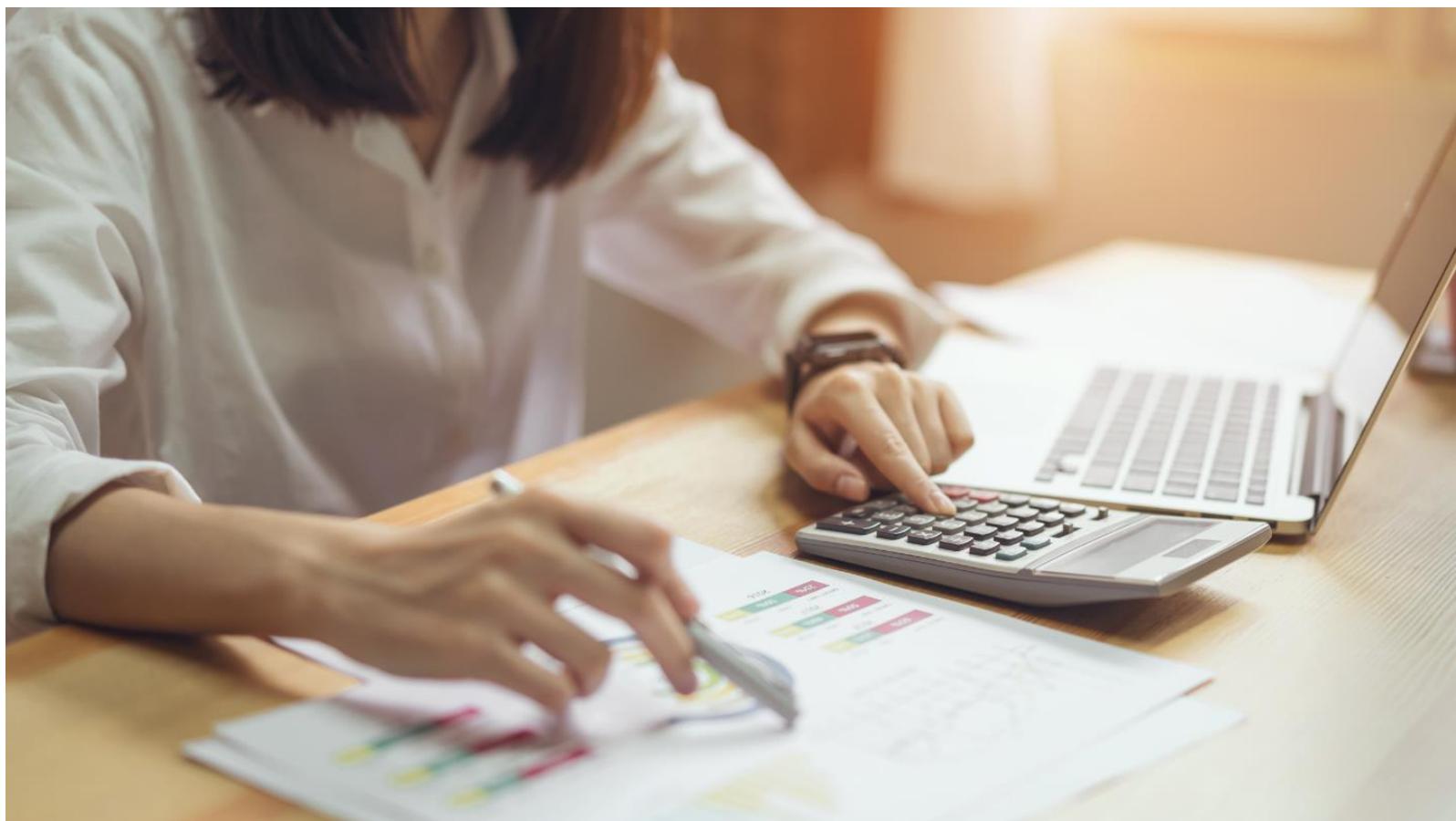


## Tema 6. El presupuesto del estado en España: concepto y estructura. Los créditos presupuestarios: clasificación.



El INAP ofrece este material de apoyo a la preparación del proceso selectivo de cambio de régimen jurídico del personal laboral G3. En ningún caso, constituirá un prerequisite ni será ni condición ni suficiente para la consecución de los objetivos de la convocatoria. Estos contenidos tendrán exclusivamente la consideración de material de apoyo a la preparación



## Índice

1.	El presupuesto del estado en España: concepto y estructura.....	3
1.1.	Introducción .....	3
1.2.	Concepto.....	4
1.3.	La regulación constitucional y normativa aplicable .....	5
1.4.	Los principios presupuestarios.....	8
1.5.	Ámbito subjetivo .....	10
1.6.	Naturaleza.....	12
1.7.	Contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado .....	14
1.7.1.	Articulado.....	14
1.7.2.	Estados cifrados o numéricos.....	15
1.8.	Estructura de los Presupuestos del Estado.....	16
1.9.	Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado .....	18
1.9.1.	Actores que participan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado .....	19
1.9.2.	Proceso de elaboración .....	20
1.9.3.	Aprobación y presentación en el Congreso del Proyecto de Ley	21
1.9.4.	Tramitación parlamentaria .....	21
2.	Los créditos presupuestarios: clasificación .....	22
2.1.	Los créditos presupuestarios: concepto .....	22
2.2.	Vinculación y especificación de los créditos presupuestarios .....	23
2.3.	Clasificación.....	24
2.3.1.	Estado de gastos .....	24
2.3.2.	Estado de ingresos .....	31
2.4.	Modificaciones de crédito.....	33
2.4.1.	Transferencias de crédito .....	34
2.4.2.	Generaciones de crédito.....	35
2.4.3.	Créditos ampliables.....	36
2.4.4.	Incorporaciones de crédito .....	36
2.4.5.	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.....	37
3.	Resumen.....	38
4.	Bibliografía .....	40

# 1. El presupuesto del estado en España: concepto y estructura

## 1.1. Introducción

Las finanzas públicas pretenden satisfacer determinadas necesidades sociales que se atenderán con el diseño y la implementación de las correspondientes políticas públicas. Para lograr que la actividad financiera pública logre ese objetivo, se inicia un proceso de toma de decisiones sobre la asignación que ha de hacerse de los recursos públicos disponibles. Esto, en esencia, conforma la política económico - financiera del poder Ejecutivo. En este marco, el presupuesto público es un exponente de esta política económica y, además, el principal instrumento para su ejecución.

Tanto el gasto público como el presupuesto han ido adquiriendo un protagonismo creciente con el paso del tiempo hasta el punto de que su estudio se ha integrado en la Teoría de la Hacienda Pública en la que se analiza, entre otros, el impacto del gasto público en la eficiencia del funcionamiento del sistema económico y tributario.

Los Presupuestos Generales del Estado, según el mandato constitucional, son elaborados por el Gobierno y se remiten a las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación. Por ello, deben entenderse como el resultado de una estrategia de acción colectiva en la que participan las fuerzas políticas y sociales del país. La consideración de los Presupuestos Generales del Estado como una de las políticas más importantes del poder Ejecutivo reside en que estos son plasmados jurídicamente en una Ley con unas características especiales dada su singularidad.

Por un lado, desde un punto de vista formal, la Carta Magna, en su artículo 134, establece el plazo en el que deben presentarse los Presupuestos al Congreso de los Diputados antes de la expiración de los del ejercicio anterior o las limitaciones al derecho de enmienda, entre otros. Asimismo, en la Sección 2º, Capítulo III, Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y en el Capítulo III, Título IV del Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 se consagran cuestiones esenciales como la prioridad de su tramitación con respecto a los demás trabajos de las Cámaras, así como las particularidades en la presentación de enmiendas, además de otras especificidades.

Por otro lado, desde un punto de vista material, la Ley de Presupuestos Generales del Estado recoge un contenido mínimo y necesario constituido por la previsión anual de la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos. Adicionalmente,

podrá regularse en esta misma ley otro tipo de cuestiones siempre y cuando guarden relación con las previsiones de gastos e ingresos que integran los Presupuestos o con su ejecución. Por ejemplo, la experiencia refleja que también puede regularse alguna especificidad en la vinculación de créditos y en las competencias de las modificaciones presupuestarias, entre otros.

## 1.2. Concepto

La formulación de la definición de los presupuestos, o si se prefiere, de los Presupuestos Generales del Estado, debe responder a las particularidades que distinguen la Ley que los aprueba con respecto al resto de actos legislativos. Esta no es una tarea sencilla dada la complejidad que supone la exigencia constitucional de que los Presupuestos Generales del Estado engloban la totalidad de la actividad financiera del Sector Público Estatal.

Siguiendo con las diferentes propuestas conceptuales de la doctrina, es de obligada mención el pensamiento del economista del siglo XX Neumark quien entendía los presupuestos como el resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio, obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

La derogada Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, ya definía los Presupuestos Generales del Estado como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio”*. El limitado ámbito subjetivo que contemplaba esta norma fue ampliado con el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo en 1988. La definición se sustituyó por una más descriptiva, que incluía las categorías de presupuestos que incluyen los Generales del Estado.

No obstante, y para finalizar, se debe recurrir a la formulación que hace la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y que debe considerarse como la definición de referencia. La norma consagra los presupuestos en su artículo 32 como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática, de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio de cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”*.

Por tanto, puede decirse que los Presupuestos Generales del Estado van a determinar las obligaciones económicas que como máximo podrán reconocer todas aquellas entidades que integran el Sector Público Estatal con presupuestos limitativos, así como los derechos a reconocer en el ejercicio económico; las operaciones financieras y no financieras a realizar por los integrantes del Sector Público Estatal y la estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

### 1.3. La regulación constitucional y normativa aplicable

Una vez entendido el concepto de Presupuestos Generales del Estado y tras haber mencionado de manera sucinta algún precepto constitucional, es primordial comprender, a continuación, la regulación que consagra la Carta Magna con respecto a la función presupuestaria.

Para ello, cabría acudir al artículo 134, Título VII Económica y Hacienda de la Constitución Española de 1978.

#### **“Artículo 134.**

1. *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.*
2. *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*
3. *El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*
4. *Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*
5. *Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.*
6. *Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.*
7. *La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.”*

La Carta Magna consagra, por tanto, unos pilares fundamentales en la elaboración y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, a saber, los actores competentes y sus funciones, la temporalidad, el ámbito subjetivo, el plazo de presentación del proyecto de ley, la posibilidad de prórroga y los límites de la norma.

Por otro lado, es de especial relevancia mencionar el artículo 135 en tanto que consagra un principio fundamental de la función presupuestaria: **el principio de estabilidad presupuestaria**. Este artículo fue reformado en septiembre del año 2011 y tuvo como finalidad incorporar la regla fiscal como un precepto constitucional más. La inclusión de este principio en la Carta Magna supone

constitucionalizar el límite del déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de la referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La incorporación de este principio en la Constitución reviste, si cabe, de una mayor importancia si se comprende el contexto económico-financiero en el que se produjo dicha reforma.

Junto con estos preceptos constitucionales, cabe remarcar, en primer lugar, la ya mencionada Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Esta norma cuenta con un Preámbulo, siete Títulos, veintiséis Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias y una Disposición Derogatoria. El articulado se desarrolla en los siguientes Títulos:

- Título I. Del ámbito de aplicación y de la Hacienda Pública Estatal.
- Título II. De los Presupuestos Generales del Estado.
- Título III. De las Relaciones financieras con otras administraciones.
- Título IV. Del Tesoro Público, de la Deuda del Estado y de las Operaciones Financieras.
- Título V. Contabilidad del Sector Público Estatal.
- Título VI. Del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Título VII. De las responsabilidades.

En lo que respecta a los Presupuestos Generales del Estado se debe tener en consideración el articulado previsto en el Título II. De los Presupuestos Generales del Estado, que comprende del artículo 26 al 46. En este caso, los capítulos que integran este título y que se consideran fundamentales para el conocimiento del objeto del presente tema, son los siguientes:

- Título II. De los Presupuestos Generales del Estado.
  - o Capítulo I. Principios y reglas de programación y de gestión presupuestaria.
  - o Capítulo II. Programación presupuestaria y objetivo de estabilidad.
  - o Capítulo III. Contenido, elaboración y estructura.
  - o Capítulo IV. De los créditos y sus modificaciones.
  - o Capítulo V. De las Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles Estatales y Fundaciones del Sector Público Estatal.
  - o Capítulo VI. De la Gestión presupuestaria.

Por otro lado, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera responde a la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en tanto que el apartado cinco de este mismo artículo encomienda al legislador el desarrollo de los principios previstos en el mismo al establecer que:

*“Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

- a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
- b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
- c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.”*

La relevancia del desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se hace latente cuando se dicta que sea una ley orgánica y no una ordinaria la que regule y desarrolle estos principios. Esto supone, por tanto, una mayoría absoluta para aprobar y/o modificar lo contemplado en esta ley. Dicho de otra forma, estos principios gozan de una protección constitucional al exigirse esa mayoría absoluta en su regulación.

Por último, cabe remarcar la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024. En esta Orden se regula los criterios generales de presupuestación, el ámbito institucional de los presupuestos, el proceso de elaboración y tramitación del anteproyecto de presupuestos, estableciendo la composición de los órganos participantes en su proceso de elaboración, los plazos y la documentación para la elaboración y el contenido de las estructuras presupuestarias.

Las siguientes tablas resumen los preceptos constitucionales y las principales normas aplicables que deben tenerse en cuenta para la comprensión del objeto de este tema:

*Tabla 1. Resumen del articulado constitucional en materia presupuestaria.*

<b>Constitución Española de 1978</b>	<b>Articulado</b>
Competencias, objeto, plazos y límites en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.	Artículo 134, Título VII Económica y Hacienda.
Principio de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	Artículo 135, Título VII Económica y Hacienda.

Tabla 2. Principales textos legales aplicables en materia de Presupuestos Generales del Estado

Texto legal	Articulado a tener en cuenta
Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.	Artículos 26-46, Título II. De los Presupuestos Generales del Estado.
Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	Artículos 3-10, Capítulo II. Principios Generales. Artículos 29-32, Capítulo VI. Gestión Presupuestaria.
Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024.	Articulado completo.
Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ( <i>prorrogados</i> ).	Articulado completo.

#### 1.4. Los principios presupuestarios

La elaboración de los presupuestos y, en definitiva, la función presupuestaria, se rige por una serie de principios fundamentales. De lo previsto en la regulación constitucional y normativa, puede establecerse los siguientes principios presupuestarios:

##### a. Principio de reserva de ley

La Constitución Española establece en su artículo 135.4 que los Presupuestos tendrán la forma jurídica de Ley. Por su parte, si bien puede establecerse que se trata de una reserva de ley impropia pues es la Constitución la única en su orden capaz de establecer qué es reserva de ley, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece qué materias se rigen por su norma específica, como puede ser el sistema tributario estatal, el régimen jurídico general del patrimonio del sector público estatal, el régimen jurídico general de las Haciendas Locales o el régimen general de la contratación de las entidades integrantes del Sector Público Estatal, entre otros.

##### b. Principio de competencia

Tanto la Constitución Española como la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establecen el reparto competencial en la elaboración, aprobación, enmienda o devolución y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

### c. Principio de control

Este principio se enmarca en las diferentes actuaciones de control interno y externo de las actuaciones públicas, así como de las funciones fiscalizadoras que ejercen los correspondientes órganos del Estado. Con respecto al control interno cabe destacar el papel de la Intervención General de la Administración del Estado. Por otro lado, el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas por mandato constitucional previsto en el artículo 136 de la Carta Magna y sus normas regulatorias, como son la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

### d. Principio de contabilidad

Las entidades integrantes del sector público estatal deberán aplicar los principios contables. La contabilidad del sector público estatal se erige como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria que tiene como finalidad mostrar, a través de estados e informes, una imagen veraz y fiel del patrimonio, situación financiera resultados y ejecución del presupuesto.

### e. Principio de no afectación

Este principio se refiere a que todos los ingresos públicos se destinen a financiar indistinta y globalmente los gastos públicos. De manera expresa, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, en su artículo 27.3 establece que la afectación de los recursos del Sector Público Estatal a unos fines concretos se establecerá excepcionalmente por ley.

### f. Principio de especialidad

Las habilitaciones de créditos contempladas en los Presupuestos Generales del Estado son especiales y condicionadas, esto es, se utilizarán para gastos concretos y determinados, completamente especificados (especialidad cualitativa), por una cuantía concreta máxima (especialidad cuantitativa) y por un tiempo limitado.

### g. Principio de universalidad

La propia Constitución Española, establece que los Presupuestos Generales del Estado deberán comprender la totalidad de gastos e ingresos de todas las entidades del Sector Público Estatal.

### h. Principio de estabilidad presupuestaria

Este se refiere a la situación de equilibrio o superávit estructural que deberá tenerse en cuenta tanto en la elaboración como en la aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los sujetos que contempla la Ley. Con respecto a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entidades de derecho público, se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

### i. Principio de sostenibilidad financiera

Se entiende 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 la Ley.

Para hacer efectivo este principio, toda operación financiera deberá someterse al principio de prudencia financiera.

**j. Principio de plurianualidad**

De conformidad con la normativa europea, la elaboración y ejecución de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos de aplicación de la Ley, se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad.

**k. Principio de Transparencia**

La contabilidad pública deberá contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, entre otros.

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

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.

**m. Principio de responsabilidad**

Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En todo caso, se dará audiencia a la administración afectada.

**n. Principio de lealtad institucional**

Este principio se basa en el respeto del ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración tenga atribuidas, así como en la asistencia y cooperación activas entre administraciones públicas, entre otros.

## 1.5. **Ámbito subjetivo**

Como se ha estudiado previamente, el artículo 134.2 de la Constitución Española establece que los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público Estatal. Para determinar el ámbito subjetivo al que se aplican los preceptos constitucionales y normativos relativos a la función presupuestaria, hay que entender qué se entiende por Sector Público Estatal.

El artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que el Sector Público Estatal está integrado por la Administración General del Estado y el Sector Público Institucional Estatal. Asimismo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, modifica este artículo estableciendo que conforma el Sector Público Institucional Estatal las siguientes entidades:

- a. Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, a saber:
  - i. Organismos Autónomos.
  - ii. Entidades Públicas Empresariales.
- 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 propia.
- 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.

Por otra parte, atendiendo a la naturaleza económico-financiera de las entidades de derecho público, el artículo 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, determina que el Sector Público Estatal se divide en:

- 1) **Sector Público Administrativo.** Se encuentra integrado por:
  - 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:
    - i) 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.
    - ii) 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
- 2) **Sector Público Empresarial.** El sector público empresarial está integrado por:
  - a) Las entidades públicas empresariales. Son entidades de derecho público que realizan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica. En este caso, les resulta aplicable el régimen de Derecho Público en relación con el ejercicio de potestades públicas aun cuando se rijan por el derecho privado.

- b) Las sociedades mercantiles estatales. Son aquellas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social por parte del Sector Público Estatal sea superior al 50 por ciento.
- 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.

3) **Sector Público Fundacional.** Lo integran las fundaciones del Sector Público Estatal.

Por último, y para terminar con el estudio del ámbito subjetivo de aplicación de las normas presupuestarias, cabe mencionar lo contemplado en el artículo 1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2023 que establece que en los presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2023 se integran:

- 1) Los presupuestos con **carácter limitativo**:
  - a. Del Estado.
  - b. De los organismos autónomos.
  - c. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.
  - d. De las agencias estatales y del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.
- 2) Los presupuestos con **carácter estimativo** de las siguientes entidades:
  - a. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.
  - b. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.

## 1.6. Naturaleza

De todo lo estudiado hasta ahora, puede concluirse que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una Ley particular. De la interpretación de la propia Carta Magna puede intuirse que la función presupuestaria de las Cortes Generales no es enteramente equiparable a la función legislativa.

En primer lugar, el artículo 66.2 de la Constitución Española determina lo siguiente:

*“2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.*

En segundo lugar, el artículo 134.4 habla de *“Ley de Presupuestos”*.

Por tanto, ante la clara distinción constitucional de las funciones legislativa y presupuestaria, cabe cuestionarse si las Cortes Generales están ejerciendo su función legislativa al aprobar los Presupuestos Generales del Estado o bien si están dictando un acto de naturaleza distinta aun cuando este asuma la forma de Ley.

Esta es una cuestión que se venía debatiendo en la doctrina alemana de la segunda mitad del siglo XIX. La cuestión de fondo era la dualidad que se apreciaba entre ley formal y ley material. Esto es, entre actos que revisten forma de ley por emanar de un Parlamento, aunque no contienen normas jurídicas (*ley formal*) y actos que incorporan normas fundamentales, así como el régimen de derechos y deberes de los afectados (*ley material*). La teoría jurídica del alemán Laband apuntaba por considerar la Ley de Presupuestos como una circunstancia puramente competencial distinta al resto de leyes en sentido material.

Actualmente, en el derecho positivo español, puede afirmarse en base a los preceptos previstos en la Constitución Española, así como a la jurisprudencia constitucional, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una ley en sentido pleno, tanto formal como material. El debate se suscitó en nuestro derecho positivo cuando se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1981 ante el Tribunal Constitucional. El recurso se justificó en que se consideraba inconstitucional que la Ley de Presupuestos regulase materias relativas a la Seguridad Social, modificación de tributos, clases pasivas del Estado y modificaciones presupuestarias, entre otros. En su sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce el amplio debate sobre la singularidad de la Ley de Presupuestos y dictamina que la función de aprobar los Presupuestos no es una función distinta de la función legislativa al determinar que *“ésta es el vínculo fundamental de la dirección y orientación político-económica de coyuntura. De ahí la importancia política de los debates parlamentarios. Y ello es tanto como admitir que la Ley de Presupuestos tiene una finalidad institucional precisa como Ley «económica» de y sobre ingresos y gastos.”*

En definitiva, puede decirse que las Cortes Generales, al aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado, están ejerciendo todas las funciones constitucionales previstas en el artículo 66.2 de la Constitución:

- **La función legislativa**, al aprobar un acto legislativo en forma de Ley.
- **La función presupuestaria**, al aprobar los Presupuestos Generales del Estado.
- **La función de control** de la acción del Gobierno, al originarse ese debate parlamentario entre las diferentes fuerzas políticas que, mediante su votación, depositan o no su confianza logrando la aprobación o rechazo de los Presupuestos Generales del Estado.

## 1.7. Contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado

La Ley de Presupuestos Generales del Estado, siguiendo con el mandato constitucional previamente analizado, contempla la previsión de ingresos y gastos de las entidades que engloban el Sector Público Estatal, así como la previsión de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

El Tribunal Constitucional, en lo que respecta a esta materia, ha ido matizando el contenido posible de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado. En su jurisprudencia, ha manifestado que existe un contenido necesario en estas leyes anuales, como es la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y los entes vinculados o dependientes de él en el ejercicio correspondiente.

Asimismo, el Tribunal Constitucional también ha considerado la posibilidad de que exista un contenido eventual limitado a las materias o cuestiones que guarden relación directa con las previsiones de ingresos, habilitaciones de gastos o criterios de la política económica general.

En materia tributaria, tal y como se ha estudiado anteriormente, el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución Española dispone que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos nuevos, aunque sí podrá modificarlos cuando una Ley tributaria así lo prevea.

### 1.7.1. Articulado

La vigente Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, se estructura en los siguientes títulos:

- *Título I. De la aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones*

La parte esencial de la Ley de Presupuestos se recoge precisamente en este Título por cuanto que se aprueban, en el mismo, la totalidad de los estados de ingresos y gastos del Sector Público Estatal y se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Adicionalmente, contiene las normas de modificación y ejecución de créditos presupuestarios, las limitaciones presupuestarias y los créditos vinculantes.

- *Título II. Gestión presupuestaria*

En este Título se regulan las reglas para la gestión presupuestaria de los créditos destinados a la Seguridad Social, Educación Sanidad, así como la participación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la recaudación tributaria.

- *Título III. De los gastos de personal*

Las normas relativas a la gestión de los gastos del personal se incluyen en este Título. Concretamente incluye las normas relativas a las retribuciones de los funcionarios del Estado, personal de las Fuerzas Armadas, Cuerpo de la Guardia

Civil y Cuerpo Nacional de Policía, personal de la Seguridad Social y del personal al servicio de la Administración de la Justicia, entre otros. Otros preceptos como la autorización del incremento en un 3,5% de las retribuciones del personal al servicio del sector público o la aprobación del régimen retributivo de altos cargos, también se incluyen en este Título.

- *Título IV. De las pensiones públicas*

En este Título se consagra el criterio para la revalorización de las pensiones, así como la determinación de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, los criterios para la fijación de las pensiones máximas y el sistema de complementos por mínimos, entre otros.

- *Título V. De las Operaciones Financieras*

El objeto fundamental de este Título es autorizar la cuantía hasta la cual el Estado y los Organismos Públicos pueden realizar operaciones de endeudamiento. También se regulan las normas relativas a la gestión de avales públicos y otras garantías y las relaciones del Estado con el Instituto de Crédito Oficial, entre otros.

- *Título VI. Normas Tributarias*

En este Título se recogen todas las modificaciones de aquellos tributos, cuya regulación es competencia del estado, cuyas leyes reguladoras autorizan realizar determinadas modificaciones mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado, siguiendo con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución.

- *Título VII. De los Entes Territoriales*

La finalidad de este Título es regular todas aquellas transferencias de recursos que se nutren de los Presupuestos Generales del Estado y que se dedican a financiar a las Corporaciones Locales y a las Comunidades Autónomas.

- *Título VIII. Cotizaciones Sociales*

Por último, este título regula las bases y los tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, a las Mutualidades Generales de Funcionarios, así como la cotización a derechos pasivos.

Finalmente, también se contemplan una serie de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, en las que se recogen preceptos de índole muy variada.

### **1.7.2. Estados cifrados o numéricos**

Como se ha estudiado previamente, el artículo 134 ordena que los Presupuestos Generales del Estado incorporen la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público Estatal, así como los beneficios fiscales que afecten a los tributos.

Siguiendo con este mandato, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 33.2, desarrolla lo siguiente:

*“2. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán:*

- a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior.*
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.*
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior.*
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.*
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”*

Todo este contenido aparece detallado de acuerdo con una serie de criterios en unos estados conocidos como estados cifrados o numéricos. Este contenido numérico se estructura de la siguiente manera:

- **Presupuestos administrativos**, es decir, estado de gastos e ingresos de los entes que forman parte del sector público administrativo. Se trata de presupuestos limitativos y vinculantes en relación con los gastos.
- **Presupuestos de explotación y capital** de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del Sector Público Estatal y de los fondos sin personalidad jurídica.

## 1.8. Estructura de los Presupuestos del Estado

A tenor de lo recogido en el artículo 6 de la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, los Presupuestos Generales del Estado se estructuran en tres grandes pilares:

- Estructura general del presupuesto de gastos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.
- Estructura general del presupuesto de ingresos de las entidades integrantes del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.
- Estructuras específicas.

### a) Estructura general del presupuesto de gastos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

El presupuesto de gastos con carácter limitativo de las entidades integrantes del sector público administrativo se estructura teniendo en cuenta las finalidades u

objetivos que el presupuesto pretender conseguir, la organización de los distintos entes integrantes del sector público administrativo estatal y la naturaleza económica de los gastos. Adicionalmente, informará de la distribución territorial de las inversiones reales.

Por otro lado, también se recogerán los créditos destinados a financiar actuaciones enmarcadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este presupuesto de gastos se estructurará, a su vez, en base a una clasificación por programas, orgánica y económica.

En lo que respecta a la estructura de programas, existen programas generales y programas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El desarrollo de la clasificación de los créditos presupuestarios en programas se explicará en el apartado 2.

Con respecto a la estructura orgánica, consiste en la distribución de las dotaciones consignadas por centros gestores, que son aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad de los mismos. El desarrollo de la clasificación de los créditos presupuestarios en base a la estructura orgánica se explicará en el apartado 2.

Por último, los créditos incluidos en este presupuesto se ordenarán siguiendo, además, una estructura económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Adicionalmente, existe una estructura económica propia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El desarrollo de la clasificación de los créditos presupuestarios en base a su naturaleza económica se explicará en el apartado 2.

#### **b) Estructura general del presupuesto de ingresos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.**

En este caso, el presupuesto de ingresos de las entidades del sector público administrativo estatal se estructura siguiendo una clasificación orgánica y económica. Al igual que en el caso anterior, el desarrollo de la clasificación de los créditos en estas tres categorías se explicará en el apartado 2.

#### **c) Estructuras específicas**

Por último, cabe destacar que en los Presupuestos Generales del Estado existe, además, una estructuración específicos de los créditos. Concretamente, los créditos de las siguientes entidades se estructurarán de manera especial:

- El presupuesto de la Seguridad Social se presentará siguiendo el marco del procedimiento previsto por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con arreglo a su estructura orgánica y acompañado de un

documento de equivalencias entre la estructura por programas de su presupuesto y la estructura de programas de carácter general explicada en el apartado 1.8.1.

- Los presupuestos de carácter estimativo de las entidades pública empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal comprenderán los presupuestos de explotación y de capital, elaborados en virtud de lo dispuesto por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Los presupuestos de carácter estimativo de los consorcios, universidades públicas no transferidas, fondos sin personalidad jurídica propia y demás entidades de derecho público del sector público administrativo estatal comprenderán los presupuestos de explotación y de capital elaborados, en este caso, en virtud de los términos establecidos por la Dirección General de Presupuestos.

## 1.9. Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado

La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se conforma como un proceso complejo en el que participan diferentes actores y que se encuentra sujeto a una serie de reglas que fija el ordenamiento jurídico. Concretamente, el marco normativo que regula el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se encuentra regulado por:

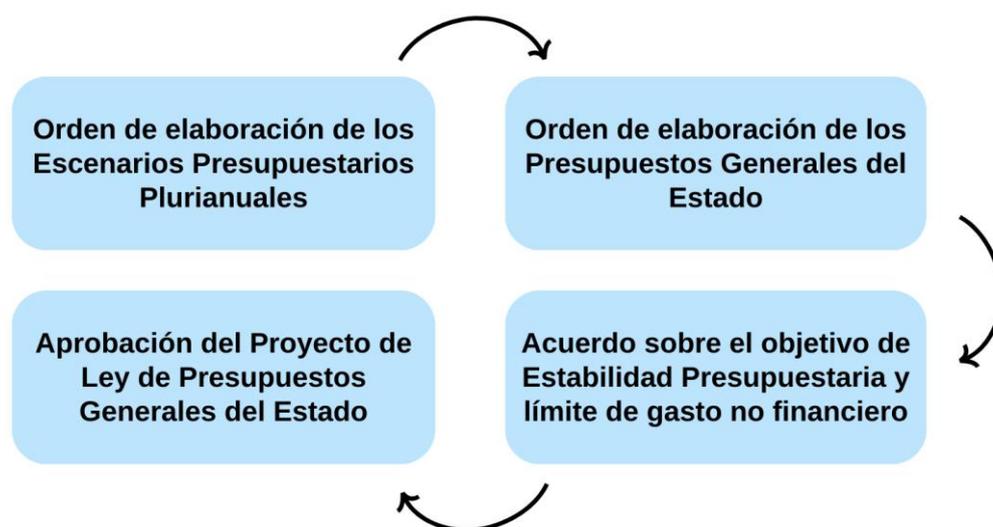
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículos comprendidos entre el 36 y 38)
- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 30 y siguientes)
- Las correspondientes Órdenes Ministeriales que se aprueben por el Ministerio de Hacienda en la que se regulan las instrucciones y normas del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. En este caso, como ya se ha estudiado previamente, la Orden que regula las instrucciones para la elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2023 es la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre.

El procedimiento de elaboración sigue una serie de hitos que se van sucediendo de manera ordenada y cronológica. A saber:

- 1) En primer lugar, se aprueba la **Orden de elaboración de los Escenarios Presupuestarios Plurianuales**. Esta Orden fija las reglas para elaborar escenarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. En cualquier caso, deberán ajustarse al objetivo de estabilidad presupuestaria.
- 2) En segundo lugar, se aprueba la **Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado**.
- 3) A continuación, se aprueba el **Acuerdo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero**, conocido coloquialmente como *el techo de gasto*. Cada primer

semestre de cada año, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda y previo informe favorable del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, el Gobierno establece el objetivo de estabilidad y deuda pública, así como el límite de gasto no financiero de los Presupuestos Generales del Estado. En última instancia se pronunciarán las Cortes quienes decidirán aprobar o rechazar dicho límite.

- 4) **Culminación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.** La persona titular del Ministerio de Hacienda elevará a Consejo de Ministros el anteproyecto de ley para su aprobación. En el momento en que ese hecho se produzca, el anteproyecto adoptará finalmente la forma de proyecto de ley. Posteriormente, el proyecto se remitirá a las Cortes Generales para su tramitación que gozará, como se ha analizado anteriormente, de prioridad sobre el resto de los trabajos parlamentarios.



*Ilustración 1. Secuencia de hitos en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*

### 1.9.1. Actores que participan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado

A continuación, se detallan los principales agentes y órganos participantes en el proceso de elaboración.

#### d) La Comisión de Políticas de Gasto

Se encuentra presidida por la persona titular del Ministerio de Hacienda o, en caso de ausencia, por la persona titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y tiene como finalidad determinar la distribución del gasto estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas presupuestarias y sus límites cuantitativos. A esta Comisión acudirán las personas titulares de los ministerios o, en su ausencia, las titulares de las Subsecretarías de estos.

### **e) Comisiones de Análisis de Programas**

Existirá una Comisión de Análisis de Programas en cada ministerio presidida por la persona titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (Ministerio de Hacienda). Además, estará integrada por la persona titular de la Dirección General de Presupuestos (Ministerio de Hacienda), la persona titular de la Subsecretaría del ministerio correspondiente, el o la jefa de la Oficina Presupuestaria del ministerio correspondiente, y cuando así se considere, los gestores de gasto. Estas Comisiones se encargan de analizar los programas presupuestarios y sus objetivos, así como sus necesidades financieras.

### **f) Comisiones Presupuestarias de los Ministerios**

Al igual que en el caso anterior, en cada ministerio existirá una Comisión Presupuestaria presidida por la persona titular de la Subsecretaría correspondiente y en la que participarán todos los centros directivos, organismos autónomos adscritos al departamento y demás entidades que así se considere. Estas Comisiones se encargan de formular los criterios de prioridad, revisar los programas presupuestarios existentes, así como su seguimiento y, sobre todo, de elevar al Ministro/a la aprobación del anteproyecto de presupuesto del departamento.

### **g) Otros agentes**

Adicionalmente, cabría destacar el papel que desempeñan otros actores como las Oficinas Presupuestarias de los ministerios o la Dirección General de Presupuestos, adscrita a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda.

## **1.9.2. Proceso de elaboración**

La Dirección General de Presupuestos elaborará los estados de gastos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2024 teniendo en cuenta las orientaciones de política económica, el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado, las prioridades formuladas por la Comisión de Políticas de Gasto, las conclusiones resultantes, en su caso, de las Comisiones de Análisis de Programas y las propuestas remitidas por los distintos centros gestores. Estas propuestas provienen de las Oficinas Presupuestarias de los departamentos ministeriales.

En el caso de las propuestas de los centros directivos del propio Ministerio de Hacienda, será la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos la encargada de la coordinación de estas.

Una vez que los estados de gastos e ingresos se han elaborado, se elevarán a la persona titular del Ministerio de Hacienda quien someterá al acuerdo del

Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2024.

Cabe destacar dos particularidades:

- Los anteproyectos de presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales serán elaboradas por la Dirección General de Presupuestos a partir de las propuestas remitidas por el Ministerio de Sanidad y por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, respectivamente. Una vez elaborados ambos anteproyectos, la Dirección General de Presupuestos los enviará al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para su integración en el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social.
- Por su parte, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones unirá los anteproyectos de presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales a los del resto de las Entidades Gestoras, Tesorería General de la Seguridad Social, Gerencia de Informática de la Seguridad Social y Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social para formar el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social, que se remitirá al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado.

### **1.9.3. Aprobación y presentación en el Congreso del Proyecto de Ley**

Tras haber elaborado el anteproyecto de ley, la persona titular del Ministerio de Hacienda lo elevará al acuerdo de Gobierno. Una vez que recaee en acuerdo de Gobierno y convertido, por tanto, en proyecto de ley, será remitido a las Cortes Generales antes del 1 de octubre del año anterior al que se refiera el proyecto de presupuestos, cumpliéndose así el mandato constitucional que la Carta Magna encomienda al Gobierno en su artículo 134: *“el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado (...)”*.

### **1.9.4. Tramitación parlamentaria**

El Gobierno remitirá a la Mesa del Congreso de los Diputados el proyecto de ley. La Mesa se encargará de comprobar, en primer lugar, que al proyecto acompaña la documentación pertinente que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece. Tras esta comprobación, la Mesa ordenará la publicación en el Boletín Oficial del Estado el proyecto de ley. En este momento, los diputados y grupos parlamentarios tendrán un plazo de 15 días para presentar las enmiendas, que podrán ser a la totalidad, al articulado o al estado de autorización de gastos.

Finalizado dicho plazo, si existiesen enmiendas a la totalidad, se celebrará un debate en el Pleno de la Cámara. Si se rechazase en pleno estas enmiendas o

si directamente no se hubieran presentado enmiendas a la totalidad, el proyecto se remite a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados. Esta Comisión elaborará un dictamen que será elevado a Pleno de la Cámara para debate y votación final.

Si se aprobase el proyecto en esta votación, el titular de la Presidencia del Congreso de los Diputados lo remitirá al titular de la Presidencia del Senado. Ya en el Senado, se distribuirá el proyecto de ley a los senadores que dispondrán de un plazo de diez días para presentar enmiendas y propuestas de veto. Estas serán debatidas en la Comisión de Presupuestos del Senado y, posteriormente, se votará el proyecto en Pleno de la Cámara.

El Senado dispone de dos meses para dicha tramitación si bien podrá reducirse a veinte días si el proyecto de ley es declarado urgente.

De vetarse o enmendarse el proyecto de ley en el Senado, deberá ser sometido a una nueva consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados. Las enmiendas aprobadas por el Senado serán sometidas a votación en el Pleno del Congreso, siendo necesario que obtengan una mayoría simple para que queden incorporadas al texto del proyecto.

En caso de que el Senado hubiere vetado el proyecto de ley, se requerirá de una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados para levantar dicho veto. En caso contrario, se realizará una segunda votación dos meses después a contar desde la formulación del veto en donde se requerirá una mayoría simple para su votación. Si en esta segunda votación tampoco resultase levantado el veto, el proyecto de ley quedará finalmente rechazado.

Si se aprobase el proyecto de ley, se procederá a la publicación en el Boletín Oficial del Estado y, a diferencia del resto de normas del ordenamiento jurídico, no entrará en vigor a los veinte días de su publicación, tal y como recoge el artículo 2 del Código Civil, sino que, de acuerdo con los artículos 134 de la Carta Magna y 38 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entrará en vigor el primer día del ejercicio económico.

## **2. Los créditos presupuestarios: clasificación**

### **2.1. Los créditos presupuestarios: concepto**

El crédito presupuestario es la representación, tanto cualitativa como cuantitativa, de las obligaciones que el ente público encargado de gestionarlo deberá atender para la consecución de una serie de actuaciones.

Siguiendo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se entiende por crédito presupuestario como la asignación individualizada de gasto que figuran en los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y sujetos del sector público administrativo estatal y que se encuentran a

disposición de los centros gestores para poder cubrir las necesidades para las que hayan sido aprobados y consignados.

Es esencial remarcar que el concepto de crédito presupuestario únicamente se refiere a las consignaciones de los presupuestos de gasto de las entidades que conforman el sector público estatal.

## 2.2. Vinculación y especificación de los créditos presupuestarios

La vinculación de los créditos hace referencia a una de las principales características de los estos como es la especificación tanto cualitativa, esto es que los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado son autorizados para un fin concreto y únicamente podrán ser gastados para la consecución de ese fin; y cuantitativa, es decir, los créditos se consignan por una cuantía máxima específica.

En este sentido, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece en su artículo 27.2 que *“el carácter limitativo y vinculante de los créditos será el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en aquellos”*.

Ahora bien, para comprender cómo se especifican los créditos presupuestarios, cabría acudir al artículo 43 de esta misma Ley:

**“Artículo 43. Especificación de los presupuestos del Estado.**

*1. En el presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los créditos destinados a gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo y las inversiones reales a nivel de capítulo.*

*2. No obstante, se especificarán al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica, los siguientes créditos:*

*a) Los destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados.*

*b) Los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones.*

*c) Los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de esta Ley.*

*d) Los que establezcan asignaciones identificando perceptor o beneficiario, con excepción de las destinadas atender transferencias corrientes o de capital al exterior.*

*e) Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.*

*f) Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.”*

Por otro lado, los créditos de los organismos autónomos y de la Seguridad Social tendrán una especificación particular, prevista en el artículo 44 de esta misma ley.

En cualquier caso, cabe remarcar que las leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán incluir reglas adicionales en la vinculación y especificación de los créditos.

## 2.3. Clasificación

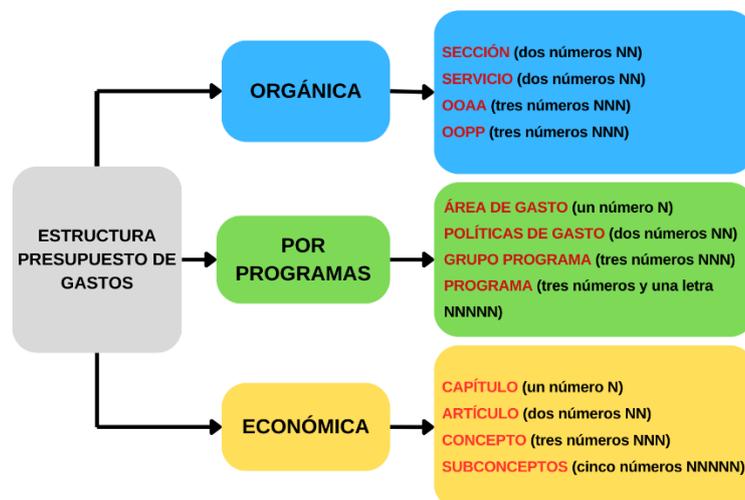
A la hora de estudiar la clasificación de los créditos, se va a hacer hincapié en los Presupuestos del Estado y demás entes que conforman el sector público administrativo con presupuesto limitativo en tanto que el resto de las entidades del sector público estatal no tienen un presupuesto limitativo y su estructura no responde a gastos e ingresos sino a presupuestos de explotación y capital, como se ha analizado anteriormente.

### 2.3.1. Estado de gastos

Los estados de gastos que integran los Presupuestos Generales del Estado contienen todos aquellos créditos para atender las obligaciones económicas que como máximo pueden reconocerse por los agentes que lo integran en el ejercicio económico correspondiente. Esto se refiere al carácter limitativo del presupuesto de gastos, algo que lo difiere del presupuesto de ingresos que tiene un carácter estimativo.

Tal y como se ha anunciado anteriormente y, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y de la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, las estructuras de gastos se categorizan en cuatro grupos en función de los siguientes criterios:

- **Estructura orgánica** (organización de los distintos entes que se integran en el presupuesto)
- **Estructura de programas** (objetivos que se pretenden alcanzar)
- **Estructura económica** (naturaleza de los gastos)
- **Estructura territorial** (distribución territorial de las inversiones)



*Nota: Para las inversiones también existe la estructura territorial*

*Ilustración 2. Estructura de presupuesto de gastos*

## A) Clasificación orgánica

La estructura orgánica distribuye los créditos consignados por centros gestores, entendiéndose éstos como aquellas unidades con diferenciación presupuestaria y con responsabilidad en la gestión de los programas. En otras palabras, esta estructura nos anticipa **quién** gestiona el crédito.

La manera en la que se representa esta estructura es mediante dígitos que se reflejarán de una forma u otra según del centro gestor, de manera que se establecen una serie de subsectores, a saber:

- Estado. La estructura orgánica se realizará, en este caso, mediante dos códigos:
  - o **Sección**, que constará de dos dígitos.
  - o **Servicio**, que igualmente constará de dos dígitos.
- Organismos Autónomos de la Administración General del Estado. En este caso, se agruparán en función del departamento ministerial al que estén adscritos y se representarán con tres dígitos siendo el primero un 1.
- Seguridad Social, que se representará, en todo caso, con el código “Sección 60”
- Demás entidades integrantes del Sector Público Administrativo Estatal, que se agruparán de la misma manera que los organismos autónomos: en función del departamento ministerial al que estén adscritos y se representarán con tres dígitos, siendo, en este caso, el primero un 3.

Según lo anterior, en los Presupuestos Generales del Estado se asigna a cada Ministerio una **sección** presupuestaria y dentro de la misma, se asigna a cada unidad orgánica que tenga a cargo la gestión de créditos un **servicio**.

Adicionalmente, también se asigna el carácter de sección a los órganos constitucionales, como puede ser la Casa de Su Majestad el Rey o el Tribunal de Cuentas, entre otros; a las obligaciones del estado (deuda pública y clases pasivas) y a otras obligaciones que responden a otros criterios, como puede ser el Fondo de Contingencia o los Fondos de Compensación Territorial, entre otros.

De acuerdo con la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, la clasificación orgánica de los Presupuestos Generales del Estado 2023 queda fijada de la siguiente manera:

Tabla 3. Clasificación orgánica

Sección	Denominación	Sección	Denominación
01	CASA DE SU MAJESTAD EL REY	21	MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
02	CORTES GENERALES	22	MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL
03	TRIBUNAL DE CUENTAS	23	MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO
04	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	24	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE
05	CONSEJO DE ESTADO	25	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
06	DEUDA PÚBLICA	26	MINISTERIO DE SANIDAD
07	CLASES PASIVAS	27	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL
08	CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	28	MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN
09	APORTACIONES AL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO	29	MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030
10	CONTRATACIÓN CENTRALIZADA	30	MINISTERIO DE IGUALDAD
12	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	31	MINISTERIO DE CONSUMO
13	MINISTERIO DE JUSTICIA	32	MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
14	MINISTERIO DE DEFENSA	33	MINISTERIO DE UNIVERSIDADES
15	MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	34	RELACIONES FINANCIERAS CON LA UNIÓN EUROPEA
16	MINISTERIO DEL INTERIOR	35	FONDO DE CONTINGENCIA
17	MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA	36	FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
18	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	37	OTRAS RELACIONES FINANCIERAS CON ENTES TERRITORIALES

19	MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL	38	SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE ENTES TERRITORIALES
20	Sección 20. MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	60	SEGURIDAD SOCIAL

No obstante, es importante remarcar que estos códigos se han adaptado a la nueva organización del Gobierno en el marco de la presente legislatura, pero que, al tratarse de una situación de presupuestos prorrogados, no han sido actualizados en una nueva Orden ministerial de elaboración de presupuestos ni en una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, estos códigos no se corresponden con la situación actual, pero se presentan a modo de ejemplo para una mayor comprensión.

## B) Clasificación por programas

Si la estructura orgánica nos informaba sobre quién gasta, la estructura por programas nos refleja la finalidad del gasto, es decir, **para qué se gasta**.

Los créditos presupuestarios se asignan en función de una serie de necesidades establecidas para la ejecución de políticas de gasto. El crédito asignado, por tanto, se agrupa atendiendo a los objetivos que se pretenden alcanzar en dichas políticas de gasto. De esta forma, se consagra esta segunda clasificación por programas.

Asimismo, cabe diferenciar los programas de gasto finalistas e instrumentales o apoyo y de gestión.

Los programas finalistas son aquellos que permite el establecimiento de objetivos cuantificables e indicadores de ejecución medibles. Esto supone que los objetivos puedan expresarse en unidades físicas y que, mediante los indicadores que se diseñen, se pueda hacer un seguimiento del grado de consecución de esos objetivos.

Por su parte, los programas instrumentales o de apoyo y de gestión tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades:

- La administración de recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación.
- La ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización sin que sea posible proceder a una cuantificación material de objetivos.
- El apoyo a un programa finalista.

Los códigos de los programas están compuestos de cuatro dígitos: tres números y una letra. Los programas se agregan, de menor a mayor, en grupos de programas, políticas de gasto y áreas de gasto:

- **Áreas de gasto** (un dígito). Representan los principales campos de actuación del Presupuesto.

- **Políticas de gasto** (dos dígitos). Agrupan los programas en función de los objetivos de estos.
- **Grupos de programa** (tres dígitos). Agrupan los programas en función de la naturaleza de las actividades que realizan.

Los códigos de programas que lleven las letras que comprenden entre la “A” y la “L” identifican programas finalistas y las letras que comprenden entre la “M” y la “Z” a los programas instrumentales o de apoyo de gestión.

Un ejemplo real de la estructura por programas de gasto sería el siguiente:

- Área de gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social (un dígito)
- Política de gasto 26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación (dos dígitos)
- Grupos de programa 261. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación (tres dígitos). En este caso la denominación es la misma que la política de gasto, aunque ello no siempre es así.
- Programa 261M. Dirección y Servicios Generales de Vivienda y Agenda Urbana. Contiene la letra M, por lo que se trata de un programa instrumental.

La norma que establece la clasificación por programas de gasto general es la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024. En su Anexo I se detalla todas y cada una de las áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programa y programas presupuestarios.

### C) Clasificación económica

Como se ha visto, cada una de las estructuras presupuestarias pretenden dar respuesta a una incógnita (quién gasta, para qué se gasta...). La última cuestión que quedaría por resolver y que la clasificación económica pretende zanjar es **en qué se gasta**.

Para ello, los créditos se ordenarán, en base a su naturaleza jurídica, en:

- **Capítulos** (un dígito). Se trata de los grandes ámbitos de gasto.
- **Artículos** (dos dígitos). Se trata de un desglose de los capítulos agrupando gastos similares.
- **Concepto** (tres dígitos). Dentro del artículo, se clasifica los gastos de acuerdo con su naturaleza en conceptos.
- **Subconcepto** (cinco dígitos). Finalmente, el subconcepto pretende dar una información mucho más pormenorizada del gasto.

A continuación, se detalla brevemente la naturaleza de cada uno de los capítulos.

- *Capítulo 1. Gastos de personal*

En este capítulo se recoge los gastos relativos a las retribuciones básicas, complementarias, productividad, trienios o gratificaciones diferenciando los relativos al personal funcionario, laboral, eventual o altos cargos. Adicionalmente, también se recogen los gastos relativos a las cotizaciones a la Seguridad Social y los gastos sociales del personal, como puede ser la formación o la protección familiar.

- *Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios*

El capítulo dos engloba todos aquellos gastos corrientes en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, organismos autónomos y demás organismos públicos siempre y cuando no originen un aumento de capital o de patrimonio público. Concretamente, incluyen los gastos relativos a los arrendamientos; reparaciones, mantenimiento y conservación; material de oficina y suministros; indemnizaciones por razones de servicio o gastos protocolarios y representativos, entre otros muchos.

- *Capítulo 3. Gastos Financieros*

Los gastos relativos a satisfacer los intereses de deuda pública, de préstamos y de depósitos, se incluirán en este capítulo.

- *Capítulo 4. Transferencias corrientes*

Todos aquellos créditos destinados al pago de transferencias corrientes a administraciones públicas, empresas privadas o individuos se recogen en el capítulo cuatro.

- *Capítulo 5. Fondo de Contingencia*

Dentro de este capítulo se encuadran sólo dos tipos de dotaciones: las relativas al Fondo de Contingencia a que se refiere el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y las destinadas a atender otras necesidades.

- *Capítulo 6. Inversiones reales*

En este capítulo se recogen todos aquellos gastos que estén destinados a la adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable.

- *Capítulo 7. Transferencias de capital*

Los créditos destinados al pago de transferencias para financiar operaciones de capital sin contrapartida de los beneficiarios se engloban en este capítulo. También se incluyen las subvenciones en especie de capital.

- *Capítulo 8. Activos financieros*

Los gastos relativos a la adquisición de activos financieros representados en valores, anotaciones en cuenta, contratos de préstamos y otros, se recogen en el capítulo 8.

- *Capítulo 9. Pasivos financieros*

Comprende los créditos destinados a la devolución de fianzas y depósitos constituidos por terceros, así como la amortización y cancelación de préstamos y deudas contraídas.

El resto de los códigos de la clasificación económica de los gastos e ingresos, como son los artículos, conceptos y subconceptos, se detallan en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

Por último, para finalizar con el estado de gastos, cabe destacar que los capítulos se clasifican a su vez en operaciones corrientes (capítulos 1, 2, 3 y 4), operaciones de capital (capítulos 6 y 7) operaciones financieras (capítulos 8 y 9) y el fondo de contingencia.

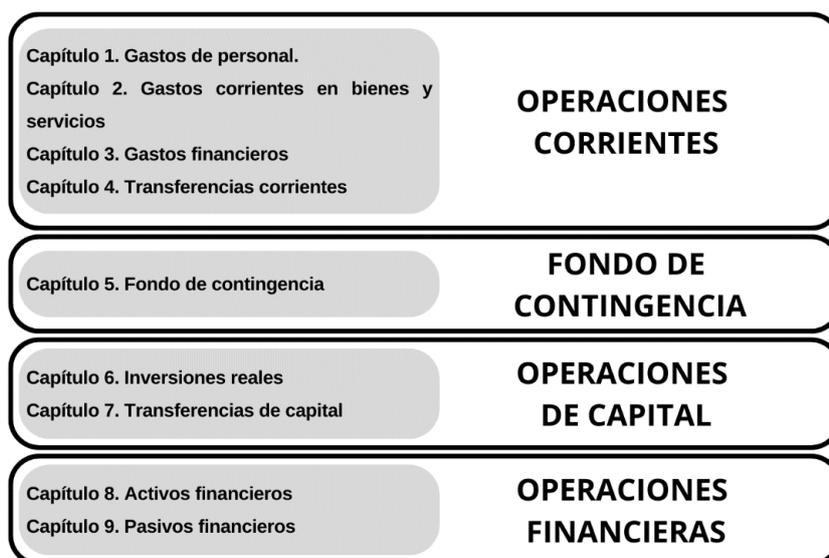


Ilustración 3. Categorización de los capítulos

Por tanto, y para concluir con lo estudiado en el estado de gastos, un crédito presupuestario se representa de la siguiente manera:

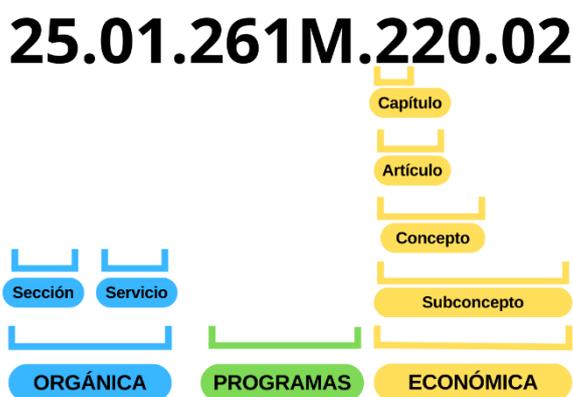


Ilustración 4. Ejemplo real de aplicación presupuestaria

Si analizamos los dígitos y códigos de esta aplicación presupuestaria, podemos llegar a la siguiente conclusión:

- a. Estructura orgánica:
  - a. Sección 25: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
  - b. Servicio 01: Subsecretaría de Vivienda y Agenda Urbana
- b. Estructura por programa:
  - a. Área de gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social (un dígito)
  - b. Política de gasto 26. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación (dos dígitos)
  - c. Grupos de programa 261. Acceso a la vivienda y fomento de la edificación (tres dígitos). En este caso la denominación es la misma que la política de gasto, aunque ello no siempre es así.
  - d. Programa 261M. Dirección y Servicios Generales de Vivienda y Agenda Urbana. Contiene la letra M, por lo que se trata de un programa instrumental.
- c. Clasificación económica:
  - a. Capítulo 2 Gastos corrientes en bienes y servicios
  - b. Artículo 22 Material, suministros y otros
  - c. Concepto 220 Material de oficina
  - d. Subconcepto 220.02 Material informático no inventariable

### 2.3.2. Estado de ingresos

Los estados de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado se estructuran, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 47/2003, de 29 de noviembre, General Presupuestaria, siguiendo una clasificación orgánica y una clasificación económica.

La clasificación orgánica sigue una dinámica similar a la propia del estado de gastos, de manera que puede observarse la imputación de los ingresos a una serie de subsectores, a saber, el Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y demás entidades que integran el Sector Público Administrativo Estatal.

La clasificación económica estructura los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los corrientes, los de capital y los de operaciones financieras. Las estimaciones recogidas en los ingresos se agrupan en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

A continuación, se desarrolla brevemente los contenidos recogidos en los capítulos.

#### - *Capítulo 1. Impuestos directos y cotizaciones sociales*

Se imputan en este primer capítulo todos aquellos recursos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un

patrimonio o la obtención de renta, así como por cotizaciones obligatorias de empleadores y trabajadores a los sistemas de protección social.

- **Capítulo 2. Impuestos indirectos**

Se incluirán en este capítulo todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta.

- **Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos**

En este capítulo se recogen todos aquellos ingresos derivados de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los obligados tributarios y no se presten por el sector privado.

También se incluirán las contraprestaciones pecuniarias obtenidas por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.

Finalmente, se recogerán los ingresos derivados de prestación de servicios que no tengan la consideración de precios públicos; los procedentes de la venta de bienes, los reintegros de operaciones corrientes; diferencias de cambio producidas al amortizar la deuda emitida en moneda extranjera; diferencias entre los valores de reembolso y de emisión, y otros.

- **Capítulo 4. Transferencias corrientes**

Los recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones corrientes, se incluirán en el capítulo 4.

- **Capítulo 5. Ingresos patrimoniales**

En este capítulo se recoge los ingresos procedentes de rentas de la propiedad o patrimonio del Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

- **Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales**

En el capítulo 6 se comprende los ingresos derivados de la venta de bienes de capital de propiedad del Estado, organismos autónomos, y resto de entes a los que le resulte de aplicación esta clasificación económica.

- **Capítulo 7. Transferencia de capital**

Todos aquellos recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones de capital, se incluirán en este capítulo.

- *Capítulo 8. Activos financieros*

Recoge los ingresos procedentes de enajenación de activos financieros, así como los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y de reintegros de depósitos y fianzas constituidos.

- *Capítulo 9. Pasivos financieros*

Se imputarán a este capítulo los ingresos obtenidos por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos procedentes de:

- La emisión de deuda y la obtención de préstamos tanto en moneda nacional o extranjera, a corto o largo plazo.
- Los depósitos y las fianzas recibidas.

## 2.4. Modificaciones de crédito

Una modificación presupuestaria puede suponer un cambio en la cuantía, en la finalidad o en la anualidad de los créditos aprobados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La normativa regula las diferentes figuras a través de las cuales se instrumentaliza la modificación de crédito o de los caracteres jurídicos que determinan la agrupación o clasificación de ese crédito.

Estas figuras, así como los actores competentes en autorizarlas y sus límites, se encuentran recogidas en el Capítulo IV del Título II de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Asimismo, cabe destacar la Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, que establece las normas relativas a la documentación que debe reunir todo expediente de modificación de crédito.

De esta extensa regulación normativa se interpreta que el legislador consideró primordial reglar los criterios que deben tenerse en cuenta para poder alterar la distribución y asignación de crédito inicialmente aprobada, así como los límites en base a los que puedan hacerse las modificaciones.

*Tabla 4. Principales textos legales que regulan las modificaciones de crédito*

Normativa	Articulado
Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.	Capítulo IV. De los créditos y sus modificaciones, del Título II. De los Presupuestos Generales del Estado.
Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones	Articulado completo.

para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.	
--	--

En base a este marco legal, y antes de entrar en materia, debe recordarse nuevamente la importancia del nivel de vinculación y especificación puesto que, en base a ese nivel de especificación, los límites y las competencias en la persona autorizante difieren.

Es el artículo 57 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria el que reúne los instrumentos de modificación presupuestaria que son desarrollados en los artículos posteriores. Es esencial remarcar la puntualización que fija este mismo artículo al establecer que *“la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido (...)”*.

A continuación, se detallará los diferentes instrumentos de modificación presupuestaria contemplados en la norma.

#### 2.4.1. Transferencias de crédito

El artículo 52 las define como dotaciones entre créditos. Sin embargo, existe una serie de límites:

- No podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.
- No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada.
- No minorarán créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.
- En el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no podrán minorarse créditos ampliables salvo para financiar otros créditos ampliables.

Con respecto a la figura competente en autorizar las transferencias, dependerá en función de diferentes escenarios:

- Las transferencias entre distintas secciones presupuestarias como consecuencia de reorganizaciones administrativas, las autorizará el **Gobierno** a propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda (artículo 61)
- Las transferencias entre créditos de un mismo programa o entre programas de un mismo servicio, incluso con la creación de créditos

nuevos en el caso de los destinados a compra de bienes corrientes y servicios o inversiones reales, siempre que se encuentren previamente contemplados en los códigos que definen la clasificación económica y no afecten a los de personal o no incrementen los créditos que enumera el apartado 2 del artículo 43 de la Ley, las autorizará **la persona titular del ministerio**.

- Las transferencias no reservadas a la competencia del Consejo de Ministros que, conforme al artículo 63, no puedan acordarse directamente por los titulares de los departamentos afectados, las autorizará **la persona titular del Ministerio de Hacienda** (artículo 62).
- En el ámbito de la Seguridad Social, **la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones** autorizará las transferencias entre un mismo programa y capítulo o programas de la misma entidad y capítulo, incluso con la creación de créditos nuevos en el caso de los destinados a compra de bienes corrientes y servicios e inversiones reales, siempre que no afecten a gastos de personal, a actuaciones protocolarias y representativas o supongan una desviación en los objetivos de los programas (artículo 63).

#### 2.4.2. Generaciones de crédito

Reguladas en el artículo 53, se consideran generaciones de crédito todas aquellas modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.

Concretamente, podrán generar ingresos no previstos o superiores:

- a) Aportaciones del Estado a los organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativos; aportaciones de organismos autónomos, entidades con presupuestos limitativos y personas naturales o jurídicas al Estado o a otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos.
- b) Ventas de bienes y prestación de servicios.
- c) Enajenaciones de inmovilizado.
- d) Reembolsos de préstamos.
- e) Ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.
- f) Ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.

La generación sólo podrá realizarse cuando se hayan efectuado los correspondientes ingresos que la justifican.

Con respecto a la figura competente en autorizar las generaciones, dependerá en función de diferentes escenarios:

- Para las generaciones previstas en los apartados a), d) y f), le

corresponde su autorización a **la persona titular del ministerio** (artículo 63)

- Para las generaciones previstas en los apartados b), c) y e), le corresponde su autorización a **la persona titular del Ministerio de Hacienda** (artículo 62).
- En el ámbito de la Seguridad Social, **la persona titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones** ejercerá las competencias de la persona titular del Ministerio de Hacienda previstas en el artículo 62.

### 2.4.3. Créditos ampliables

El artículo 54 establece que excepcionalmente tendrán la consideración de ampliables:

- Los créditos destinados al pago de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas en el ejercicio corriente que deriven de normas con rango de ley.
- Los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y sus organismos autónomos.
- Los créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que cumplen con una serie de criterios previstos en ese mismo artículo.

Las ampliaciones de crédito que afectan a operaciones del Estado se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia. Le corresponde a **la persona titular del Ministerio de Hacienda** (artículo 62) autorizar las ampliaciones de crédito, sin perjuicio de las competencias asignadas a los Presidentes y Directores de las Entidades de la Seguridad Social en el artículo 63.3.

### 2.4.4. Incorporaciones de crédito

Para comprender esta figura debe tenerse presente que las autorizaciones presupuestarias tienen una vigencia anual, esto que, que sólo podrán comprometerse gastos a realizar en el presupuesto corriente y las obligaciones correspondientes a los gastos realizados deberán contraerse dentro del año natural en que se realizan.

La figura de la incorporación permite que los créditos del ejercicio anterior no aplicados en el mismo puedan serlo en el ejercicio posterior.

El artículo 58 establece que se podrán incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes del crédito anterior:

- Cuando así lo disponga una norma con rango de ley.
- Los procedentes de las generaciones previstas en los apartados a) y e) explicadas anteriormente.
- Los derivados de retenciones efectuadas para la financiación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya sido anticipado su

pago de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario.

- Los que resulten de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hayan sido concedidos mediante norma con rango de ley en el último mes del ejercicio presupuestario anterior.

En cuanto al competente para autorizar las incorporaciones de crédito, de acuerdo con el artículo 62, es en todos los casos **la persona titular del Ministerio de Hacienda**.

#### 2.4.5. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito

A tenor de lo recogido en el artículo 55, esta figura se utilizará cuando deba realizarse algún gasto con cargo al Presupuesto del Estado que no pueda demorarse al ejercicio siguiente; no exista crédito adecuado, no sea suficiente o ampliable y cuando su dotación no resulte posible por ninguna de las figuras previamente estudiadas.

La financiación de estos créditos se realizará:

- Mediante baja en el Fondo de Contingencia cuando la necesidad se diese en operaciones no financieras.
- Con Deuda Pública cuando la necesidad se diese en operaciones financieras.

Según el artículo 55, 56 y 61, autorizarán los créditos extraordinarios y suplementos de crédito:

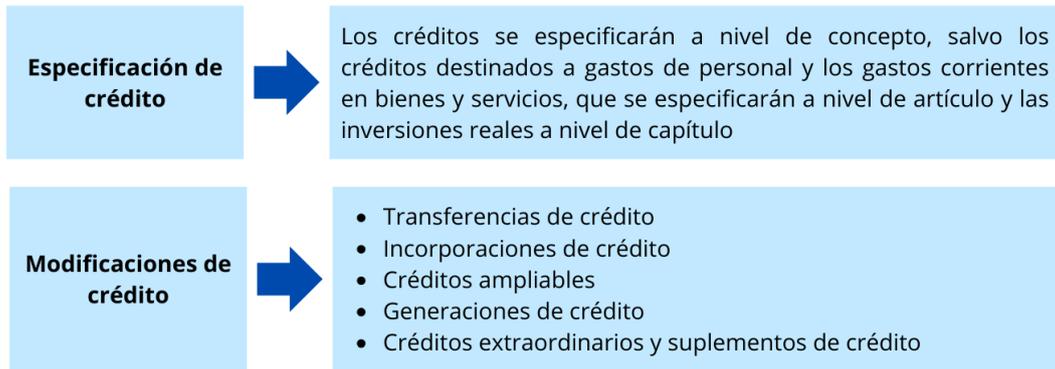
- **Los Presidentes o Directores de organismos** hasta un importe del 10 % del correspondiente capítulo de su presupuesto inicial de gastos, cuando no supere la cuantía de 500.000 euros, excluidos los que afecten a gastos de personal o a los contemplados en el apartado 2 del artículo 44 de esta Ley, dando cuenta de los acuerdos al Ministro de que dependan y al Ministro de Hacienda.
- **A la persona titular del Ministro de Hacienda** cuando, superándose alguno de los anteriores límites, no se alcance el 20 % del correspondiente capítulo de su presupuesto inicial de gastos ni se supere la cuantía de 1.000.000 de euros. Asimismo, le corresponderá la autorización de los que se encuentren entre los supuestos de exclusión a que se refiere el párrafo a siempre que su cuantía no supere los límites establecidos en este apartado.
- Al **Consejo de Ministros** en los restantes casos.

Finalmente, cabe recordar que las leyes de Presupuestos Generales del Estado pueden fijar límites y competencias adicionales en lo que respecta a las modificaciones de crédito.

### 3. Resumen

A continuación, se detalla de manera muy breve los puntos analizados en el tema:

<b>Concepto de Presupuesto del Estado</b>	➔	Expresión cifrada, conjunta y sistemática, de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio de cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal
<b>Regulación</b>	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Española, art. 134 y 135</li> <li>• Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria</li> <li>• Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera</li> <li>• Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024</li> <li>• Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (prorrogados).</li> </ul>
<b>Principios</b>	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de ley</li> <li>• Competencia</li> <li>• Control</li> <li>• Contabilidad</li> <li>• No afectación</li> <li>• Especialidad</li> <li>• Universalidad</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad presupuestaria</li> <li>• Sostenibilidad financiera</li> <li>• Plurianualidad</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Responsabilidad</li> <li>• Lealtad institucional</li> </ul>
<b>Ámbito Subjetivo</b>	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración General del Estado</li> <li>• Sector Público Institucional Estatal</li> </ul>
<b>Estructura Presupuestos del Estado</b>	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto de gastos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo</li> <li>• Estructura general del presupuesto de ingresos de las entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo</li> <li>• Estructuras específicas</li> </ul>
<b>Concepto crédito</b>	➔	Asignación individualizada de gasto que figuran en los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y sujetos del sector público administrativo estatal y que se encuentran a disposición de los centros gestores para poder cubrir las necesidades para las que hayan sido aprobados y consignados.
<b>Clasificación crédito</b>	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificación orgánica</li> <li>• Clasificación por programas</li> <li>• Clasificación económica</li> </ul>





## 4. Bibliografía

- Neumark, Fritz (1994). “Principios de la imposición”. ISBN9788447601004.
- Ramírez Cleves, Gonzalo (2001). “Los límites constitucionales a la Ley de Presupuestos en España”. *Revista Derecho del Estado*, diciembre 2001.
- Edo Hernández, Valentín; De Pablos Escobar, Laura; Valiño Castro, Aurelia (1994). “El presupuesto como instrumento de control del gasto público”. Centro de Estudios sobre Economía Pública. Fundación BBVA.
- Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 38/1981. Sentencia de 20 de julio de 1981 del Tribunal Constitucional. BOE número 193, de 13 de agosto de 1981, BOE-T-1981-18420.
- Constitución Española de 1978
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024.
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (prorrogados).
- Orden HFP/147/2022, de 2 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.
- Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

Autores:

Julia Fernández Gilarranz

Kevin Fernández Rodríguez

Última actualización:

Abril 2024



El INAP ofrece este material de apoyo a la preparación del proceso selectivo de cambio de régimen jurídico del personal laboral G3. En ningún caso, constituirá un prerrequisito ni será ni condición ni suficiente para la consecución de los objetivos de la convocatoria. Estos contenidos tendrán exclusivamente la consideración de material de apoyo a la preparación.