rigen por la normativa privada, salvo en aquellas materias en que les es de aplicación la regulación presupuestaria pública.

Las Fundaciones estatales son fundaciones en cuya dotación participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos o las demás entidades del sector público estatal.

En relación al resto de materias que, aún siendo medio de cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, no puedan ser reguladas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado por su naturaleza o vigencia indefinida, se ha adoptado la práctica en los últimos ejercicios, de recogerlas en una ley independiente, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que se remite por separado a las Cortes Generales, aunque viene teniendo una tramitación y aprobación paralela.

² a remisión a las Cortes Generales del proyecto de Ley General de Presupuestos para el año 2003 se aprobó en el Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2002. Finalmente el texto aprobado (Ley 52/2002 de 30 de diciembre) fue publicado en el BOE el 31 de diciembre de 2002. También se publicó el mismo día la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley 53/2002).

www.bibliopos.es



Licencia [Creative Commons Reconocimiento-No comercial 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)