

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

1. Introducción

El sector público utiliza instrumentos de ordenación y planificación financiera con dos fines básicos:

1. **Control** de la actividad financiera.
2. **Efectividad y eficiencia:** Racionalizar la actividad pública y conseguir objetivos al mínimo coste.

Marco Constitucional (Art. 134 CE):

- Elaboración: Corresponde al Gobierno.
- Examen, enmienda y aprobación: Corresponde a las Cortes Generales.
- Carácter anual.
- Incluyen la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal.
- Consignan el importe de los beneficios fiscales.

2. Marco Normativo

2.1. Normativa básica

1. **Artículo 134** de la Constitución Española.
2. **Ley 47/2003**, General Presupuestaria (LGP).
3. **Ley Orgánica 2/2012** de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2.2. Ley 47/2003 General Presupuestaria

1. **Concepto:** Documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal. Sustituye al Texto Refundido de 1988 debido a nuevos condicionantes:
 - Nuevas técnicas de presupuestación y control.
 - Nuevas formas de organización (Ley 40/2015).
 - Descentralización hacia CCAA y Corporaciones Locales.
 - Unión Económica y Monetaria Europea.
 - Estabilidad presupuestaria y escenarios plurianuales.
2. **Objeto (Art. 1):** Regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control del sector público estatal.

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

2.3. Leyes anuales de presupuestos

Constan de dos partes:

1. **Contenido necesario:** Estados de gastos e ingresos.
2. **Contenido eventual:** Disposiciones para la ejecución y política económica.

Ámbito de integración (Ley 31/2022 para el año 2023):

1. Estado (AGE) y Organismos Autónomos.
2. Seguridad Social.
3. Resto de entidades (Empresariales, Fundaciones, Consorcios, Universidades no transferidas, etc.).

Limitaciones:

- Norma esencialmente temporal (aunque puede incluir preceptos plurianuales).
- **Materia tributaria:** No puede crear tributos. Solo puede modificarlos si una Ley tributaria sustantiva lo prevé.

3. El Presupuesto: Concepto y Naturaleza

3.1. La Hacienda Pública

Estudia la intervención de la autoridad pública en una economía de mercado a través de ingresos y gastos, los déficits y su financiación, y el comportamiento de las Administraciones Públicas.

3.2. Concepto (Art. 32 LGP)

Expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por los órganos del sector público estatal.

Composición del Sector Público Estatal:

1. **Administrativo:** AGE, Organismos Autónomos, Seguridad Social.
2. **Empresarial:** Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles Estatales.
3. **Fundacional:** Fundaciones del sector público estatal.

3.3. Naturaleza

Acto de autorización y control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

1. **Ingresos:** Mera previsión o estimación no vinculante.

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

2. **Gastos:** Límite para el Ejecutivo en tres aspectos:

- **Temporal:** Para el ejercicio (año natural).
- **Cuantitativo:** Importe máximo.
- **Cualitativo:** Finalidad específica.

3.4. Marco Plurianual (LO 2/2012)

1. Programación de actividad para los **3 ejercicios siguientes**.
2. Ajustados al objetivo de estabilidad presupuestaria.
3. El Ministerio de Hacienda da cuenta al Consejo de Ministros antes de aprobar el proyecto de Ley anual.

4. Contenido y Estructura

4.1. Contenido

1. Presupuestos del sector público administrativo.
2. Presupuestos de operaciones corrientes, capital y financieras del sector empresarial y fundacional.
3. Presupuestos de fondos sin personalidad jurídica.

Consideración jurídica de las cifras:

- **Sector Administrativo:** Gastos limitativos / Ingresos estimativos.
- **Sector Empresarial y Fundacional:** Tanto gastos como ingresos son estimativos.

4.2. Estructura de los Gastos (Art. 40 LGP)

1. **Orgánica:** Centros gestores (Estado, OA, SS, Otras entidades).
2. **Por Programas:** Finalidad/objetivos (Servicios básicos, Protección social, Bienes preferentes, etc.).
3. **Económica:** Naturaleza del gasto (9 Capítulos).
 - Capítulo 1: Gastos de personal.
 - Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios.
 - Capítulo 3: Gastos financieros (intereses).
 - Capítulo 4: Transferencias corrientes.

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

- Capítulo 5: Fondo de contingencia (2% del gasto no financiero para imprevistos).
- Capítulo 6: Inversiones reales.
- Capítulo 7: Transferencias de capital.
- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros (amortización deuda).

4.3. Estructura de los Ingresos (Art. 41 LGP)

1. **Orgánica:** Centros gestores.
2. **Económica:** Naturaleza del ingreso (9 Capítulos).
 - Capítulo 1: Impuestos directos y cotizaciones.
 - Capítulo 2: Impuestos indirectos.
 - Capítulo 3: Tasas y precios públicos.
 - Capítulo 4: Transferencias corrientes.
 - Capítulo 5: Ingresos patrimoniales.
 - Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales.
 - Capítulo 7: Transferencias de capital.
 - Capítulo 8: Activos financieros.
 - Capítulo 9: Pasivos financieros (emisión deuda).

5. Elaboración y Aprobación

5.1. Ciclo Presupuestario

1. **Elaboración:** Poder Ejecutivo.
2. **Aprobación:** Poder Legislativo.
3. **Ejecución:** Poder Ejecutivo.
4. **Liquidación y control:** Tribunal de Cuentas y Parlamento (31 de diciembre).

5.2. Fase de Elaboración (Art. 36 LGP)

1. Gobierno fija **objetivo de estabilidad** (3 años) y **límite de gasto no financiero** (para el año siguiente) en el primer semestre.
2. Ministerio de Hacienda fija directrices.

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

3. Ministerios remiten propuestas ajustadas a límites.
4. Ministerio de Hacienda elabora el Anteproyecto.
5. Consejo de Ministros remite el Proyecto de Ley al Congreso antes del **1 de octubre**.

5.3. Fase de Aprobación (hasta 1 de enero)

5.3.1. Tramitación en el Congreso de los Diputados

1. Publicación y enmiendas (totalidad y articulado).
2. **Debate de Totalidad:** Se aprueban cuantías globales. Si se aprueba una Enmienda a la Totalidad, el proyecto se devuelve al Gobierno.
3. **Comisión de Presupuestos:** Ponencia, debate y dictamen. Las enmiendas que aumenten gasto o bajen ingresos requieren conformidad del Gobierno.
4. **Pleno:** Debate sobre articulado y secciones. Envío al Senado.

5.3.2. Tramitación en el Senado

1. Plazo de enmiendas y Comisión de Presupuestos.
2. Pleno: Puede vetar o enmendar.

5.3.3. Aprobación Definitiva en el Congreso

1. **Si hubo Veto:** Requiere mayoría absoluta para levantarla (o simple tras 2 meses). Si no se levanta, se devuelve al Gobierno.
2. **Si hubo Enmiendas al Articulado:** Se aprueban por mayoría simple.

5.3.4. Sanción y Prórroga

1. Sanción por el Rey y publicación en BOE.
2. Si no se aprueba antes del primer día del ejercicio, se **prorrogan automáticamente** los del año anterior.

6. Modificaciones Presupuestarias

Los créditos son limitativos, pero la Ley 47/2003 permite alteraciones:

6.1. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito

Para gastos que no pueden demorarse y no existe crédito (extraordinario) o es insuficiente y no ampliable (suplemento).

6.2. Transferencias de crédito

Traspasos de dotaciones.

TEMA 44 - La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos. El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias

1. **Restricciones:** No desde operaciones financieras, no de capital a corrientes, no entre distintas secciones, no minorar créditos extraordinarios/ampliados.
2. **Excepciones:** Reorganizaciones administrativas, traspasos a CCAA, convenios.

6.3. Otras modificaciones

1. **Generaciones:** Incremento de créditos por ingresos superiores a los previstos.
2. **Ampliables:** Créditos que pueden aumentarse (ej. Pensiones Clases Pasivas, Deuda del Estado).
3. **Incorporaciones:** Uso de remanentes del ejercicio anterior en supuestos legales.

7. Conclusión

Los PGE 2023 se enmarcan en la recuperación económica y la incorporación de fondos *Next Generation EU* (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). Se busca volver a situaciones presupuestarias equilibradas a medio plazo.

- **Dato de cierre del texto:** El Gobierno ha fijado el límite de gasto no financiero para **2025** en **195.353 M€**.