

## **Tema 1**

**El presupuesto. Concepto y clases. La Ley General Presupuestaria: principios generales y estructura. Las leyes de estabilidad presupuestaria.**

## ÍNDICE

1.	ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	3
2.	CONCEPTO DE PRESUPUESTO .....	16
3.	PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS .....	18
1º.	Principios recogidos en la Constitución Española .....	18
2º.	Principios Presupuestarios de Carácter Político .....	20
3º.	Principios Contables .....	21
4º.	Principios Económicos .....	21
4.	CLASES.....	28
4.1.	El presupuesto clásico .....	28
4.2.	El presupuesto por programas .....	28
4.3.	El presupuesto base cero .....	30
5.	La Ley General Presupuestaria: principios generales y estructura.....	32
6.	Las leyes de estabilidad presupuestaria.....	44
6.1.	Ámbito de aplicación.....	45
6.2.	Principios generales.....	46
6.3.	Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....	49
6.4.	Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas.....	53
6.5.	Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.....	56
6.6.	Informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. ....	56
6.7.	Medidas preventivas, correctivas y coercitivas .....	57
6.7.1.	Gestión presupuestaria .....	64

## 1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

Antes de sumergirnos en la complejidad y los detalles específicos del bloque presupuestario, consideramos esencial proporcionar a nuestros opositores una perspectiva integral sobre **la LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA**.

### ¿De qué va la Ley General Presupuestaria?

Esta ley tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

### Sector público estatal.

A los efectos de esta Ley forman parte del **sector público estatal**:

- a) La Administración General del Estado.
- b) El sector público institucional estatal.

Integran el sector **público institucional estatal** las siguientes entidades:

- a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:
  - 1.º Organismos autónomos.
  - 2.º Entidades Públicas Empresariales.
  - 3.º Agencias Estatales.
- b) Las autoridades administrativas independientes.
- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado.
- e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las universidades públicas no transferidas.
- h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
- i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta Ley, sin

perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### **Sector público administrativo, empresarial y fundacional.**

#### **El *SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO***

- a) La Administración General del Estado, los organismos autónomos, las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas y las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados, así como las entidades del apartado 3 del artículo anterior.
- b) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica, que cumplan alguna de las dos características siguientes:
  - 1. Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
  - 2. Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

#### **El *SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL*, integrado por:**

- a) Las entidades públicas empresariales.
- b) Las sociedades mercantiles estatales.

- c) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el sector público administrativo.

El **SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL**, integrado por las fundaciones del sector público estatal.

### **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE**

El régimen económico y financiero del sector público estatal se regula en esta ley, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otras normas especiales y lo establecido en la normativa comunitaria.

En particular, se **someterán a su normativa específica**:

- a) El sistema tributario estatal.
- b) Los principios y normas que constituyen el régimen jurídico del sistema de la Seguridad Social, así como el establecimiento, reforma y supresión de las cotizaciones y prestaciones del sistema.
- c) El régimen jurídico general del patrimonio del sector público estatal, así como la regulación de los demanios especiales.
- d) El régimen jurídico general de las relaciones financieras entre el sector público estatal y las comunidades autónomas y entidades locales.
- e) El régimen jurídico general de las Haciendas locales.
- f) Los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico de las ayudas o subvenciones concedidas por las entidades integrantes del sector público estatal con cargo a sus presupuestos o a fondos de la Unión Europea.
- g) El régimen general de la contratación de las entidades integrantes del sector público estatal.
- h) El régimen de contracción de obligaciones financieras y de realización de gastos, en aquellas materias que por su especialidad no se hallen reguladas en esta ley.

Tendrán carácter supletorio las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho común.

## DERECHOS DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL

### ¿Qué es la Hacienda Pública Estatal?

La Hacienda Pública estatal, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos.

### ¿Qué derechos integran la Hacienda Pública Estatal?

Los derechos de la Hacienda Pública estatal se clasifican en derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada.

Son derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los tributos y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que deriven del ejercicio de potestades administrativas.

### Normas comunes a los derechos de la Hacienda Pública estatal.

La Administración de los derechos de la Hacienda Pública estatal corresponde, según su titularidad, al Ministerio de Hacienda y a los organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias que ésta u otras leyes atribuyen a otros departamentos o entidades del sector público estatal.

El manejo o custodia de fondos o valores de naturaleza pública podrá encomendarse a personas o entidades privadas, que deberán prestar garantía en los casos, cuantía y forma que se determine reglamentariamente.

### ¿A qué límites están sujetos los derechos de la Hacienda Pública estatal?

- **No se podrán enajenar<sup>1</sup>, gravar<sup>2</sup> ni arrendar<sup>3</sup> los derechos económicos de la Hacienda Pública estatal fuera de los casos regulados por las leyes.**

---

<sup>1</sup> El término "enajenar" hace referencia a la acción de transferir la propiedad o los derechos de posesión de un bien o derecho a otra persona. En el ámbito jurídico, esta transferencia suele realizarse a través de un contrato o acuerdo en el que el enajenante (quien transfiere el bien) cede los derechos de propiedad al adquirente (quien recibe el bien). La enajenación puede ser de diferentes tipos, incluyendo la venta, la donación, o el traspaso por herencia. La enajenación implica, por lo tanto, una pérdida de control o titularidad sobre el bien o derecho en cuestión por parte del enajenante.

<sup>2</sup> Gravar un bien significa imponer una carga, obligación o limitación sobre dicho bien, usualmente en forma de un derecho real como una hipoteca, un usufructo o un derecho de servidumbre. Al gravar un bien, el propietario conserva la titularidad de este, pero su capacidad para disponer libremente del mismo se ve limitada, ya que la carga impuesta debe ser respetada y considerada en cualquier transacción futura. Los gravámenes son comúnmente utilizados en transacciones financieras para garantizar el cumplimiento de una obligación, como en el caso de las hipotecas para garantizar préstamos.

<sup>3</sup> Arrendar es el acto de ceder el uso o disfrute de un bien a otra persona a cambio de un precio. Esta práctica se formaliza a través de un contrato de arrendamiento, en el cual el arrendador (quien cede el uso del bien) otorga al

- Tampoco se **concederán exenciones, condonaciones, rebajas ni moratorias** en el pago de los derechos a la Hacienda Pública estatal, sino en los casos y formas que determinen las leyes, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16 de esta ley (es decir, en relación con derechos económicos de baja cuantía. En estos casos, el Ministro de Hacienda podrá disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen).
- **No se podrá transigir<sup>4</sup>** judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, **ni someter a arbitraje<sup>5</sup>** las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno.

### **Ejercicio de acciones judiciales por la Hacienda Pública estatal.**

La Hacienda Pública estatal podrá ejercitar cualesquiera acciones judiciales que sean precisas para la mejor defensa de sus derechos.

## **RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE NATURALEZA PÚBLICA DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL**

### **Normas generales.**

Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se regularán por las reglas contenidas en esta sección y en las normas especiales que les son aplicables. En particular, la

---

arrendatario (quien recibe el uso del bien) el derecho de utilizar dicho bien durante un período determinado, manteniendo el arrendador la propiedad del mismo. El arrendamiento es común en bienes inmuebles (como viviendas o locales comerciales) y bienes muebles (como vehículos o maquinaria). El pago acordado, generalmente periódico, se denomina renta.

<sup>4</sup> El término "transigir" se refiere al acto de llegar a un acuerdo entre las partes para resolver un litigio o una discrepancia, evitando así la continuación o el inicio de un proceso judicial. Esta acción implica generalmente una renuncia o cesión parcial de derechos o pretensiones por ambas partes, en aras de alcanzar una solución amistosa y consensuada.

<sup>5</sup> En cuanto al "arbitraje", este se refiere a un método alternativo de resolución de conflictos, donde las partes en disputa someten su contienda a la decisión de uno o varios árbitros (personas neutrales y expertas en la materia), cuyo fallo es vinculante y tiene efecto de cosa juzgada. El arbitraje es especialmente valorado por su eficacia, rapidez y especialización. No obstante, en la frase mencionada, se establece que las contiendas relacionadas con los derechos de la Hacienda Pública estatal no pueden ser sometidas a arbitraje a menos que se cumpla un procedimiento específico, que incluye la emisión de un real decreto acordado en Consejo de Ministros y la previa audiencia del Consejo de Estado en pleno.

aplicación de los tributos se ajustará a lo dispuesto en la Ley General Tributaria de acuerdo con su sistema de fuentes.

Cuando los organismos autónomos concurren con la Administración General del Estado, tendrá preferencia para el cobro de los créditos esta última.

De igual preferencia gozarán los créditos por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos o intereses que sobre aquéllos procedan.

Cuando concurren créditos a favor de la Administración General del Estado con créditos por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, se imputarán a prorrata de su respectivo importe.

### **Prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal.**

Sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria, y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación.

Serán responsables solidarios del pago de los derechos de naturaleza pública pendientes, hasta el importe del valor de los bienes o derechos que se hubieran podido embargar o enajenar, las personas o entidades en quienes concorra alguna de las circunstancias del artículo 42.2 de la Ley General Tributaria.

En este supuesto, la declaración de responsabilidad corresponderá a la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando se trate de créditos de naturaleza pública cuya gestión recaudatoria haya asumido aquella por ley o por convenio.

El régimen jurídico aplicable a esta responsabilidad será el contenido en la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo.

El **carácter privilegiado** de los créditos de la Hacienda Pública estatal otorga a ésta el derecho de abstención en los procesos concursales, en cuyo curso, no obstante, podrá suscribir los acuerdos o convenios previstos en la legislación concursal así como acordar, de conformidad con el deudor y con las garantías que se estimen oportunas, unas condiciones singulares de pago, que no pueden ser más favorables para el deudor que las recogidas en el acuerdo o convenio que



pongan fin al proceso judicial. Igualmente podrá acordar la compensación de dichos créditos en los términos previstos en la normativa reguladora de los ingresos públicos.

Para la suscripción y celebración de los acuerdos y convenios a que se refiere el párrafo anterior se requerirá autorización del órgano competente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando se trate de créditos cuya gestión recaudatoria le corresponda, de conformidad con la ley o en virtud de convenio, con observancia, en este caso de lo convenido.

Cuando se trate de créditos correspondientes al Fondo de Garantía Salarial, la suscripción y celebración de convenios en el seno de procedimientos concursales requerirá la autorización del órgano competente, de acuerdo con la normativa reguladora del organismo autónomo.

En los restantes créditos de la Hacienda Pública estatal la competencia corresponde al Ministro de Hacienda, pudiéndose delegar en los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Reglamentariamente se establecerán los procedimientos para asegurar la adecuada coordinación en los procedimientos concursales en que concurran créditos de la Hacienda Pública estatal con créditos de la Seguridad Social y del resto de las entidades que integran el sector público Estatal, y en aquellos procedimientos concursales en los que se concurra con procedimientos judiciales o administrativos de ejecución singular correspondientes a las referidas entidades.

### **Nacimiento, adquisición y extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal.**

Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se adquieren y nacen de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora de cada derecho.

Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas previstas en la Ley General Tributaria y las demás previstas en las leyes.

Sin perjuicio de lo establecido en esta ley y en la normativa reguladora de cada derecho, el procedimiento, efectos y requisitos de las formas de extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se someterán a lo establecido en la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación.

### **Providencia de apremio y suspensión del procedimiento de apremio.**

Las providencias de apremio acreditativas del descubierto de las deudas correspondientes a los derechos de naturaleza pública, expedidas por los órganos competentes, serán título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago.

Los procedimientos administrativos de apremio podrán ser suspendidos en el caso de recursos o reclamaciones interpuestos por los interesados, en la forma y con los requisitos legal o reglamentariamente establecidos.

Se suspenderá inmediatamente el procedimiento de apremio, sin necesidad de prestar garantía, cuando el interesado demuestre que se ha producido en su perjuicio error material, aritmético o de hecho en la determinación de la deuda, o bien que dicha deuda ha prescrito o ha sido ingresada, condonada, compensada, aplazada o suspendida.

Si contra dichos procedimientos se opusieran reclamaciones en concepto de tercería o por otra acción civil por persona que ninguna responsabilidad tenga para con la Hacienda Pública estatal en virtud de obligación o gestión propia o transmitida, relativa a los créditos objeto del procedimiento, se procederá de la siguiente forma:

- a) Tratándose de tercería de dominio, una vez que se hayan tomado las medidas de aseguramiento que procedan, se suspenderán dichos procedimientos sólo en la parte que se refiere a los bienes o derechos controvertidos, sustanciándose este incidente en la vía administrativa como previa a la judicial.

Quando la reclamación fuese denegada en la vía administrativa, proseguirá el procedimiento de apremio, salvo justificación documental en el plazo reglamentariamente establecido de la interposición de demanda judicial.

La Administración pública podrá acordar la suspensión del procedimiento de apremio cuando de la ejecución puedan derivarse perjuicios de imposible o difícil reparación. En ambos casos, el acuerdo de suspensión establecerá las medidas reglamentarias para el aseguramiento de los respectivos créditos.

- b) Si la tercería fuera de mejor derecho, proseguirá el procedimiento hasta la realización de los bienes y el producto obtenido se consignará en depósito a resultas de la tercería.

### **Aplazamiento o fraccionamiento de las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal.**

Podrán aplazarse o fraccionarse, devengando el correspondiente interés de demora, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal, en virtud de una relación jurídica de derecho

público, en los casos, por los medios y a través del procedimiento establecido reglamentariamente.

Dichas cantidades deberán garantizarse excepto en los casos siguientes:

- a) Los de baja cuantía cuando sean inferiores a las cifras que fije el Ministro de Hacienda.
- b) Cuando el deudor carezca de bienes suficientes para garantizar la deuda y la ejecución de su patrimonio afectara sustancialmente al mantenimiento de la capacidad productiva y del nivel de empleo de la actividad económica respectiva, salvo que ello produjera grave quebranto para los intereses de la Hacienda Pública estatal.

El aplazamiento y fraccionamiento de las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal por las comunidades autónomas y las corporaciones locales se regirá por su legislación específica, la cual tendrá en cuenta la necesaria reciprocidad entre administraciones.

### **Compensación de deudas.**

En los casos y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente podrán extinguirse total o parcialmente por compensación las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda Pública estatal que se encuentren en fase de gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, con los créditos reconocidos por la misma a favor del deudor.

Asimismo, podrán compensarse las deudas no comprendidas en el apartado anterior cuando lo prevean las normas reguladoras de los tributos y demás recursos de derecho público.

Cuando una liquidación cuyo importe ha sido ingresado total o parcialmente sea anulada y sustituida por otra, se podrá disminuir ésta en la cantidad previamente ingresada.

La extinción mediante compensación de las deudas que las comunidades autónomas y las corporaciones locales tengan con la Administración General del Estado se regulará por su legislación específica.

Las deudas que los organismos autónomos, la Seguridad Social, y cualesquiera otras entidades de derecho público tengan con la Administración General del Estado, podrá realizarse por vía de compensación, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.

La referida compensación no podrá afectar a las cotizaciones sociales.

Asimismo, serán compensables las deudas vencidas, líquidas y exigibles que tengan entre sí las entidades estatales de derecho público.

Las leyes reguladoras de los distintos ingresos de derecho público podrán prever el establecimiento de sistemas de cuenta corriente a efectos de facilitar la compensación y el pago de los créditos y débitos frente a la Hacienda Pública estatal.

Asimismo, la ley establecerá los supuestos en los que los créditos y débitos que diversos sujetos ostentaran frente a la Hacienda Pública estatal puedan, a solicitud de éstos, ser tratados unitariamente a efectos de su compensación.

### **Prescripción de los derechos de la Hacienda Pública estatal.**

Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los **CUATRO AÑOS** el derecho de la Hacienda Pública estatal:

- a) A reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.
- b) Al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento.

La prescripción de los derechos de la Hacienda Pública estatal se interrumpirá conforme a lo establecido en la Ley General Tributaria y se aplicará de oficio.

Los derechos de la Hacienda Pública estatal declarados prescritos deberán ser dados de baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

La declaración y exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, haya lugar por la prescripción de créditos de la Hacienda Pública estatal se ajustará a lo prevenido en la normativa reguladora de la responsabilidad contable.

### **Derechos económicos de baja cuantía.**

El Ministro de Hacienda podrá disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen.

### **Intereses de demora.**

Las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal devengarán **interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento.** Se incluyen en este apartado las cantidades recaudadas a través de entidades colaboradoras, cuentas restringidas, oficinas liquidadoras y demás entidades recaudadoras por cuenta de la Hacienda Pública estatal que no sean ingresadas por dichas entidades en el Tesoro en los plazos establecidos.

El interés de demora resultará de la aplicación, para cada año o periodo de los que integren el período de cálculo, del interés legal fijado en la Ley de Presupuestos para dichos ejercicios.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de las especialidades en materia tributaria.

#### **Gestión de derechos de naturaleza pública de la Seguridad Social y de las entidades del sector público estatal no integrantes de la Hacienda Pública estatal.**

La gestión de los demás ingresos de derecho público de las entidades del sector público estatal, no integrantes de la Hacienda Pública estatal, se someterá a lo establecido en esta sección, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa reguladora de dichas entidades y en la de los correspondientes ingresos.

La gestión de las cuotas y de los demás ingresos de derecho público de la Seguridad Social se regulará por lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social, y por las disposiciones especiales aplicables a cada uno de los ingresos, rigiendo en su defecto las normas establecidas en esta sección. Las referencias hechas en la referida sección al Ministerio de Hacienda se entenderán hechas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### **DERECHOS DE NATURALEZA PRIVADA DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL**

#### **Derechos de naturaleza privada de la Hacienda Pública estatal.**

La efectividad de los derechos de naturaleza privada de la Hacienda Pública estatal se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado.

Podrán aplazarse o fraccionarse las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal, en virtud de una relación jurídica de derecho privado, en los casos y con las condiciones que establezca el Ministro de Hacienda, para los correspondientes a la Administración General del Estado, y, conjuntamente, el Ministro de Hacienda y el correspondiente al Ministerio de adscripción del organismo autónomo, para los restantes.

## OBLIGACIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL

### Fuentes de las obligaciones.

Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal **nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen.**

### Exigibilidad de las obligaciones.

Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas.

Si dichas obligaciones tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

En el ámbito de la Hacienda Pública estatal, no podrá efectuarse el desembolso anticipado de las aportaciones comprometidas en virtud de convenios de colaboración y encomiendas de gestión con carácter previo a la ejecución y justificación de las prestaciones previstas en los mismos, sin perjuicio de lo que puedan establecer las disposiciones especiales con rango de Ley que puedan resultar aplicables en cada caso.

No obstante lo anterior, el acreedor de la Administración, en los términos que se determinen en el convenio de colaboración o encomienda de gestión, podrá tener derecho a percibir un anticipo por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar la actuaciones financiadas hasta un límite máximo del 10 por ciento de la cantidad total a percibir. En tal caso, se deberán asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía salvo cuando el acreedor de la Administración sea una entidad del sector público estatal o la normativa reguladora del gasto de que se trate establezca lo contrario.

### Extinción de las obligaciones.

Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico.

La gestión de los créditos presupuestarios en orden a extinguir las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se realizará de conformidad con lo dispuesto en el título II de esta ley y disposiciones de desarrollo.

### Prerrogativas.

Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.

#### **Intereses de demora.**

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 señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

En materia tributaria, de contratación administrativa y de expropiación forzosa se aplicará lo dispuesto en su legislación específica.

#### **Prescripción de las obligaciones.**

Salvo lo establecido por leyes especiales, **prescribirán a los CUATRO AÑOS:**

- a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

- b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil.

Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

## 2. CONCEPTO DE PRESUPUESTO

El presupuesto, en su sentido más elemental, puede definirse como un instrumento de planificación y control, que refleja de manera estimada y anticipada los ingresos y gastos de una entidad, ya sea esta pública o privada, para un período determinado, generalmente anual. Esta herramienta presupuestaria es esencial para la gestión eficaz, permitiendo tanto la asignación óptima de recursos como el control y seguimiento de las finanzas.

La concepción del presupuesto ha experimentado una evolución significativa a lo largo de los años. Originariamente, en sus inicios, el presupuesto era meramente un documento contable que reflejaba los ingresos y gastos del Estado. Con el paso del tiempo, adquirió un rol más amplio, convirtiéndose en un instrumento de política gubernamental y de gestión administrativa.

Friedrich Neumark, un destacado economista y académico, aportó una perspectiva innovadora sobre el presupuesto. Según Neumark, el presupuesto no solo debe considerarse como un plan financiero, sino también como una herramienta política y económica que refleja las prioridades y objetivos de una sociedad. Neumark enfatizaba en la importancia del presupuesto para la distribución de recursos y la estabilidad macroeconómica.

Otros autores han expandido este concepto, destacando el presupuesto como un mecanismo de transparencia y responsabilidad gubernamental, enfatizando su papel en la promoción de la eficiencia y la eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Además, se reconoce su importancia en la implementación de políticas públicas y en la consecución de objetivos sociales y económicos.

El **artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria** define los presupuestos como *“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 base a lo anterior, podemos extraer las siguientes **CARACTERÍSTICAS**

- **Norma Legal:** El presupuesto, en su esencia, es una norma con rango legal. Esto significa que su elaboración, aprobación y ejecución están reguladas por disposiciones jurídicas que garantizan su adecuación al marco legal vigente. En el contexto de las Administraciones Públicas, el presupuesto debe ser aprobado por el órgano legislativo correspondiente, lo que le confiere legitimidad y lo convierte en un mandato obligatorio para la administración.
- **Instrumento Financiero de las Administraciones Públicas:** El presupuesto es el principal instrumento a través del cual se refleja y gestiona la actividad financiera de las Administraciones Públicas. Este documento detalla de manera exhaustiva tanto las fuentes de ingresos como las áreas de gasto, permitiendo un seguimiento efectivo del flujo financiero y la asignación de recursos.
- **Herramienta de Gestión Pública:** Como instrumento de gestión pública, el presupuesto es vital para la planificación, organización, dirección y control de las actividades financieras del Estado. Facilita la toma de decisiones informadas y coherentes, orientadas a cumplir con los objetivos y metas planteados por la administración pública.
- **Carácter Económico:** El presupuesto tiene un fuerte carácter económico, ya que su propósito es racionalizar y ordenar las decisiones económicas. Esto implica la distribución y asignación eficiente de los recursos limitados para satisfacer las necesidades colectivas y sociales. El presupuesto actúa como una herramienta clave en la gestión de la economía, incidiendo directamente en la estabilidad y desarrollo económico del país.
- **Carácter Político:** El presupuesto también posee un marcado carácter político. En su elaboración y aprobación convergen los diferentes objetivos y prioridades de los partidos políticos. Este proceso refleja las preferencias políticas y sociales de los gobernantes y, por ende, tiene un impacto directo en la ciudadanía, siendo un reflejo de las políticas gubernamentales.
- **Orden y Metodología:** La consistencia en el orden, la metodología y la estructura del presupuesto es crucial para garantizar su comparabilidad y coherencia a lo largo del tiempo. Esto facilita el análisis y seguimiento de las finanzas públicas, asegurando que la información sea homogénea y comprensible.
- **Anticipación:** La anticipación es un elemento clave en la elaboración del presupuesto. Consiste en la previsión detallada de los ingresos y gastos esperados. Esta característica

permite a las Administraciones Públicas planificar de manera proactiva y prepararse para futuras contingencias financieras.

- **Cuantificación:** El presupuesto requiere una estimación cifrada de los ingresos y gastos. Esta cuantificación precisa facilita el control y seguimiento del desempeño financiero, permitiendo ajustes y correcciones en caso de desviaciones respecto a lo planificado.
- **Regularidad:** Finalmente, el presupuesto se caracteriza por su regularidad. Se elabora y ejecuta de manera periódica, normalmente en un ciclo anual. Esta periodicidad asegura una revisión constante y actualización de las previsiones financieras, adaptándose a las cambiantes circunstancias económicas y políticas.

### 3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

#### 1º. Principios recogidos en la Constitución Española

##### (A) Asignación equitativa de recursos públicos

- **Art.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.

##### (B) Principio de legalidad en materia de gasto público

- **Artículo 133.4 CE:** las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

##### (C) División de poderes en materia presupuestaria

- **Artículo 66.2 CE:** Las Cortes Generales aprueban los presupuestos
- **Art.134.1 CE:** el Gobierno elabora los presupuestos y las Cortes los examinan, enmienda y aprobación.

##### (D) Principios presupuestarios

- **Art.134.2 CE:** carácter anual, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.

#### (E) Prórroga presupuestaria

- **Art.134.4 CE:** si la LGPE no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente se consideran automáticamente prorrogados los PGE del ejercicio anterior.

#### (F) Tramitación parlamentaria

- **Art.134.6 CE:** toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación.

#### (G) Principio de estabilidad presupuestaria

- **Art.135.1 CE:** todas las AAPP adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- **Art.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.

#### (H) 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.



## **2º. Principios Presupuestarios de Carácter Político**

### **(A) Principio de Competencia (Legalidad):**

- Este principio establece que la aprobación del presupuesto es competencia exclusiva del Poder Legislativo, tal como lo estipula el artículo 134 de la Constitución Española. Se enfatiza que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) es tarea del Gobierno, pero su examen, enmienda y aprobación recaen en las Cortes Generales. Este principio subraya la importancia de la separación de poderes y el rol del parlamento en la fiscalización de las finanzas públicas.

### **(B) Principio de Universalidad:**

- Este principio demanda que los presupuestos incluyan la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, sin excepciones ni minoraciones no autorizadas. Refleja la necesidad de transparencia y completa representación de las finanzas públicas, como lo reconoce el artículo 134.2 de la Constitución.

### **(C) Principio de Unidad Presupuestaria:**

- Dictamina que todas las actividades del Estado deben quedar reflejadas en un único estado de ingresos y gastos. Este enfoque unificado facilita el control, la comprensión y la gestión eficiente de los recursos públicos.

### **(D) Principio de Especialidad:**

- Se divide en tres aspectos:
  - *Cualitativa*: Los créditos presupuestarios deben usarse exclusivamente para los fines específicos autorizados.
  - *Cuantitativa*: Prohíbe compromisos de gasto superiores a los créditos autorizados.
  - *Temporal*: Los créditos no utilizados al final del ejercicio presupuestario se anulan, salvo excepciones.

### **(E) Principio de Publicidad:**

- Asegura que el presupuesto, su ejecución y las cuentas finales sean accesibles al público, garantizando transparencia y rendición de cuentas.

**(F) Principio de Desafectación:**

- Establece que los ingresos se destinarán a financiar el conjunto de los gastos, salvo que se especifique lo contrario por ley.

**(G) Principio de Anualidad:**

- Subraya el carácter temporal y cíclico del presupuesto, generalmente anual, como se establece en el artículo 134.2 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley General Presupuestaria.

**3º. Principios Contables**

**(A) Principio de Presupuesto Bruto:**

- Paralelo al principio de universalidad, exige que las partidas aparezcan por su valor bruto, sin minoraciones.

**(B) Principio de Unidad de Caja:**

- Analogía al principio de unidad, centraliza todos los ingresos y pagos para un control efectivo.

**(C) Principio de Ejercicio Cerrado:**

- Relacionado con la anualidad, dicta que al finalizar el periodo de vigencia se realizan las operaciones de cierre.

**(D) Principio de Especificación:**

- Como en la especialidad política, demanda un registro detallado y desagregado de ingresos y gastos.

**4º. Principios Económicos**

**(A) Limitación del Gasto Público:**

- Basado en la teoría clásica, este principio ve el gasto público como consumo improductivo, limitándolo a lo esencial.

**(B) Neutralidad Impositiva:**

- Sostiene que los impuestos deben recaudar fondos sin alterar la conducta económica de los individuos.

**(C) Principio de Equilibrio Presupuestario Anual:**

- Conocida como la “regla de oro”, plantea que los gastos deben financiarse con ingresos ordinarios, promoviendo un equilibrio fiscal.

**(D) Principio de Autoliquidación de la Deuda:**

- Establece que el endeudamiento debe ser para financiar inversiones que generen beneficios suficientes para cubrir la deuda y sus intereses.

## **5º. Principios recogidos en La Ley General Presupuestaria**

### **(A) Principios y reglas de la programación presupuestaria (art.26 LGP)**

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 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

### **(B) Principios y reglas de gestión presupuestaria (art.27 LGP)**

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 de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo 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.

El carácter limitativo y vinculante de dichos créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquéllos.

Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados.

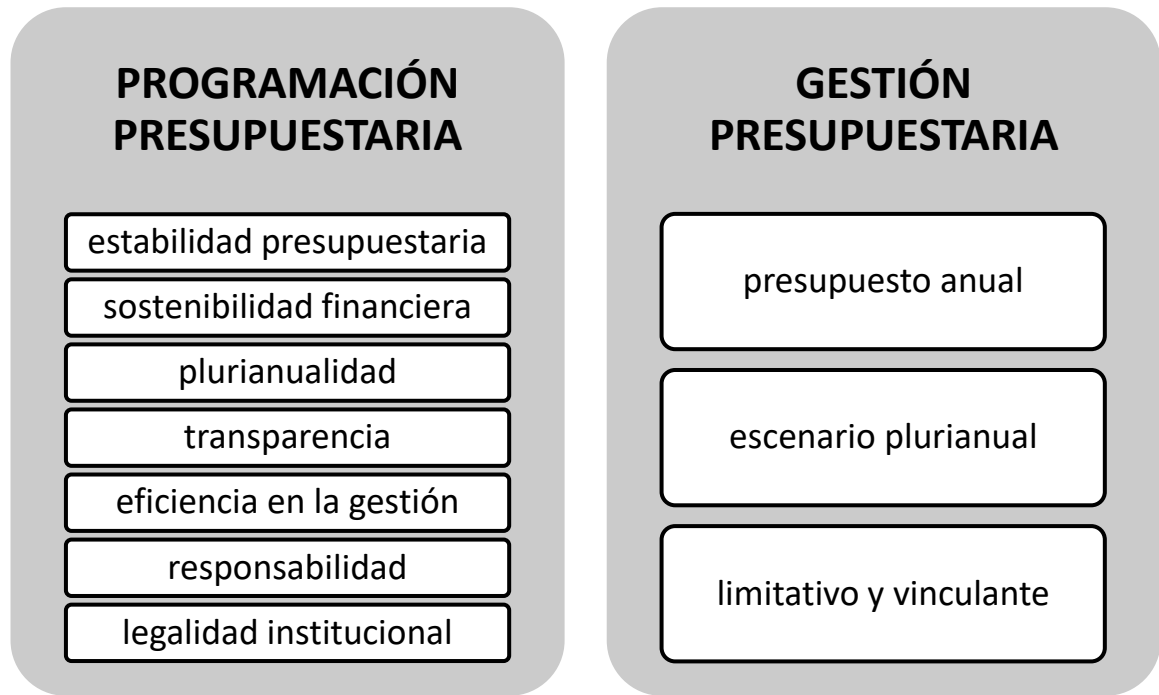
Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso.

Se exceptúan de la anterior disposición las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por el tribunal o autoridad competentes y las previstas en la normativa reguladora de dichos ingresos, el reembolso del coste de las garantías aportadas por los administrados para obtener la suspensión cautelar del pago de los ingresos presupuestarios, en cuanto adquiera firmeza la declaración de su improcedencia, y las participaciones en la recaudación de los tributos cuando así esté previsto legalmente.

Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social y los correspondientes a los reintegros de transferencias corrientes efectuadas entre entidades del Sistema de la Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso.

A los efectos de este apartado se entenderá por importe íntegro el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes.

El presupuesto y sus modificaciones contendrán información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento de los principios y reglas que los rigen y de los objetivos que se proponga alcanzar.



## **6º. Principios recogidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

- Principio de estabilidad presupuestaria.

La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

**Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.**



En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

- Principio de sostenibilidad financiera

Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.



**Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.**

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

- Principio de plurianualidad.

La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.



- Principio de transparencia.

La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.

Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.

- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos

públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Principio de responsabilidad.

Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.

El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

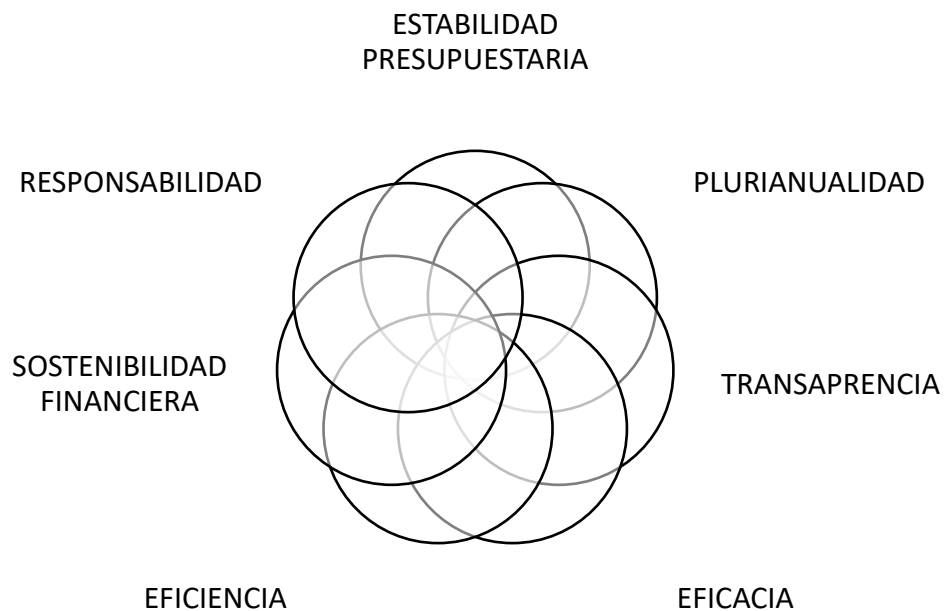
Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

- Principio de lealtad institucional.

Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:

- a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la

- que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.



## **4. CLASES.**

### **4.1. El presupuesto clásico**

El presupuesto clásico tiene sus raíces en los principios de la economía clásica del siglo XVIII y principios del XIX, particularmente en las teorías de Adam Smith. Esta aproximación se desarrolló en un contexto donde prevalecía la idea de un Estado con un papel limitado en la economía. Durante el siglo XIX y parte del XX, este enfoque fue dominante, reflejando la creencia en la eficiencia del mercado y la necesidad de un gobierno que no interfiriera excesivamente en los asuntos económicos. La Gran Depresión de los años 30 y la posterior evolución hacia modelos más intervencionistas en la economía desafiaron esta concepción, aunque sigue teniendo influencia en políticas de austeridad y en enfoques neoliberales contemporáneos.

Sus fundamentos se hallan en la doctrina económica clásica, la cual aboga por la austeridad fiscal y la eficiencia en el gasto público. Las características principales del presupuesto clásico son:

- **Equilibrio Presupuestario:** Se busca un equilibrio entre ingresos y gastos, evitando déficits.
- **Limitación del Gasto Público:** Se enfatiza en la contención del gasto, reduciendo la intervención del Estado en la economía.
- **Neutralidad Fiscal:** La recaudación de impuestos debe realizarse de manera que cause el menor impacto posible en la actividad económica.
- **Financiación de Gastos Extraordinarios:** Se admite el endeudamiento solo para financiar gastos extraordinarios o inversiones que generen retorno.

### **4.2. El presupuesto por programas**

El presupuesto por programas representa un enfoque moderno y sistemático en la planificación y gestión de los recursos financieros, especialmente en el ámbito de las Administraciones Públicas. Este método se centra en la asignación de recursos presupuestarios con el objetivo de alcanzar metas y objetivos específicos, definidos de manera anual, pero dentro de un marco estratégico plurianual.

En esta metodología, cada programa de gasto agrupa una serie de créditos que se asignan a un responsable de su ejecución, con el fin de cumplir objetivos claramente definidos. Estos programas no son estáticos, sino que se adaptan y evolucionan anualmente, en función de los objetivos a largo plazo establecidos.

La evaluación y el seguimiento de la efectividad de estos programas presupuestarios son cruciales. Se realiza mediante la medición de resultados, siempre que estos sean cuantificables e identificables. En casos donde los resultados no pueden medirse directamente, se utilizan indicadores de rendimiento que permiten una valoración indirecta de la efectividad del programa.

Este enfoque presupuestario se originó en el Departamento de Defensa de Estados Unidos en 1961, y fue extendido a todo el Gobierno Federal estadounidense en 1965, bajo la administración del Presidente Johnson. Durante las décadas de 1960 a 1980, esta técnica de presupuestación ganó considerable popularidad y fue adoptada por numerosos países de la OCDE.

En España, tras un periodo de implementación gradual, **se estableció oficialmente el uso del presupuesto por programas para los Presupuestos Generales del Estado a partir de 1984**, mediante una Orden Ministerial fechada el 17 de junio de 1983. Desde entonces, esta metodología se ha convertido en el estándar para la elaboración de los presupuestos anuales del Estado.

### **Características del Presupuesto por Programas**

#### **i. Integración en la Política Económica y Definición de Objetivos:**

- El PPP se caracteriza por su estrecha vinculación con los objetivos de la política económica. La definición de estos objetivos, aunque subjetiva, se guía por ciertas normas teóricas para mejorar su precisión, facilitar la elaboración de programas y evaluar la gestión de los servicios públicos.

#### **ii. Proceso Analítico Riguroso:**

- El análisis es fundamental en el PPP. Su principal objetivo es esclarecer las opciones presupuestarias, examinando distintas alternativas para lograr un objetivo determinado, valorando tanto su utilidad como sus costes.

#### **iii. Técnicas de Análisis para Elecciones Presupuestarias:**

- Las técnicas de análisis utilizadas en el PPP son variadas, pero generalmente se agrupan en tres categorías principales: análisis de coste-beneficio, análisis de coste-efectividad y análisis de sistemas. Estas técnicas son esenciales para racionalizar las decisiones presupuestarias.

## **Fases del Presupuesto por Programas**

### **1º. Planificación:**

- Esta fase implica la identificación y selección de objetivos. Se establecen indicadores de seguimiento para monitorear el progreso durante la ejecución del programa. Los objetivos se definen en diferentes niveles, desde los más generales hasta los más específicos, culminando en la cuantificación y asignación presupuestaria.

### **2º. Programación:**

- Basándose en los objetivos definidos, se analizan programas alternativos que permitan alcanzar dichos objetivos. Se especifican los recursos necesarios, el costo y los resultados esperados. Los programas pueden ser operacionales, administrativos o de intervención, dependiendo de su naturaleza y finalidad.

### **3º. Presupuestación:**

- En esta etapa se cuantifica económicamente el conjunto de programas seleccionados. Se determina el costo anual y se realiza la asignación presupuestaria para la ejecución de los programas a largo plazo.

### **4º. Ejecución:**

- Durante la vigencia del presupuesto, se lleva a cabo la implementación de los programas con el objetivo de lograr los resultados previstos.

### **5º. Control:**

- Finalmente, se realiza una revisión del presupuesto ejecutado, comparando los resultados y costes reales con los previstos. Esta fase es esencial para evaluar la eficacia y eficiencia del PPP.

## **4.3. El presupuesto base cero**

El presupuesto en base cero fue ideado por Peter Pyhrr en la década de 1970. Este enfoque ganó prominencia cuando fue adoptado por el entonces presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, como una herramienta para enfrentar la creciente preocupación por el gasto gubernamental y la eficiencia fiscal. Aunque inicialmente se aplicó en el ámbito empresarial, su

adaptación al sector público reflejó una época de creciente escrutinio sobre la eficiencia del gasto gubernamental. A pesar de que su implementación práctica ha enfrentado desafíos, el presupuesto en base cero ha dejado una huella significativa en la teoría y práctica presupuestaria, enfatizando la importancia de la justificación rigurosa de los gastos.

El presupuesto en base cero supone una reevaluación completa y sistemática de todos los gastos, sin asumir como válidos los presupuestos anteriores. Sus características incluyen:

- **Reevaluación anual:** cada partida del presupuesto se analiza anualmente desde cero.
- **Justificación rigurosa:** todos los gastos deben justificarse plenamente, independientemente de si estaban incluidos en presupuestos anteriores.
- **Priorización de gastos:** se establece una jerarquía de necesidades y recursos, asignando fondos según la prioridad de cada área.
- **Fomento de la eficiencia:** esta metodología incentiva la búsqueda de la eficiencia en el gasto público y la eliminación de partidas no justificables.

## 5. LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA: PRINCIPIOS GENERALES Y ESTRUCTURA.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria está compuesta de **182 artículos distribuidos en 7 títulos; 26 disposiciones adicionales; 5 disposiciones transitorias; 1 disposición derogatoria y 5 disposiciones finales.**

El **título I** de la ley comienza por establecer, en su capítulo I, el ámbito de aplicación y la organización del sector público estatal.

La Ley General Presupuestaria tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

Con ello la Ley General Presupuestaria completa en el ámbito económico-financiero la regulación que en materia de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y los entes vinculados o dependientes de ella, se contiene en la Ley 6/1997, de 14 de abril (norma derogada, actualmente Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público).

Como reflejo del principio de universalidad del presupuesto, consagrado en el artículo 134 de la Constitución española, la ley hace una enumeración completa de las entidades que integran el sector público estatal, que atiende a los criterios de financiación mayoritaria y de control efectivo por la Administración General del Estado así como los diversos entes dependientes o vinculados a ella.

La ley se remite a las definiciones contenidas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley General de Seguridad Social, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y la Ley de Fundaciones, respecto de la Administración General del Estado, sus organismos públicos, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal. Respecto de estas últimas, la disposición final segunda, modifica el apartado uno del artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en cuanto a la exigencia de que la mayoría de los miembros del patronato sean designados por las entidades del sector público estatal, y respecto a la extensión de la autorización previa del Consejo de Ministros a otros supuestos distintos de la constitución de la fundación.



La ley además incluye en el sector público estatal las entidades de derecho público con régimen jurídico diferenciado, así como a los consorcios con otras Administraciones, en que la aportación del Estado sea mayoritaria y pertenezca a éste su control efectivo.

En fin, la ley señala el pleno sometimiento a sus disposiciones de los fondos sin personalidad jurídica con dotación en los Presupuestos Generales del Estado, y se refiere a los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales, excluyendo de la aplicación de la ley a las Cortes Generales, dotadas constitucionalmente de autonomía presupuestaria.

La ley atiende a la hora de establecer el régimen aplicable a las entidades integrantes del sector público a su naturaleza económico-financiera, clasificando a los distintos entes en tres subsectores, el administrativo, el sector público empresarial y el sector público fundacional.

Culmina el capítulo declarando el carácter central de la Ley General Presupuestaria en la regulación del régimen económico-financiero del sector público estatal, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otras normas especiales y lo establecido en la normativa comunitaria.

El capítulo II se ocupa del régimen jurídico de la Hacienda Pública estatal, en cuanto titular de derechos y obligaciones de contenido económico, partiendo del concepto de Hacienda Pública contemplado en la Ley de 4 de enero de 1977, y ratificado por el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1999, de 23 de septiembre.

Este capítulo ordena y sistematiza el régimen contemplado por la anterior ley.

Así, define las normas comunes aplicables a todos los derechos de la Hacienda Pública, se ocupa del régimen jurídico particular de los derechos de naturaleza pública, reduciendo de cinco a cuatro años el plazo de prescripción de los mismos y el régimen aplicable a los derechos de naturaleza privada.

La ley fija la aplicación de las normas contenidas en ella para los derechos de naturaleza pública de la Hacienda estatal a la gestión de los ingresos de derecho público de las entidades del sector público estatal no integrantes de la Hacienda Pública, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa reguladora de dichas entidades y en la de los correspondientes ingresos, y establece el carácter supletorio de las normas contenidas en la ley respecto de la gestión de las cuotas y demás ingresos de derecho público de la Seguridad Social, en defecto de

lo establecido en la Ley General de la seguridad Social y de las disposiciones especiales aplicables a cada uno de los ingresos.

En cuanto a las obligaciones de la Hacienda Pública, la ley reitera la diferencia entre fuente jurídica del gasto público y fuente de las obligaciones del Estado, de modo que no basta con que la obligación nazca para que la misma le sea exigible a la Hacienda Pública, siendo preciso que resulten de la ejecución de los Presupuestos, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas, diferenciación que es una exigencia constitucional derivada del artículo 134.1 de la Carta magna, recogida por la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia número 63/1986, de 21 de mayo, reiterada en las Sentencias números 146/1986 y 13/1992.

Asimismo, fija la prescripción de las obligaciones en los cuatro años al igual que sucede con los derechos de naturaleza pública.

El **título II** se dedica a los **Presupuestos Generales del Estado** y comienza fijando, en su capítulo I, los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación como rectores de la programación presupuestaria, así como las reglas de gestión presupuestaria sometidas a un presupuesto anual que se enmarca en los límites de un escenario plurianual.

El capítulo II contiene una regulación novedosa al tratar la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad. En concreto, la programación de la actividad del sector público estatal se materializa en los escenarios presupuestarios plurianuales, tanto de ingresos como de gastos, que se deben ajustar al objetivo de estabilidad para los tres ejercicios siguientes y a los que se adecuarán los Presupuestos Generales del Estado. Establece además su procedimiento de elaboración, aprobación y su contenido.

Dentro de este apartado se definen los programas plurianuales ministeriales y de los Centros Gestores y se vincula la asignación de recursos de forma prioritaria con el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores, como de forma específica recoge el artículo 31.

La definición de los Presupuestos Generales del Estado se recoge en el capítulo III, refiriéndose a ellos como conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico que corresponde liquidar en el ejercicio presupuestario que será coincidente con el año natural.

Simplifica además el alcance subjetivo de los presupuestos respecto al que delimitaba la anterior regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 1091/1988.

Regula, asimismo, este capítulo el procedimiento de elaboración del presupuesto, el trámite de su remisión a las Cortes Generales y contempla el supuesto de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado si no se formalizase su aprobación dentro de los plazos previstos, regulando también la estructura que adoptan los Presupuestos, tanto lo relativo a los estados de gastos como a los de ingresos.

El capítulo IV reorganiza y sistematiza la normativa relativa a las modificaciones de crédito, junto con la atribución de competencias en la materia, además de recoger como novedad más destacada el papel que desempeña el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para hacer frente a necesidades inaplazables de carácter no discrecional y al que se aplican determinado tipo de modificaciones según el procedimiento que dispone la ley. Se refiere además, de forma separada, a las peculiaridades que presentan los organismos autónomos y la Seguridad Social, respecto del Estado, y se introducen algunas variaciones en la caracterización de los supuestos de aplicación de determinadas modificaciones como es el caso de las incorporaciones de crédito, las transferencias y las generaciones.

Novedoso resulta también el que recoja en un capítulo diferenciado las características específicas de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal en materia presupuestaria, como hace esta ley, y a las que dedica su capítulo V, y que se concretan en la necesidad de elaborar sus presupuestos de explotación y capital, la formulación y tramitación de un programa de actuación plurianual, y las singularidades de las variaciones de sus dotaciones presupuestarias.

El último capítulo del título II se dedica a la gestión presupuestaria, estableciendo como principio general el cumplimiento de la eficacia en la consecución de un sistema de objetivos que se fijará a través de la elaboración de los programas plurianuales. Se describen las sucesivas fases del procedimiento de gestión de los gastos públicos, así como la designación de competencias de gestión de gastos y ordenación de pagos. Se contemplan también determinados aspectos en materia de gestión presupuestaria como el procedimiento de embargo de derechos de cobro, las actuaciones en relación con los pagos indebidos y demás reintegros, así como los mecanismos presupuestarios de anticipos de caja fija y de pagos a justificar.

El **título III**, De las relaciones financieras con otras Administraciones, contempla las operaciones financieras con la Unión Europea, con las comunidades autónomas y con las entidades locales.

El capítulo I pretende el establecimiento legal de un marco permanente y eficaz para el flujo de fondos entre España y la Unión Europea.

De acuerdo con lo anterior, se recoge en este capítulo una autorización al Ministro de Economía para llevar a cabo las operaciones de tesorería que exijan las relaciones financieras con las Comunidades Europeas, incluyéndose entre éstas, en todo caso las relativas a las compras de productos, subvenciones y otras intervenciones de mercado financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, fondos procedentes del Fondo Social Europeo destinados a cofinanciar proyectos del Instituto Nacional de Empleo, y la puesta a disposición de los entes distintos del Estado y de los organismos autónomos de los fondos procedentes de la Unión Europea con destino a los mismos.

En cuanto a los anticipos de tesorería, se establece la obligación de cancelación antes del fin del ejercicio económico de los anticipos excepcionales derivados de la intermediación del Banco de España en los pagos o de su especial tramitación, si bien los anticipos para ejecución de acciones y programas financiados o cofinanciados por fondos europeos que estuvieran pendientes de cancelar a fin del ejercicio, podrán cancelarse en el ejercicio siguiente.

Por otro lado, se establece en el caso de acciones cofinanciadas, el reflejo en el Presupuesto de Gastos del Estado de la financiación a cargo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, conjuntamente con el importe de la financiación atribuida al Estado.

Por último, la promulgación de la Ley General de Subvenciones, determina la remisión a ésta con un carácter general del reintegro de ayudas y de la responsabilidad financiera. En el ámbito de la Política Agraria Común y en el caso de que la Comunidad Europea no asuma un importe que previamente ha sido anticipado por las diferentes Administraciones públicas, se establece que el importe no reembolsado por la Comunidad afectará a las diferentes Administraciones públicas en relación con sus respectivas actuaciones.

El capítulo II, que regula las operaciones financieras con las comunidades autónomas, responde al carácter de ley de referencia o ley general reguladora del sistema financiero del sector público estatal de la Ley General Presupuestaria, y en consecuencia contiene los principios generales de las relaciones financieras con las comunidades autónomas, que completan la regulación específica del sistema de financiación autonómico establecido por otras leyes, entre las que destaca la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

En este capítulo se incluyen también las reglas para la ejecución de los créditos del Presupuesto de Gastos destinados a las subvenciones correspondientes a competencias de ejecución no transferidas.

Por último debe destacarse la modificación del artículo 57 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, que afecta a los anticipos concedidos a las comunidades autónomas para hacer frente a los desfases transitorios de tesorería.

El último capítulo del título III regula los aspectos esenciales de las operaciones financieras con las entidades locales, estableciendo las reglas correspondientes a la gestión presupuestaria de los créditos destinados a la participación en los tributos del Estado y a la compensación de beneficios fiscales en tributos locales.

El **título IV** define y desarrolla las **Operaciones Financieras del Tesoro Público** a lo largo de cinco capítulos.

El capítulo I, relativo a las normas generales, comienza definiendo al Tesoro Público en los mismos términos en que en lo definía el texto refundido, como los recursos financieros de la Hacienda Pública Estatal, atribuyéndole como funciones principales, entre otras, la de la recaudación de los derechos y el pago de las obligaciones del Estado y la de servir al principio de unidad de caja.

La Deuda del Estado, constituida por el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado, podrá realizarse por diferentes medios: emisión pública, concertación de préstamos, etc., no estableciéndose de forma exhaustiva los medios a través de los cuales puede realizarse.

Por último, este primer capítulo destina un artículo a establecer la información que con respecto a las operaciones financieras, habrán de facilitar el Gobierno y el Ministro de Hacienda a las Cortes Generales.

El capítulo II desarrolla la normativa relativa a la Deuda del Estado, estableciendo en su primera sección la habilitación legal para la creación de Deuda, determinando la forma en que habrán de computarse los límites autorizados de variación de su saldo vivo.

Por otra parte, establece en qué sección del presupuesto se habilitarán los créditos destinados a dar cobertura presupuestaria a los gastos derivados de la misma, así como la forma en que

tanto los ingresos como los gastos provenientes de estas operaciones se imputarán a los citados créditos.

La segunda sección de este capítulo desarrolla las operaciones relativas a la Deuda del Estado, tanto en su vertiente de contratación de la misma como en lo que respecta a la realización de operaciones financieras destinadas a limitar, disminuir, o diversificar el riesgo o el coste de la deuda contraída tanto en moneda nacional como en divisas.

Asimismo, establece las competencias de los diferentes órganos de la Administración del Estado implicados en la formalización de estas operaciones y por último desarrolla la normativa relativa a las emisiones de valores, operaciones de crédito, operaciones financieras de cobertura de riesgos y otras operaciones relativas a la Deuda, con una visión más acorde con la actualidad financiera.

La tercera sección, destinada a desarrollar el Régimen Jurídico de la Deuda del Estado en lo referente a los valores representativos de la Deuda, regula la transmisión de la misma y la prescripción de las obligaciones de la Administración.

El capítulo III, sobre gestión de la Tesorería del Estado, introduce la aprobación anual de un Presupuesto Monetario.

Este instrumento, destinado a conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y evitar ineficiencias en la distribución y gestión de las disponibilidades líquidas, tiene su antecedente en el Plan de Disposición de Fondos referido en el artículo 77 de la anterior Ley General Presupuestaria, e integraría a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos.

Igualmente, constituye una novedad la obligatoriedad legal de que los pagos que se ajusten al Presupuesto Monetario sean ordenados, como criterio general y entre pagos homogéneos, por orden cronológico de recepción por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

En particular, para una gestión eficiente de la Tesorería del Estado podrán aplicarse otros criterios distintos, y, entre otros, el importe de la operación, aplicación presupuestaria o forma de pago.

En lo que respecta a las relaciones con el Banco de España y otras entidades de crédito, la presente norma no altera sustancialmente lo establecido en el texto refundido.

El capítulo IV contempla el endeudamiento y la gestión de tesorería de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

Este capítulo contempla las operaciones de endeudamiento de los organismos autónomos, condicionadas a la previa autorización de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que establecerá los términos y límites de las mismas.

Por último, el capítulo V se dedica al otorgamiento de avales por la Administración General de Estado, debiendo destacarse como novedad esencial frente a la anterior Ley General Presupuestaria, el que no se contempla la posibilidad de que los Organismos autónomos puedan otorgar avales.

El **título V** se refiere a la **contabilidad del sector público estatal**, configurándola como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria sobre la actividad desarrollada por las entidades integrantes del mismo.

Como novedad en relación con el texto refundido de la Ley General Presupuestaria anterior, el presente texto hace referencia expresa a la finalidad de la contabilidad del sector público estatal de mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades integrantes del mismo para, entre otros objetivos, suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos y facilitar la gestión y la toma de decisiones.

Se aclara la indefinición sobre las distintas situaciones contables del sector público estatal, según el plan contable aplicable (público, privado o adaptación del Plan General a las entidades sin fines lucrativos), enumerándose las entidades que están sometidas a cada uno de los regímenes.

Como novedad cabe destacar, asimismo, la enumeración de los destinatarios de la información que suministre la contabilidad de las entidades del sector público estatal: órganos de dirección y gestión, de representación política y de control externo e interno.

A todo lo anterior, incluido en el capítulo I, bajo el epígrafe "Normas generales", hay que añadir el hecho de la realización de una expresa enumeración de los principios contables públicos.

En el capítulo II de este título, referido a las competencias en materia contable, tras establecer las competencias del Ministro de Hacienda, se hace un desarrollo exhaustivo de las correspondientes a la Intervención General de la Administración del Estado, como Centro Directivo y Gestor de la Contabilidad Pública.

El capítulo III, relativo a la "Información contable", comienza estableciendo la obligación de todas las entidades del sector público estatal de formular cuentas anuales de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, haciendo referencia a continuación al contenido que deben tener dichas cuentas, de un lado para las entidades que deban aplicar los principios contables públicos, y de otro para el resto de entidades del sector público estatal.

La sección 2.<sup>a</sup> del capítulo III está referida a la Cuenta General del Estado, contemplándose su contenido, su formulación y remisión al Tribunal de Cuentas y su examen y comprobación.

Se incluye, como novedad, una sección tercera, bajo el epígrafe "Información sobre el objetivo de estabilidad y equilibrio financiero", en la que se contempla la obligación de las comunidades autónomas y corporaciones locales de suministrar la información necesaria para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria, con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 5/2001, en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y en su Reglamento de desarrollo.

Asimismo, se establece la obligación de la Intervención General de la Administración del Estado de realizar el seguimiento del cumplimiento del equilibrio financiero así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento, en el ejercicio de las competencias de centralización de la información contable de las entidades integrantes del sector público estatal.

La sección cuarta del capítulo III, denominada "Información periódica", incluye como novedades, tanto la obligación de la Intervención General de la Administración del Estado de publicar en el "Boletín Oficial del Estado" anualmente un resumen de los principales estados y documentos que conformen la Cuenta de la Administración General del Estado, como la de las entidades que deban aplicar principios contables públicos, así como las referidas en el artículo 129, y que no tengan obligación de publicidad en el Registro Mercantil, de publicar en el "Boletín Oficial del Estado" anualmente un resumen de los principales estados y documentos que conformen sus cuentas anuales.

El capítulo IV, relativo a la rendición de cuentas no presenta modificaciones esenciales respecto de la anterior regulación del procedimiento de rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, a que quedan sometidas las entidades integrantes del sector público estatal.



Una de las novedades, de naturaleza sistemática, consiste en la exclusión de la regulación de la auditoría de las cuentas anuales, que en la ley anterior se contenía en el título de contabilidad y en la materia referida al control, y que en la presente ley se regula exclusivamente en el título de control, dentro del capítulo relativo a la auditoría pública.

Por último, se destaca la regulación legal de los supuestos de rendición de cuentas de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que se extinguen o dejan de tener tal condición durante el período a que se refiere la rendición, estableciéndose la obligación de rendir una cuenta parcial hasta dicha fecha por el titular del ente en el momento de la rendición.

El **título VI** regula el **control de la actividad económico-financiera** del sector público estatal ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

La regulación contenida en esta ley no presenta modificaciones esenciales respecto de la regulación contenida en la anterior Ley General presupuestaria, centrándose las variaciones efectuadas respecto de la anterior regulación en una exposición más clara y sistemática del referido control interno, integrando en un solo título la materia que se encontraba dispersa en diferentes títulos en la anterior ley.

Asimismo, se trata unitariamente el control ejercido sobre las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y el correspondiente al resto del sector público estatal. Por otro lado, regula de una forma detallada, a diferencia de la anterior Ley General Presupuestaria, el control de carácter posterior, distinto de la función interventora, que se agrupa en dos modalidades con sustantividad propia: el control financiero permanente y la auditoría pública.

El capítulo I, relativo a las normas generales, configura el citado control como un control interno ejercido con plena autonomía respecto de las autoridades y entidades cuya gestión económico-financiera se controla, y que tiene como objetivos la verificación del sometimiento de dicha gestión a la legalidad, a los principios de buena gestión financiera y a los establecidos en la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Asimismo, y en consonancia con la relevancia atribuida a la presupuestación por objetivos, el control se concibe asimismo como un instrumento adicional para asegurar su efectividad.

Se establecen a su vez en dicho capítulo las modalidades, que son la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública, los principios de actuación y los deberes y facultades del personal controlador, regulándose por último los informes generales de control a

remitir al Consejo de Ministros, y las especialidades normativas del control de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

El capítulo II regula el ejercicio de la función interventora, estableciendo su ámbito y sus modalidades de ejercicio, y los supuestos de no sujeción a fiscalización previa.

En cuanto a la regulación de la fiscalización limitada previa, las principales innovaciones se encuentran en el reflejo legal de determinados extremos objeto de verificación que antes se encontraban recogidos en Acuerdo del Consejo de Ministros, y en la supresión de la fiscalización plena posterior, superando así la confusión conceptual existente respecto a naturaleza de la comprobación posterior de los aspectos no examinados en la fiscalización limitada previa, que no forma parte de las actuaciones de fiscalización previa, dado su ejercicio posterior y la utilización de técnicas de auditoría, quedando englobada en las actuaciones de control financiero permanente.

Por último se regulan en dicho capítulo los reparos, el procedimiento de resolución de discrepancias y la omisión de fiscalización.

La regulación legal de este último aspecto constituye una novedad, dado el rango reglamentario de la anterior regulación, y que se encuentra justificada por su trascendencia en relación con la disciplina presupuestaria y los objetivos de la citada Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La atribución de un capítulo específico al control financiero permanente, considerado como instrumento esencial para el seguimiento y control del principio de estabilidad presupuestaria, y su regulación detallada, suponen asimismo una novedad, teniendo en cuenta que en la anterior Ley General Presupuestaria se regulaba únicamente su ámbito de aplicación, estableciéndose en la actual ley su concepto, contenido y régimen jurídico de los informes derivados de su ejercicio, sometiéndose éste a un Plan anual de control financiero permanente, que asegure su planificación y sistemática.

Por último, se regula en el capítulo IV la auditoría pública, caracterizada por su carácter posterior y no permanente, y coexistente con el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría privada de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, ejercida sobre las sociedades mercantiles estatales, en los supuestos establecidos por la legislación mercantil.

Dentro del capítulo se regulan las modalidades de auditoría pública, el Plan anual de auditorías en el que se plasma su planificación anual y los informes resultantes de su ejercicio, destinándose la sección segunda a la regulación de la auditoría de las cuentas anuales de las entidades integrantes del sector público estatal, y la sección tercera a auditorías públicas específicas.

El **título VII** se dedica a las **responsabilidades** derivadas de las infracciones de la esta ley que supongan un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o a las entidades integrantes del sector público estatal. Se amplía, por lo tanto, el ámbito subjetivo de la anterior regulación, que quedaba limitada a la Hacienda Pública estatal. Dicho ámbito también queda ampliado, al considerarse responsables a las autoridades y personal al servicio de las entidades del sector público estatal, frente a la limitación establecida por la anterior ley a las autoridades y funcionarios.

El título regula los supuestos de infracción, los tipos de responsabilidad, distinguiéndose entre el dolo y la culpa, y los supuestos de solidaridad y mancomunidad en la responsabilidad.

Se regula, asimismo, la responsabilidad específica de los interventores y los ordenadores de pagos y el régimen procedimental de la exigencia de responsabilidad, distinguiéndose la competencia atribuida al Tribunal de Cuentas y la correspondiente al Gobierno y al Ministro de Hacienda.

Por último, se contempla el régimen jurídico de los reintegros derivados de la responsabilidad y las diligencias previas tendentes a asegurar su exigencia.

## 6. LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria.

La salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

La garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuirá a reforzar la confianza en la economía española, facilitará la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitirá recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. **Este convencimiento llevó en septiembre de 2011 a reformar el artículo 135 de la Constitución Española**, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



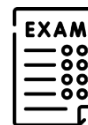
**El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012. Con la aprobación de la presente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas se da pleno cumplimiento al mandato constitucional.**

Pero, además, la reforma de la Constitución pretende también manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno. Además, esta Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea.

Fruto de lo anterior se aprobó la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, que abordaremos a continuación.

Los tres objetivos de la Ley son:

- (1) garantizar la **sostenibilidad financiera** de todas las Administraciones Públicas;
- (2) **fortalecer la confianza en la estabilidad** de la economía española;
- (3) **reforzar el compromiso** de España con la Unión Europea en materia de **estabilidad presupuestaria**.



El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

### 6.1. **Ámbito de aplicación**

A los efectos de la presente Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

El **sector Administraciones Públicas**, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:

- b) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.**
- c) Comunidades Autónomas.**
- d) Corporaciones Locales.**
- e) Administraciones de Seguridad Social.**



El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

## 6.2. Principios generales

- Principio de estabilidad presupuestaria.

La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.

Se **entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.**



En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

- Principio de sostenibilidad financiera

Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.



Se **entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.**

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

- Principio de plurianualidad.

La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.

- Principio de transparencia.

La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.

Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.

- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos

públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Principio de responsabilidad.

Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.

El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

- Principio de lealtad institucional.

Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:

- f) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- g) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- h) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- i) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la



que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.

- j) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

### **Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley y mecanismos de coordinación.**

Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley vendrán obligados a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en esta Ley.

Corresponde al Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, y respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, velar por la aplicación de dichos principios en todo el ámbito subjetivo de la presente Ley.

El Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea.

### **6.3. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.

Las Administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario. Excepcionalmente podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este caso, el déficit estructural máximo admitido para la administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

- Regla de gasto

La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, **no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.**

No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.

Se **entenderá por gasto computable** a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.



Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

**Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.**

- Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.



El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas **no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea.**

**Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de**

Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas.



El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

**El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.**

La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

Las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la

normativa sobre morosidad. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Cuando el período medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

- Prioridad absoluta de pago de la deuda pública.

Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

#### **6.4. Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas.**

En el **PRIMER SEMESTRE DE CADA AÑO, EL GOBIERNO, mediante acuerdo del Consejo de Ministros**, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en

cuanto al ámbito de las mismas, **FIJARÁ LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**, en



términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.

A los efectos previstos en el párrafo anterior, **ANTES DEL 1 DE ABRIL DE CADA AÑO** el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá las respectivas propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días a contar desde la fecha de recepción de las propuestas en la Secretaría General del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y en la secretaría de la Comisión Nacional de Administración Local.

El **ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS** incluirá el límite de **GASTO NO FINANCIERO** del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley.

Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.

La **fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido**. Si en los supuestos previstos en el artículo 13.3 se superan los límites señalados en el artículo 13.1 de esta Ley, el objetivo deberá garantizar una senda de reducción de deuda pública acorde con la normativa europea.

Para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea.

La propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública estará acompañada de un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos.

Este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Competitividad, previa consulta al Banco de España, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la

Comisión Europea. Contendrá el cuadro económico de horizonte plurianual en el que se especificará, entre otras variables, la previsión de evolución del Producto Interior Bruto, la brecha de producción, la tasa de referencia de la economía española prevista en el artículo 12 de esta Ley y el saldo cíclico del conjunto de las Administraciones Públicas, distribuido entre sus subsectores.

**El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales** acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo.

En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, los mismos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterán a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratifica por mayoría simple.

Si son rechazados, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

**(MODIFICADO POR LO 2/2024)**

Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos.

El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se publicarán para general conocimiento.

## 6.5. Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas.

Aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**, **formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.**

A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera que **deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción** de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.

## 6.6. Informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

Antes del 15 de octubre la **AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL HARÁ público**, para general conocimiento, el informe elaborado sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado y de la información a la que se refiere el artículo 27, que podrá incluir recomendaciones en caso de apreciarse alguna desviación. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones adicionales que considere.



Antes del 1 de abril de cada año, la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Igualmente, el informe recogerá el cumplimiento de la regla de gasto de los Presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá formular las recomendaciones que considere sobre el grado de cumplimiento de los objetivos.

Antes del 15 de abril de cada año, el *Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas* elevará al Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así



como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Este informe se elaborará sobre la base de la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y a la hora de valorar el cumplimiento se tendrá en cuenta un margen razonable que pueda cubrir las variaciones respecto del informe contemplado en el apartado siguiente derivadas del calendario de disponibilidad de los datos.

**Antes del 15 de octubre de cada año**, el *Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas* elevará al Gobierno un **segundo informe** sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Para la elaboración de este informe se tendrá en cuenta la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y la información actualizada remitida por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dicho informe incluirá también una previsión sobre el grado de cumplimiento en el ejercicio corriente, coherente con la información que se remita a la Comisión Europea de acuerdo con la normativa europea.

El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

Los informes a los que se refiere este artículo se publicarán para general conocimiento.

## **6.7. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas**

### **A) Medidas preventivas**

- *Medidas automáticas de corrección*

Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Asimismo, harán un seguimiento del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías que concedan para afianzar operaciones de crédito de personas físicas y jurídicas, públicas o privadas.



**Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 % de los límites establecidos en el artículo 13.1 de esta Ley para cada Administración Pública, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería.**

Los mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social se establecerán mediante norma con rango de Ley. El Gobierno hará un seguimiento de la aplicación de los mecanismos de revalorización y ajuste del sistema de pensiones, con el fin de velar por el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hará un seguimiento del cumplimiento de los periodos medios de pago a proveedores de las Comunidades Autónomas.

**Cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.6, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas formulará una COMUNICACIÓN DE ALERTA indicándose el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. La Comunidad Autónoma deberá incluir todo ello en su plan de tesorería inmediatamente posterior a dicha comunicación de alerta.**

Una vez que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas realice la comunicación de alerta a la que se refiere el párrafo anterior, **sus efectos se mantendrán hasta que la Comunidad Autónoma cumpla el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.**

El órgano interventor de la Corporación Local realizará el seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad **SE PODRÁ PROCEDER POR EL ÓRGANO COMPETENTE** de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que ésta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, **A LA RETENCIÓN DE RECURSOS** derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores. Para ello, se recabará de la Corporación Local la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos.

- *Advertencia de riesgo de incumplimiento.*

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, **el Gobierno**, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, **formulará una advertencia motivada** a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.



La Administración advertida **tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias** para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1.a).

#### B) Medidas correctivas

- *Medidas automáticas de corrección.*

En el supuesto en que el **Gobierno**, de acuerdo con los informes a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, **constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria**, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado en tanto persista el citado incumplimiento. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y



Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto.

Una vez que el plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto hubiera sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

Asimismo, la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías a las operaciones de crédito de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, incluidas las entidades de la Comunidad Autónoma no incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 2.1.b) de esta Ley, precisará de autorización del Estado. Esta autorización se podrá realizar de forma gradual por tramos de importes a avalar y garantizar, y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que se ha cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado establecerán los criterios que servirán de base para la emisión del informe regulado en este apartado, que en todo caso deberá tener en cuenta el grado de ejecución de las medidas que deben ser aplicadas por la Comunidad Autónoma para corregir la situación de incumplimiento.

Las medidas previstas en los apartados anteriores se aplicarán también en caso de formulación de la advertencia previa prevista en el artículo 19 de esta Ley.



Cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la **Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.4, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas lo comunicará a la Comunidad Autónoma indicando que partir de ese momento:**

- a) Todas aquellas modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero de la Comunidad Autónoma y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos, requerirán la adopción un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía, del que se informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma.
- b) Todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.
- c) La Comunidad Autónoma deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior nuevas medidas para cumplir con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad.

Si aplicadas las medidas previstas en el apartado 5 anterior, **el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses** consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería referida en la letra c) del apartado 5 anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas iniciará el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores. Para ello, se recabará de la Comunidad Autónoma la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos y se comunicará al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su conocimiento.

Las medidas previstas en los apartados 5 y 6 anteriores, **se mantendrán hasta que la Comunidad Autónoma cumpla con el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante seis meses consecutivos**.

- *Plan económico-financiero*

En **caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto**, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita **en el año en curso y el siguiente** el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.



El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

- a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.
- b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
- c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.
- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida.

- *Plan de reequilibrio.*

La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, **presentará un plan de reequilibrio** que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, **recogerá la senda prevista** para alcanzar el **objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas**, que permiten cumplir dicha senda.



La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 13.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, recogerá la siguiente información:

- a) La senda **prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública**, desagregando los factores de evolución que permiten el cumplimiento de la misma.
- b) Un **análisis de la dinámica de la deuda pública** que incluirá, además de las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda.

En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida.

C) Medidas coercitivas

En caso de **falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos** a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 la Administración Pública responsable deberá:



- a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Dicho acuerdo deberá detallar las medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares, a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado.
- b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.



Si en el **plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses**. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

De no adoptarse alguna de las medidas previstas en el apartado a) anterior o en caso de resultar éstas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la

administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

D) Medidas de cumplimiento forzoso.



En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, **el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma** para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos.

En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

### 6.7.1. Gestión presupuestaria

A) Plan presupuestario a medio plazo.

Se **elaborará un plan presupuestario a medio plazo** que se incluirá en el **Programa de Estabilidad**, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los **objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de conformidad con la regla de gasto.**



El plan presupuestario a medio plazo abarcará un periodo mínimo de tres años y contendrá, entre otros parámetros:

- a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto de las respectivas Administraciones Públicas.



- b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir, basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.
- c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos.
- d) Una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Las proyecciones adoptadas en el plan presupuestario a medio plazo se basarán en previsiones macroeconómicas y presupuestarias elaboradas conforme a las metodologías y procedimientos establecidos en el proceso presupuestario anual.

Toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto al mismo deberá ser explicada.

B) Límite de gasto no financiero.

El **Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales** aprobarán, en sus respectivos ámbitos, **un límite máximo de gasto no financiero**, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el **techo de asignación de recursos de sus Presupuestos**.



El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

**Antes del 1 de agosto de cada año** el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.



**Antes del 1 de agosto de cada año** las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.

C) Fondo de contingencia.

El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una **dotación diferenciada de créditos presupuestarios**

que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.



D) Destino del superávit presupuestario.

En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, **a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda.**

En el caso de la Seguridad Social, el superávit se **aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva**, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea.

Cabe destacar que, tras la crisis del COVID-19, entre los años **2020-2023 se suspendieron las reglas fiscales**, lo que supuso que no existieran objetivos de estabilidad, siendo sustituidos por unas tasas de referencia de déficit.