

El presupuesto del Estado en España. Contenido, elaboración y estructura. Fases del ciclo presupuestario.



OPOMANÍA
TU WEB DE OPOSICIONES

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria se encarga de regular y recoger todos los aspectos relativos al Presupuesto General del Estado.

A lo largo del presente tema, analizaremos los aspectos básicos del Presupuesto, cuáles son sus elementos, qué tipos de presupuestos existen y cuál es su proceso de elaboración y aprobación.

Los Presupuestos Generales del Estado suponen la plasmación de las distintas políticas públicas que el Gobierno va a llevar a cabo, las cuales suponen un gasto y que se financian a través de los ingresos que el Estado obtiene, principalmente vía impuestos y también a través de la financiación por emisión de deuda pública y fondos procedentes de la Unión Europea.

Empezaremos por descubrir qué es el Presupuesto y cuáles son sus aspectos básicos.

Los Presupuestos Generales del Estado: aspectos básicos, tipos y elementos

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.

Los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

- a) Los presupuestos de los órganos pertenecientes al sector público estatal.
- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

Es decir, la totalidad de entes que integran el sector público, en una u otra forma, deben recoger sus gastos e ingresos en los Presupuestos Generales del Estado.

Los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los organismos públicos del sector estatal.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los organismos públicos estatales.
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los programas, con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Ámbito temporal de los Presupuestos Generales del Estado

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

- a) Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven. Es decir, si hay un ingreso que procede de años anteriores, pero se ha liquidado en el ejercicio, sí se computaría.
- b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta fin de año, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

No obstante, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan su origen en resoluciones judiciales.

Este último párrafo hace alusión al hecho de que, pongamos por caso, debido a una resolución judicial un organismo público abona en el ejercicio presente una cuantía a su personal, a la que ha sido obligada por un juez. Aunque esta cuantía fuera imputable a ejercicios precedentes, al realizarse el pago en este momento, se aplicaría el gasto al presente ejercicio.

Principios y reglas de programación y de gestión presupuestaria

La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los contratos y actos administrativos y convenios de colaboración deberán supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y enmarcado en los límites de un escenario plurianual.

Los créditos presupuestarios y los recursos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a esta ley.

Escenarios presupuestarios plurianuales y objetivo de estabilidad

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 en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto y los compromisos de gasto ya asumidos. 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.

Los escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social.

Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos.

El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda.

Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado

La fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará de la forma prevista la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por orden del Ministro de Hacienda y se sujetará a las normas siguientes:

1ª: Las directrices para la distribución del gasto se determinarán por el Ministerio de Hacienda.

2ª: Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, junto con las de sus organismos autónomos, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público y otras Entidades a ellos adscritos, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

Los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda elevarán el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social al Gobierno para su aprobación.

3ª. Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo.

El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

Corresponderá al Ministerio de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, junto con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera.

Al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará la siguiente documentación complementaria:

- a) Las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
- b) Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
- c) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- d) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
- e) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- f) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- g) Los estados consolidados de los presupuestos.
- h) Un informe económico y financiero.
- i) Una memoria de los beneficios fiscales.

Procesos y procedimientos de aprobación del presupuesto

El artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los PGE.

La Ley anual del Presupuesto es una Ley de Pleno, tanto en el Congreso como en el Senado, es decir, no pueden ser aprobados a nivel de Comisión Legislativa Permanente. La aprobación es competencia del Pleno de las Cámaras, comenzando el proceso en el Congreso.

1.- Tramitación en el Congreso de los Diputados.

El procedimiento comienza con la publicación en el BO de las Cortes del proyecto de Ley, abriéndose el plazo de presentación de enmiendas. Estas pueden ser de dos clases:

- *Enmiendas a la totalidad:* sobre los principios o el espíritu en que se apoya el proyecto de Ley, y solicitan o bien la devolución al Gobierno, o bien la sustitución del mismo por un texto alternativo que se propone al presentar la enmienda. Sólo pueden presentarlas los Grupos Parlamentarios.

- *Enmiendas al articulado:* podrán ser de modificación, suspensión o adición. Las que supongan aumento de créditos en algún concepto, con baja en otro, únicamente podrán ser admitidas a trámite si dicha baja se realiza en la misma sección presupuestaria.

El Gobierno, al conocer las enmiendas, deberá dar respuesta razonada en el plazo de 15 días, considerándose que presta su conformidad a la tramitación de las mismas si no contestase en dicho plazo.

El debate del proyecto de Ley de PGE 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, en caso contrario se remitirá el proyecto a la Comisión de Presupuestos.

La Comisión de Presupuestos nombrará una Ponencia para que, a la vista del proyecto de Ley y de las enmiendas, redacte un informe en el plazo de 15 días sobre el cumplimiento de la normativa y sobre la admisibilidad a trámite de las enmiendas presentadas. Concluido el informe, se debatirá el proyecto de Ley en la Comisión de Presupuestos, la cual emitirá un dictamen en el que se recogerán las enmiendas que, habiendo sido aprobadas, quedan incorporadas al texto del proyecto de Ley.

El debate final en el Pleno del Congreso tiene por objeto la aprobación del articulado de la Ley y de las secciones del presupuesto. Una vez debatidos los PGE, el proyecto de Ley, incluidas las enmiendas aprobadas en el debate, es publicado en el BO de las Cortes y remitido al Senado para continuar su tramitación.

2. Tramitación en el Senado.

Recibido en el Senado el proyecto de Ley de Presupuestos se abre un plazo para la presentación por los Senadores o Grupos Parlamentarios de enmiendas o propuestas de veto (enmiendas a la totalidad).

La tramitación se inicia dentro de la Comisión de Presupuestos del Senado. Esta emitirá un dictamen al que se incorporarán las enmiendas que hayan sido admitidas.

Recibido el dictamen por el Pleno del Senado, comenzará el debate a la totalidad del proyecto de Ley de PGE. Si existieran propuestas de veto (enmiendas a la totalidad) para su aprobación, lo que requiere mayoría absoluta de los Senadores; de aprobarse una propuesta de veto se dará por concluido el debate y lo comunicará al Presidente del Gobierno y al del Congreso, trasladándoles el texto de la propuesta. En caso contrario proseguirá el debate.

Tras el debate, el proyecto de Ley de PGE, con las modificaciones incorporadas por el Senado, será publicado en el BO de las Cortes y remitido al Congreso para continuar su tramitación.

3. Tramitación definitiva en el Congreso de los Diputados.

Si el Senado hubiera opuesto su veto al proyecto de Ley de Presupuestos, se levantará el veto si el texto se ratifica por el voto favorable de la mayoría absoluta de Diputados; también puede levantarse el veto si, transcurridos dos meses, recibiese el voto favorable de la mayoría simple de los votos emitidos por los Diputados. De no alcanzar en esta votación dicha mayoría simple, el proyecto de Ley quedaría rechazado y sería devuelto al Gobierno.

Las enmiendas admitidas en el Senado e incorporadas al texto del proyecto de Ley de PGE serán objeto de debate y votación en el Pleno del Congreso y quedarán definitivamente incorporadas al texto las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos.

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

Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado

Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el «Boletín Oficial del Estado».

Esta es una posibilidad que, aunque parezca mentira, se ha dado recientemente en los últimos años en nuestro país, conllevando una limitación al Gobierno para poder desarrollar con libertad las políticas públicas que desea implementar.

La prórroga del presupuesto no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. Esto quiere decir que, aunque el presupuesto se haya prorrogado, las partidas que correspondan a gastos o programas que debieran finalizar en el año para el que se presupuestaron, no serán objeto de prórroga.



OPOMANÍA
TU WEB DE OPOSICIONES