

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

BLOQUE V · GESTIÓN FINANCIERA

Tema 1

El presupuesto y su ciclo

Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado · Ingreso libre

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — El presupuesto: concepto	5
1. Concepto y naturaleza jurídica del presupuesto	5
2. Contenido y alcance subjetivo de los Presupuestos Generales del Estado	6
3. Ámbito temporal: el ejercicio presupuestario	13
4. Las funciones del presupuesto en el Estado moderno	16
Epígrafe 2 — Los principios presupuestarios	17
1. Los principios presupuestarios en la Constitución	17
2. Los principios presupuestarios clásicos: políticos, contables y económicos	23
3. Los principios de programación y gestión presupuestaria	24
4. Los escenarios presupuestarios plurianuales (art. 28 LGP)	34
5. Los límites cuantitativos del art. 135 CE y la LOEPSF	36
Epígrafe 3 — El ciclo presupuestario	43
1. Concepto y estructura del ciclo presupuestario	43
2. La fase de elaboración	44
3. La fase de aprobación parlamentaria	48
4. La prórroga presupuestaria	50
5. La fase de ejecución	53
6. La fase de control presupuestario	53
Epígrafe 4 — El presupuesto por programas: concepto y fases	59
1. Concepto de presupuesto por programas	59
2. Los créditos y programas presupuestarios	59
3. La estructura de los estados de gastos	61
4. La estructura de los estados de ingresos	67
5. Los programas plurianuales ministeriales	69
6. Asignación presupuestaria y objetivos	72
7. Ejemplo completo del código presupuestario	73

Epígrafe 5 — Terminología y desarrollo del proceso presupues- tario	75
1. Los principios de ejecución del gasto	75
2. Los criterios de imputación de la clasificación económica	79
3. Los compromisos de gasto plurianuales	89
4. El Fondo de Contingencia	92
5. Las cinco figuras de modificación de crédito	95
6. Los Anticipos de Tesorería	109
7. Competencias para modificaciones de crédito	110
8. Presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mer- cantiles Estatales	116

TEMA 1

Epígrafe 1 — El presupuesto: concepto

1. Concepto y naturaleza jurídica del presupuesto

La noción de presupuesto nace de la necesidad de **clasificar la actividad financiera del Estado**, expresarla en términos monetarios y calcular los recursos necesarios para desarrollarla. En sentido amplio, la doctrina financiera lo concibe como la **expresión contable del plan económico** de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado.

La definición doctrinal más influyente en la dogmática española es la de **F. Neumark**, que caracteriza el presupuesto como un resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones —en principio obligatorias— de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos. La fórmula condensa los tres rasgos clásicos del documento presupuestario: **carácter sistemático** (ordenación coherente), **periodicidad regular** (anualidad) y **obligatoriedad** de las previsiones de gasto.

La noción legal vigente en Derecho español la fija el art. 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, **LGP**).

Artículo 32 LGP · Definición del presupuesto

Los **Presupuestos Generales del Estado** constituyen la **expresión cifrada, conjunta y sistemática** de los **derechos y obligaciones** a liquidar durante el **ejercicio** por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

La definición legal articula **cinco rasgos esenciales**:

- **Expresión cifrada**: el presupuesto se formula en términos monetarios, lo que permite la comparación y el control cuantitativo.
- **Conjunta**: comprende a todos los órganos y entidades del sector público estatal en un único documento, no en presupuestos separados sin integrar.

- **Sistemática:** ordenada mediante clasificaciones coherentes (orgánica, por programas, económica), no como un mero listado de partidas.
- **Derechos a liquidar:** ingresos en fase de **liquidación** —con expectativa jurídica reconocida—, no meramente cobrados.
- **Obligaciones a liquidar:** gastos en fase de **reconocimiento jurídico**, no meramente pagados.

2. Contenido y alcance subjetivo de los Presupuestos Generales del Estado

El art. 33 LGP determina a **quién comprenden** los Presupuestos Generales del Estado (alcance subjetivo, apartado 1) y **qué establecen** (contenido material, apartado 2). Su lectura conjunta revela la dicotomía nuclear del sistema presupuestario español: la diferencia entre **presupuestos limitativos** y **presupuestos estimativos**.

Artículo 33 LGP · Alcance subjetivo y contenido

1. Los **Presupuestos Generales del Estado** estarán integrados por:

a) Los **presupuestos de los órganos** a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto **carácter limitativo**.

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

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.

El **apartado 1** distingue dos regímenes presupuestarios coexistentes dentro de los Presupuestos Generales del Estado:

Categoría	Entidades	Naturaleza jurídica del crédito
Limitativo (33.1.a)	Órganos del art. 2.3 (con dotación diferenciada en los PGE) y entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y modificaciones de la LGP o cuya normativa específica confiera carácter limitativo a su presupuesto	Los créditos son un techo legal infranqueable : no pueden reconocerse obligaciones por encima de los créditos consignados
Estimativo (33.1.b)	Entidades de los sectores empresarial y fundacional, consorcios, universidades no transferidas, fondos sin personalidad jurídica y restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra a)	Son previsiones de gestión , no techos legales: la entidad puede superar las cifras consignadas si la gestión lo requiere

El **apartado 2** fija las **cinco determinaciones** del contenido material: obligaciones máximas (a), derechos a reconocer (b), operaciones no financieras y financieras (c), objetivos

por programa (d) y estimación de beneficios fiscales (e). Las letras a) y b) se refieren a los **sujetos del 33.1.a** (presupuesto limitativo); la letra c) a las **entidades del 33.1.b** (presupuesto estimativo); la letra d) a todos los gestores responsables de programas.

Artículo 3 LGP · Sector público administrativo, empresarial y fundacional

A los efectos de esta Ley, el **sector público estatal** se divide en los siguientes:

1. El **sector público administrativo**, 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:

1.^a Que su actividad principal **no consista** en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, *en todo caso sin ánimo de lucro*.

2.^a 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. El **sector público empresarial**, integrado por:

a) Las **entidades públicas empresariales**.

b) Las **sociedades mercantiles estatales**.

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

3. El **sector público fundacional**, integrado por las **fundaciones del sector público estatal**.

La clasificación del art. 3 LGP es la **base material** de la dicotomía limitativo/estimativo del art. 33.1. El criterio nuclear no es la **forma jurídica** del ente sino la **naturaleza de su actividad**: la letra b) del 3.1 fija dos características alternativas para que un organismo o consorcio o fondo se incluya en el sector administrativo (1.^a no producir en régimen de mercado o redistribuir renta/riqueza sin ánimo de lucro; 2.^a no financiarse mayoritariamente con ingresos comerciales). Si una entidad cumple **alguna** de estas dos características queda en el sector administrativo (presupuesto limitativo); si **ninguna** la cumple, va al sector empresarial (presupuesto estimativo).

Subsector	Entidades principales	Carácter presupuestario (regla típica)
Administrativo (art. 3.1)	AGE, organismos autónomos, autoridades administrativas independientes, universidades públicas no transferidas, entidades gestoras y mutuas de la Seguridad Social, consorcios y fondos cuya actividad no sea de mercado o cuya financiación no sea mayoritariamente comercial	Limitativo (regla general)
Empresarial (art. 3.2)	Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales, consorcios y fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el sector administrativo	Estimativo

Fundacional (art. 3.3)	Fundaciones del sector público estatal	Estimativo
-------------------------------	--	-------------------

La correspondencia «sector administrativo = limitativo» y «sector empresarial/fundacional = estimativo» funciona como **regla típica**, pero el criterio operativo que decide el régimen concreto está en el **art. 33.1 LGP**, no en el art. 3. El 33.1.b incluye expresamente entre los presupuestos estimativos a «las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior», de modo que pueden existir entes del sector administrativo del art. 3.1 con presupuesto estimativo cuando no les resulta de aplicación el régimen de especificaciones y modificaciones de la LGP ni su normativa específica les confiere carácter limitativo.

RECUERDA

El art. 3.1.b LGP fija **dos características alternativas** para integrar un organismo, consorcio o fondo en el sector administrativo: (1.^a) que su actividad principal **no consista en la producción en régimen de mercado** o efectúe operaciones de redistribución sin ánimo de lucro; (2.^a) que **no se financie mayoritariamente con ingresos comerciales**. Basta con cumplir **alguna** de las dos para ir al sector administrativo. Si **no se cumple ninguna**, la entidad pasa al sector empresarial conforme al **art. 3.2.c LGP** (organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la AGE, consorcios y fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el sector administrativo). El carácter limitativo o estimativo del presupuesto se determina, en todo caso, conforme al **art. 33.1 LGP**.

Artículo 2 LGP · El sector público estatal

1. A los efectos de esta Ley forman parte del **sector público estatal**:
 - a) La **Administración General del Estado**.
 - b) El **sector público institucional estatal**.

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

a) Los **organismos públicos** vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1.º **Organismos autónomos.**

2.º **Entidades Públicas Empresariales.**

3.º **Agencias Estatales.**

b) Las **autoridades administrativas independientes.**

c) Las **sociedades mercantiles estatales.**

d) Los **consorcios** adscritos a la Administración General del Estado.

e) Las **fundaciones del sector público** adscritas a la Administración General del Estado.

f) Los **fondos sin personalidad jurídica.**

g) Las **universidades públicas no transferidas.**

h) Las **entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social** en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.

i) Cualesquiera **organismos y entidades de derecho público** vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

3. Los **órganos con dotación diferenciada** en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del **sector público estatal**, regulándose su régimen económico-financiero por esta Ley, *sin perjuicio* de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. *No obstante*, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido *en todo caso* a lo establecido en

dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley.

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

El art. 2 LGP enumera **el contorno subjetivo** del sector público estatal a efectos presupuestarios: la AGE y el sector institucional. La estructura del 2.2 distingue **nueve letras a)-i)**, donde la a) **se subdivide en tres sub-tipos** de organismos públicos (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales —este tercer ordinal añadido por la disposición final 17.1 de la Ley 11/2020, en vigor desde el 01/01/2021—). El apartado 3 incorpora una categoría adicional, los **órganos con dotación diferenciada sin personalidad jurídica**, con régimen económico-financiero LGP pero contabilidad y control regulados por sus normas propias.

Las **Cortes Generales** quedan fuera del ámbito de aplicación de la LGP por **autonomía presupuestaria** del art. 72 CE; no obstante, se mantiene la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

RECUERDA

El sector público estatal del art. 2 LGP integra: **la AGE** (1.a)

1. el sector institucional

(1.b) con sus **9 letras a)-i)** del 2.2 —donde la a) se subdivide en **3 sub-tipos** de organismos públicos (OO.AA., EPEs, Agencias Estatales)—

1. los órganos con dotación diferenciada

del 2.3. Las **Cortes Generales** quedan fuera por autonomía presupuestaria (art. 72 CE), con coordinación para elaborar el Proyecto de LPGE.

3. Ámbito temporal: el ejercicio presupuestario

El presupuesto se aprueba para un período determinado. La regla constitucional es la **anualidad**: cada Presupuesto Generales del Estado tiene vigencia durante un único año natural. La base se encuentra en el art. 134.2 CE; su desarrollo legal y las reglas precisas de imputación temporal de derechos y obligaciones, en el art. 34 LGP.

Artículo 134.2 CE · Carácter anual de los Presupuestos

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.

El art. 134.2 CE consagra **tres principios constitucionales** que vertebran todo el sistema presupuestario:

- **Anualidad**: el presupuesto se aprueba para un único ejercicio.
- **Universalidad** (o integridad): el presupuesto comprende **la totalidad** de los gastos e ingresos del sector público estatal, sin compensaciones previas ni omisiones.
- **Visibilidad de los beneficios fiscales**: se consigna la estimación de su importe (que el art. 33.2.e LGP desarrolla como contenido material del presupuesto).

El régimen completo del art. 134 CE (siete apartados sobre competencia, plazos, prórroga y límites) se desarrolla en el Epígrafe 2.

Artículo 34 LGP · Ámbito temporal

1. El **ejercicio presupuestario** coincidirá con el **año natural**, y a él se imputarán:
 - a) Los **derechos económicos liquidados** durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
 - b) Las **obligaciones económicas reconocidas** hasta el **fin del mes de diciembre**, *siempre que* correspondan a adquisiciones, obras, servicios, pres-

taciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

2. *No obstante* lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la **liquidación de atrasos** a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan su origen en **resoluciones judiciales**.
3. Podrán aplicarse a créditos del **ejercicio corriente** obligaciones contraídas en **ejercicios anteriores**, de conformidad con el ordenamiento jurídico, para las que se anulara crédito en el ejercicio de procedencia.

Asimismo, podrán atenderse con cargo a créditos del presupuesto del ejercicio corriente obligaciones pendientes de ejercicios anteriores, en los casos en que figure dotado un **crédito específico** destinado a dar cobertura a dichas obligaciones, con independencia de la existencia de saldo de crédito anulado en el ejercicio de procedencia.

4. En el caso de obligaciones de ejercicios anteriores que fuera necesario imputar a presupuesto y no se hallen comprendidas en los supuestos previstos en los apartados anteriores, la imputación requerirá **norma con rango de ley** que la autorice.
5. Los **créditos iniciales** dotados en los Presupuestos Generales del Estado para atender obligaciones de ejercicios anteriores *solo* podrán modificarse mediante el procedimiento previsto en los **artículos 55, 56 y 57** de esta ley.

El art. 34 LGP fija las **cinco reglas de imputación temporal**:

- **34.1.a — Derechos (ingresos):** se imputan al ejercicio aquellos **liquidados durante el ejercicio**, con independencia del período del que deriven (un atraso liquidado en N por hechos ocurridos en N-2 es imputable a N).
- **34.1.b — Obligaciones (gastos):** se imputan al ejercicio las **reconocidas hasta el fin de diciembre**, siempre que el gasto se haya realizado dentro del ejercicio y con cargo a los créditos respectivos.
- **34.2 — Atrasos de personal y resoluciones judiciales:** se aplican al **crédito vigente en el momento de la expedición de la orden de pago**, no al crédito del ejercicio en que se generaron.
- **34.3 — Obligaciones de ejercicios anteriores:** dos vías alternativas para imputar al ejercicio corriente obligaciones de ejercicios anteriores: (i) obligaciones contraídas en ejercicios anteriores para las que se anuló crédito en el ejercicio de procedencia; (ii) obligaciones pendientes de ejercicios anteriores cuando figure dotado un crédito específico, con independencia de la existencia de saldo anulado.
- **34.4 — Reserva de ley:** cualquier imputación de obligaciones de ejercicios anteriores fuera de los supuestos del 34.1, 34.2 y 34.3 requiere **norma con rango de ley** que la autorice. No basta reglamento ni instrucción ministerial.
- **34.5 — Modificación de créditos iniciales:** los créditos iniciales dotados para atender obligaciones de ejercicios anteriores sólo pueden modificarse por el procedimiento de los **arts. 55, 56 y 57 LGP** (créditos extraordinarios y suplementos de crédito). Es la única vía de alteración admitida.

RECUERDA

Mnemónico **R-E-A-L** del art. 34 LGP: **R**econocidas hasta fin de diciembre las obligaciones (34.1.b) · **E**jercicio = año natural (34.1) · **A**trasos y resoluciones judiciales al crédito vigente en el momento de la orden de pago (34.2) · **L**iquidados los derechos durante el ejercicio, con independencia del período de origen (34.1.a). Toda imputación atípica exige rango de ley (34.4) y la modificación de créditos iniciales para obligaciones de ejercicios anteriores remite a los arts. 55-57 LGP (34.5).

4. Las funciones del presupuesto en el Estado moderno

El presupuesto no es una mera técnica contable. En el Estado contemporáneo cumple **tres funciones complementarias** que justifican su centralidad en el sistema de la Hacienda Pública.

Función	Contenido
Racionalizadora	El volumen y la complejidad de la actividad pública exigen una programación ordenada. Si históricamente el presupuesto nació para garantizar el control parlamentario sobre el ejecutivo, hoy su motivación básica es introducir racionalidad en la ordenación del gasto y del ingreso públicos.
Político-jurídica	El presupuesto concreta el mandato del Legislativo al Ejecutivo en un documento de cumplimiento exigible. No es un simple plan financiero: obliga política y jurídicamente al Gobierno durante el período de ejecución.
Político-económica	El presupuesto es hoy un instrumento activo de política económica –no sólo de registro contable –, vehículo de las políticas de estabilización, redistribución y asignación de recursos del Estado.

RECUERDA

Mnemónico **R-J-E** de las tres funciones del presupuesto: **R**acionalizadora (ordena la actividad pública) · **J**urídica (mandato ejecutable del Legislativo al Ejecutivo) · **E**conómica (instrumento de estabilización, redistribución y asignación).

TEMA 1

Epígrafe 2 — Los principios presupuestarios

1. Los principios presupuestarios en la Constitución

La Constitución no enumera un catálogo de «principios presupuestarios» como tal, pero los consagra implícitamente a través de **tres artículos** con objetos bien distintos: el **art. 133 CE**, base de la potestad tributaria y de la legalidad del gasto; el **art. 134 CE**, norma capital del proceso presupuestario estatal; y el **art. 135 CE**, que tras la reforma constitucional de 2011 incorporó la disciplina financiera permanente para todas las Administraciones Públicas.

El art. 135 CE en su redacción vigente fue el resultado de la **segunda reforma constitucional** desde 1978. Las tres reformas constitucionales españolas se han tramitado por el procedimiento ordinario del art. 167 CE y ninguna se ha sometido a referéndum (que en el art. 167 CE es facultativo, no obligatorio):

- **1992** — modificación del art. 13.2 CE para permitir el sufragio pasivo de los nacionales de la UE en las elecciones municipales (Tratado de Maastricht).
- **2011** — modificación íntegra del art. 135 CE para constitucionalizar la estabilidad presupuestaria (BOE-A-2011-15210, de 27 de septiembre).
- **2024** — modificación del art. 49 CE para sustituir el término «disminuidos» y reforzar la protección de las personas con discapacidad (BOE-A-2024-3099, de 15 de febrero).

Artículo 133 CE · La potestad tributaria

1. La **potestad originaria** para establecer los tributos corresponde **exclusivamente al Estado**, mediante **ley**.
2. Las **Comunidades Autónomas** y las **Corporaciones locales** podrán **establecer y exigir tributos**, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo **beneficio fiscal** que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de **ley**.

4. Las **administraciones públicas sólo** podrán contraer **obligaciones financieras** y realizar **gastos** de acuerdo con las leyes.

El art. 133 CE articula **dos planos del principio de legalidad financiera**: la **legalidad tributaria** (apartados 1, 2 y 3) y la **legalidad del gasto público** (apartado 4). El 133.1 reserva la **potestad originaria** de establecer tributos al Estado mediante ley; el 133.2 reconoce la **potestad derivada** de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para establecer y exigir tributos «de acuerdo con la Constitución y las leyes». El 133.3 exige rango de ley para cualquier beneficio fiscal sobre tributos del Estado, lo que conecta con el contenido material del 33.2.e LGP (estimación de los beneficios fiscales como contenido obligatorio de los PGE). El 133.4 es la **base constitucional del principio de legalidad del gasto público**: ninguna Administración puede contraer obligaciones financieras ni realizar gastos al margen de la ley, lo que sostiene el principio de **limitatividad** de los créditos del art. 46 LGP.

Artículo 134 CE · Los Presupuestos Generales del Estado

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.

El art. 134 CE estructura sus siete apartados en **tres bloques** funcionales:

- **Competencia (134.1)**: dualidad **Gobierno-Cortes Generales** — el Ejecutivo elabora; el Legislativo examina, enmienda y aprueba. Refleja el principio democrático: quien ejecuta el gasto no puede aprobarlo sin control parlamentario.
- **Contenido y plazos (134.2-5)**: principio de **anualidad** + **universalidad** + visibilidad de los beneficios fiscales (134.2, ya citado en el Ep. 1); **plazo de presentación** «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (134.3 — antes del 1 de octubre por concreción del art. 37.1 LGP); **prórroga automática** si la LPGE no se aprueba antes del 1 de enero (134.4); **facultad del Gobierno** para presentar proyectos de ley con incidencia presupuestaria una vez aprobados los PGE (134.5).
- **Límites (134.6-7)**: la **conformidad del Gobierno** para toda proposición o enmienda que aumente créditos o reduzca ingresos (134.6 — sin esa conformidad la enmienda no puede ni tramitarse); la **prohibición de crear tributos** por la Ley de Presupuestos (134.7), que sólo puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo prevé.

Artículo 135 CE · Estabilidad presupuestaria (reforma 2011)

1. Todas las **Administraciones Públicas** adecuarán sus actuaciones al **principio de estabilidad presupuestaria**.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas **no podrán incurrir en un déficit estructural** que supere los márgenes establecidos, *en su caso*, por la **Unión Europea** para sus Estados Miembros.

Una **ley orgánica** fijará el **déficit estructural máximo** permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las **Entidades Locales** deberán presentar **equilibrio presupuestario**.

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

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán *siempre* incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de **prioridad absoluta**. Estos créditos **no podrán ser objeto de enmienda o modificación**, *mientras* se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El **volumen de deuda pública** del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado **no podrá superar el valor de referencia** establecido en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública *sólo* podrán superarse en caso de **catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria** que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la

sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la **mayoría absoluta** de los miembros del **Congreso de los Diputados**.

5. 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.

6. Las **Comunidades Autónomas**, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del **principio de estabilidad** en sus normas y decisiones presupuestarias.

El art. 135 CE en su redacción vigente impone la **estabilidad presupuestaria como principio constitucional permanente** y reparte las reglas de manera diferenciada por nivel de Administración:

- **135.1** — sujeto: **todas** las Administraciones Públicas, sin excepción.
- **135.2** — reglas distintas: el **Estado y las Comunidades Autónomas** no pueden incurrir en déficit estructural que supere los márgenes UE (la ley orgánica fijará el máximo permitido en relación con su PIB); las **Entidades Locales** han de presentar **equilibrio presupuestario** (sin margen de déficit). La disposición adicional única.³ de la propia Reforma de 2011 difirió la entrada en vigor de los límites de déficit estructural del 135.2 al ejercicio **2020**.

- **135.3** — autorización por ley para emitir deuda pública o contraer crédito; **prioridad absoluta** del pago de intereses y capital de la deuda; el **volumen de deuda pública** del conjunto de AAPP no puede superar el valor de referencia del **TFUE** (el 60% del PIB del art. 126 TFUE y el Protocolo n.º 12).
- **135.4** — **tres causas tasadas** que permiten superar los límites: catástrofes naturales, recesión económica o emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado. Las aprecia la **mayoría absoluta del Congreso de los Diputados** (no del Senado ni del Pleno de las Cortes).
- **135.5** — habilitación a una **ley orgánica** (la actual LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en adelante **LOEPSF**) para desarrollar el precepto, con tres materias mínimas garantizadas: distribución de los límites entre AAPP, metodología de cálculo del déficit estructural y responsabilidad por incumplimiento.
- **135.6** — mandato a las **Comunidades Autónomas** para que, conforme a sus Estatutos y dentro de los límites del precepto, adopten las disposiciones que procedan en sus normas y decisiones presupuestarias.

Aspecto	Art. 134 CE	Art. 135 CE
Objeto	Competencia y límites del proceso presupuestario	Disciplina financiera permanente de todas las AAPP
Sujeto	El Estado (Gobierno y Cortes Generales)	Todas las Administraciones Públicas
Redacción	Texto original 1978	Reforma de 27 de septiembre de 2011 (2.ª reforma constitucional)
Desarrollo legal	Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP)	LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)
Principio nuclear	Anualidad, universalidad, competencia parlamentaria	Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

2. Los principios presupuestarios clásicos: políticos, contables y económicos

Antes de que existieran textos constitucionales que los recogieran, la **doctrina financiera clásica** (Sainz de Bujanda, Albiñana, Fuentes Quintana) elaboró un sistema de principios que responde a tres preguntas distintas: ¿quién debe controlar el presupuesto? (principios **políticos**); ¿cómo debe registrarse? (principios **contables**); ¿cuál debe ser su tamaño y equilibrio? (principios **económicos**).

2.1 Principios políticos – el presupuesto como instrumento de control democrático

- **Competencia.** El presupuesto debe ser aprobado por el órgano de representación popular. En España: elaboración por el Gobierno; examen y aprobación por las Cortes Generales (art. 134.1 CE).
- **Universalidad** (o integridad). El presupuesto contiene la totalidad de gastos e ingresos, presentados de forma separada y sin compensaciones previas entre ellos.
- **Unidad.** Existe un cuadro único de ingresos y gastos. Objetivo: ofrecer una visión global de la posición financiera del Estado y facilitar el control parlamentario.
- **Especialidad.** Triple dimensión: **cualitativa** (cada crédito se destina exclusivamente a su finalidad), **cuantitativa** (no puede gastarse más del importe autorizado) y **temporal** (los créditos se ejecutan en el ejercicio para el que fueron autorizados).
- **Anualidad.** El presupuesto se aprueba por períodos anuales; el ejercicio coincide con el año natural (arts. 134.2 CE y 34 LGP).
- **Publicidad.** Las distintas fases del ciclo presupuestario son públicas; el presupuesto se publica en el BOE.
- **Claridad.** Las partidas de ingresos y gastos se estructuran de forma que permitan identificar de inmediato su procedencia y finalidad.

2.2 Principios contables – la materialización en la contabilidad pública

Los principios contables son la **proyección técnica** de los principios políticos en el plano de la contabilidad pública.

- **Presupuesto bruto.** Derivado de la universalidad: las partidas se consignan sin minoraciones ni elevaciones previas; los derechos e ingresos se aplican por su importe íntegro (art. 27.4 LGP).

- **Unidad de caja.** Los recursos y pagos se canalizan a través de una sola caja (la Tesorería General del Estado), centralizando la gestión de ingresos y gastos.
- **Especificación.** Derivado de la especialidad: los créditos autorizados tienen un destino concreto y vinculante; está prohibida la transferencia entre partidas salvo autorización expresa (art. 27.2 LGP).
- **Ejercicio cerrado.** Derivado de la anualidad: al presupuesto de un ejercicio sólo se imputan los gastos e ingresos generados en ese año natural (art. 34 LGP).

2.3 Principios económicos – el presupuesto y el equilibrio financiero

Formulados por la **economía política clásica** (Adam Smith, J.-B. Say). En parte superados por el keynesianismo en el siglo XX, hoy recobran plena vigencia constitucional en su versión moderna a través del **art. 135 CE** y de la LOEPSF.

- **Limitación del gasto público.** El gasto debe limitarse a lo imprescindible. Origen: visión clásica del Estado mínimo.
- **Neutralidad impositiva.** El sistema tributario no debe distorsionar el funcionamiento del mercado ni obstaculizar el desarrollo económico.
- **Equilibrio presupuestario.** Los ingresos deben cubrir los gastos. Es la base del **principio de estabilidad presupuestaria** del art. 135 CE en su lectura moderna.
- **Deuda sólo para inversiones autoliquidables.** La deuda pública se justifica únicamente cuando financia inversiones cuyos rendimientos permiten pagar los intereses y amortizar el principal.

RECUERDA

Tres grupos de principios clásicos: **POL**íticos = control parlamentario (los más visibles, aparecen en la Constitución) · **CON**tables = traducción técnica de los políticos a la contabilidad pública · **ECON**ómicos = escuela clásica, hoy vigentes a través del art. 135 CE y la LOEPSF. Mnemónico: **POL · CON · ECO**.

3. Los principios de programación y gestión presupuestaria

El mandato del art. 135 CE necesitaba un desarrollo legal específico: lo realiza la **LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

(LOEPSF), que enumera en sus arts. 3 a 9 los **siete principios** que rigen la actividad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas. El art. 26.1 LGP los incorpora para el Estado mediante **reenvío expreso** a la LOEPSF.

Artículo 26 LGP · Principios y reglas de programación presupuestaria

1. La **programación presupuestaria** se regirá por los principios de **estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos, **responsabilidad y lealtad institucional**, conforme a lo dispuesto en la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril**, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
2. Las **disposiciones legales y reglamentarias**, en fase de elaboración y aprobación, los **actos administrativos**, los **contratos** y los **convenios de colaboración** y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y **supeditarse de forma estricta** a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El art. 26.1 LGP enumera los **siete principios de programación** en su orden exacto y los anuda expresamente a la LOEPSF; el 26.2 fija la regla operativa de que **toda actuación con incidencia económica** del sector público estatal debe valorar sus repercusiones y supeditarse a las disponibilidades presupuestarias y a los escenarios presupuestarios plurianuales del art. 28 LGP.

Artículo 3 LOEPSF · Principio de estabilidad presupuestaria

1. La **elaboración, aprobación y ejecución** de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en

un **marco de estabilidad presupuestaria**, coherente con la **normativa europea**.

2. Se entenderá por **estabilidad presupuestaria** de las Administraciones Públicas la situación de **equilibrio o superávit estructural**.
3. En relación con los sujetos a los que se refiere el **artículo 2.2** de esta Ley se entenderá por **estabilidad presupuestaria** la posición de **equilibrio financiero**.

La estabilidad presupuestaria se mide en términos **estructurales** (saldo ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales), no meramente contables: un déficit coyuntural derivado de una recesión no incumple **per se** el principio si el saldo estructural es equilibrado o positivo. Para los sujetos del art. 2.2 LOEPSF (entidades del sector público que no son AAPP en sentido estricto), la estabilidad equivale a **equilibrio financiero**, no a equilibrio o superávit estructural.

Artículo 4 LOEPSF · Principio de sostenibilidad financiera

1. Las actuaciones de las **Administraciones Públicas** y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al **principio de sostenibilidad financiera**.
2. Se entenderá por **sostenibilidad financiera** la **capacidad para financiar compromisos de gasto** presentes y futuros dentro de los **límites de déficit, deuda pública y morosidad** de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

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

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

La sostenibilidad financiera proyecta la disciplina presupuestaria al futuro: no basta con equilibrar el presupuesto hoy si los compromisos futuros son insostenibles. La definición legal abarca **tres dimensiones**: límites de déficit (art. 11 LOEPSF), límites de deuda pública (art. 13) y límites de morosidad de la deuda comercial (período medio de pago a proveedores conforme a la normativa sobre morosidad). El **principio de prudencia financiera** del 4.3 (añadido por la LO 6/2015, de 12 de junio) es su corolario operativo para las operaciones financieras.

Artículo 5 LOEPSF · Principio de plurianualidad

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

Plurianualidad y anualidad son principios **compatibles, no contradictorios**. El presupuesto se aprueba año a año (anualidad) pero se elabora dentro de un **marco a medio plazo** (plurianualidad). Su instrumento operativo en el Estado son los **escenarios presupuestarios plurianuales** del art. 28 LGP, referidos a los tres ejercicios siguientes.

Artículo 6 LOEPSF · Principio de transparencia

1. La **contabilidad** de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener **información suficiente y adecuada** que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de **estabilidad presupuestaria** y de **sostenibilidad**

financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.

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

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

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

La transparencia conecta la gestión presupuestaria con la **rendición de cuentas**: la información debe permitir no sólo la verificación interna sino también el control europeo del cumplimiento de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Artículo 7 LOEPSF · Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

1. Las **políticas de gasto público** deberán encuadrarse en un **marco de planificación plurianual** y de programación y presupuestación, atendiendo a

la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

2. 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.
3. Las **disposiciones legales y reglamentarias**, en su fase de elaboración y aprobación, los **actos administrativos**, los **contratos** y los **convenios de colaboración**, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y **supeditarse de forma estricta** al cumplimiento de las exigencias de los principios de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

El principio de eficiencia engloba **cuatro valores operativos** que conviene no confundir: **eficacia** (lograr los objetivos), **eficiencia** (lograrlos con el mínimo coste), **economía** (adquirir los recursos en las mejores condiciones) y **calidad** (orientar la prestación a la satisfacción del ciudadano).

Artículo 8 LOEPSF · Principio de responsabilidad

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

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

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

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

El principio de responsabilidad **cierra el sistema**: si cada Administración debe respetar sus objetivos de estabilidad y sostenibilidad, también ha de asumir las consecuencias de incumplirlos, y sólo en la **parte que le sea imputable**. El 8.2 incorpora la cláusula de **no asunción** entre niveles territoriales (Estado no responde de CCAA, EELL ni entes; CCAA no responden de EELL ni entes), salvo garantías financieras mutuas para proyectos específicos.

Artículo 9 LOEPSF · Principio de lealtad institucional

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

- a) **Valorar el impacto** que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- b) **Respetar el ejercicio legítimo** de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.

- c) **Ponderar**, en el ejercicio de sus competencias propias, la **totalidad de los intereses públicos** implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- d) **Facilitar** al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- e) **Prestar**, en el ámbito propio, la **cooperación y asistencia activas** que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

La lealtad institucional introduce una **dimensión cooperativa** en la disciplina presupuestaria: ninguna Administración puede trasladar sus desequilibrios a otras ni dificultar el cumplimiento ajeno de los objetivos de estabilidad. El **párrafo introductorio** y las **cinco letras a-e** son cumulativas.

RECUERDA

Los **siete principios del art. 26.1 LGP** en su orden exacto, con remisión a sus artículos en la LOEPSF: Estabilidad (art. 3) · Sostenibilidad (art. 4) · Plurianualidad (art. 5) · Transparencia (art. 6) · Eficiencia (art. 7) · Responsabilidad (art. 8) · Lealtad institucional (art. 9). Mnemónico: **E·S·P·T·E·R·L**.

Artículo 27 LGP · Principios y reglas de gestión presupuestaria

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

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

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

3. Los **recursos del Estado**, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el **conjunto de sus respectivas obligaciones**, *salvo que* por ley se establezca su **afectación a fines determinados**.
4. Los **derechos liquidados** y las **obligaciones reconocidas** se aplicarán a los presupuestos por su **importe íntegro**, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, *salvo que* la ley lo autorice de modo expreso.

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

Los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social y los corres-

pondientes a los reintegros de transferencias corrientes efectuadas entre entidades del Sistema de la Seguridad Social se imputarán al presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso.

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

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

El art. 27 LGP fija los **cinco principios de gestión presupuestaria** del Estado:

- **27.1 — Anualidad de gestión:** la gestión del sector público estatal se somete al presupuesto anual aprobado por las Cortes y enmarcado en los límites del escenario plurianual.
- **27.2 — Especialidad cualitativa:** los créditos se destinan exclusivamente a la **finalidad específica** para la que han sido autorizados; su carácter limitativo y vinculante es el correspondiente al nivel de especificación con que aparezcan en la LPGE.
- **27.3 — No afectación de ingresos:** los recursos se destinan al **fondo común** para satisfacer el conjunto de obligaciones, salvo que una ley establezca su afectación a fines determinados.
- **27.4 — Presupuesto bruto:** los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplican por su **importe íntegro**, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de derechos. Cuatro excepciones tasadas (devoluciones de ingresos indebidos declarados por tribunal o autoridad competente, reembolso del coste de las garantías para suspensión cautelar, participaciones en la recaudación de tributos previstas legalmente y reintegros de la Seguridad Social — estos últimos añadidos por la Ley 48/2015, con efectos de 01/01/2016). El **importe íntegro** se entiende tras aplicar exenciones y bonificaciones procedentes.

- **27.5 — Transparencia:** el presupuesto y sus modificaciones deben permitir la verificación del cumplimiento de principios, reglas y objetivos.

El **principio de limitatividad** de los créditos —«los créditos para gastos son limitativos; no podrán adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados»— **NO** se regula en el art. 27 LGP sino en el **art. 46 LGP**, que se desarrolla en el Epígrafe 5 con su consecuencia capital: la **nulidad de pleno derecho** de los actos que lo vulneren.

4. Los escenarios presupuestarios plurianuales (art. 28 LGP)

Los escenarios presupuestarios plurianuales son el **instrumento que articula la pluri-anualidad con la anualidad**: cada año, los Presupuestos Generales del Estado se enmarcan en un horizonte de **tres ejercicios siguientes** que fija los límites dentro de los cuales deben moverse las decisiones presupuestarias.

Artículo 28 LGP · Escenarios presupuestarios plurianuales y objetivo de estabilidad

1. Los **escenarios presupuestarios plurianuales** en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la **programación de la actividad** del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los **equilibrios presupuestarios básicos**, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los **tres ejercicios siguientes**, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.
2. Los **escenarios presupuestarios plurianuales** se ajustarán al **objetivo de estabilidad presupuestaria** correspondiente al **Estado y a la Seguridad Social** de conformidad con lo establecido en el **artículo 15** de

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

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

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

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

Cuatro rasgos definitorios del art. 28 LGP:

- **Ámbito subjetivo:** instrumentos del **sector público estatal con presupuesto limitativo** (no los del sector empresarial ni fundacional, que tienen presupuesto estimativo y se rigen por programas plurianuales del art. 65 LGP).
- **Horizonte temporal:** los **tres ejercicios siguientes** al que se está elaborando.
- **Órgano confeccionador:** el **Ministerio de Hacienda**, que da cuenta al **Consejo de Ministros** con anterioridad a la aprobación del Proyecto de LPGE.
- **Anclaje LOEPSF:** ajustados al objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social conforme al art. 15 LOEPSF.

RECUERDA

Los **escenarios presupuestarios plurianuales** del art. 28 LGP se refieren a los **tres ejercicios siguientes** al que se elabora el Proyecto de LPGE; sólo se aplican al **sector público estatal con presupuesto limitativo** (no al empresarial ni al fundacional, que se rigen por programas plurianuales del art. 65 LGP); los confecciona el **Ministerio de Hacienda**, que da cuenta al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del Proyecto de LPGE de cada año, y se ajustan al objetivo de estabilidad presupuestaria del **art. 15 LOEPSF**.

5. Los límites cuantitativos del art. 135 CE y la LOEPSF

El art. 135 CE, desarrollado por la LOEPSF, fija dos categorías de límites numéricos: el del **déficit estructural** (art. 11 LOEPSF) y el del **volumen de deuda pública** (art. 13 LOEPSF). Ambos se concretan en cifras normativas precisas.

Artículo 11 LOEPSF · Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria

1. La **elaboración, aprobación y ejecución** de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al **principio de estabilidad presupuestaria**.
2. **Ninguna Administración Pública** podrá incurrir en **déficit estructural**, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. *No obstante*, en caso de **reformas estructurales** con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un **déficit estructural del 0,4 por ciento** del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea *cuando* este fuera inferior.

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

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

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

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

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

Hallazgos clave del art. 11 LOEPSF:

- **11.2 — Regla general más estricta que la CE:** el 135.2 CE permite al Estado y a las CCAA un déficit estructural «dentro del margen UE»; el **11.2 LOEPSF prohíbe a TODAS las AAPP** incurrir en déficit estructural, salvo la excepción del **0,4% del PIB nacional para el conjunto de AAPP** en caso de **reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo** conforme a normativa europea (o el porcentaje europeo si fuera inferior).
- **11.3 — Tres causas tasadas de excepción:** catástrofes naturales · recesión económica grave (definida por la normativa europea, con **tasa de crecimiento real anual negativa del PIB**) · emergencia extraordinaria. Las aprecia la **mayoría absoluta del Congreso de los Diputados**. Obliga a aprobar un **plan de reequilibrio**.
- **11.4 — Corporaciones Locales:** siempre en **equilibrio o superávit presupuestario**, sin margen de déficit estructural.
- **11.5 — Seguridad Social:** equilibrio o superávit como regla; excepcionalmente déficit estructural por finalidades del Fondo de Reserva, con **minoración correlativa** del déficit máximo admitido para la administración central.
- **11.6 — Metodología:** la utilizada por la **Comisión Europea** en el marco de la normativa europea de estabilidad presupuestaria. El precepto no menciona al BCE: la metodología de cálculo del déficit estructural es la de la Comisión (Eurostat / SEC).

Artículo 13 LOEPSF · Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera

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

Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: **44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.** Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas **no podrá superar el 13 por ciento** de su Producto Interior Bruto regional.

2. La **Administración Pública** que supere su límite de deuda pública **no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.**
3. Los límites de deuda pública *solo* podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el **artículo 11.3** de esta Ley.

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

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

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

cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

5. La autorización del Estado, o *en su caso* de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.
6. Las **Administraciones Públicas** deberán publicar su **periodo medio de pago a proveedores** y disponer de un **plan de tesorería** que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del **plazo máximo** que fija la normativa sobre morosidad. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

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

- a) El **importe de los recursos** que va a dedicar **mensualmente** al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El **compromiso de adoptar las medidas** cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Hallazgos clave del art. 13 LOEPSF:

- **13.1 — Cinco cifras normativas:** límite **60% del PIB nacional** para el conjunto de AAPP (valor de referencia del Protocolo sobre Procedimiento de Déficit Excesivo del TFUE), distribuido en **44% Administración central + 13% conjunto CCAA + 3% conjunto Corporaciones Locales**, y **13% del PIB regional** como límite individual de cada CCAA.
- **13.2 — Sanción positiva:** la AAPP que supere su límite de deuda **no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto**.
- **13.3 — Excepciones:** las mismas tres causas tasadas del 11.3 (catástrofes, recesión grave, emergencia), con plan de reequilibrio.
- **13.4 — Estado y CCAA:** autorización por **ley** para emitir deuda pública o contraer crédito; el Estado autoriza a las CCAA en cumplimiento del art. 14.3 LO 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- **13.5 — Corporaciones Locales:** autorización del Estado o, en su caso, de las CCAA, conforme al art. 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).
- **13.6 — Periodo medio de pago a proveedores** (apartado añadido por LO 9/2013): publicación obligatoria; plan de tesorería con obligaciones reforzadas para las AAPP que superen el plazo máximo de la normativa sobre morosidad.

Categoría	Regla general	Excepción / margen	Apreciación
Déficit estructural – conjunto AAPP	Ninguna AAPP puede incurrir (art. 11.2 LOEPSF)	0,4% PIB nacional por reformas estructurales con efectos a largo plazo, o el europeo si es inferior	Conforme a normativa europea

Déficit estructural – Estado y CCAA	Conforme a 11.2	Catástrofe natural · recesión económica grave · emergencia extraordinaria	Mayoría absoluta del Congreso (art. 135.4 CE + 11.3 LOEPSF)
Equilibrio Corporaciones Locales	Equilibrio o superávit presupuestario (art. 11.4)	–	–
Equilibrio Seguridad Social	Equilibrio o superávit (art. 11.5)	Déficit estructural por Fondo de Reserva, con minoración correlativa del de la administración central	Normativa específica del Fondo
Volumen deuda – conjunto AAPP	60% PIB nacional (TFUE)	Mismas tres causas del 11.3	Mayoría absoluta del Congreso
Volumen deuda – Administración central	44% PIB nacional	–	–
Volumen deuda – conjunto CCAA	13% PIB nacional	–	–
Volumen deuda – cada CCAA	13% PIB regional	–	–
Volumen deuda – conjunto CCLL	3% PIB nacional	–	–

TEMA 1

Epígrafe 3 — El ciclo presupuestario

1. Concepto y estructura del ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario describe el **proceso completo de vida del presupuesto**: no es un procedimiento lineal acotado en un solo año, sino un sistema **continuo y permanente** en el que las distintas fases se solapan. Mientras se ejecuta el presupuesto del ejercicio corriente, ya se está elaborando el del ejercicio siguiente y se están controlando las cuentas del ejercicio anterior. Esta superposición temporal explica por qué el Ministerio de Hacienda, las Cortes Generales, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Tribunal de Cuentas trabajan simultáneamente sobre tres ejercicios distintos.

Las **cuatro fases del ciclo** son las siguientes:

Fase	¿Qué ocurre?	Órgano protagonista	Norma clave
1. Elaboración	Se fija el límite de gasto no financiero y se formulan las propuestas hasta el anteproyecto	Ministerio de Hacienda (dirige) + ministerios sectoriales (proponen)	Art. 36 LGP + art. 30 LOEPSF
2. Aprobación parlamentaria	Las Cortes Generales examinan, enmiendan y aprueban el proyecto de ley	Congreso de los Diputados → Senado → Jefe del Estado (sancción)	Art. 134 CE + art. 37 LGP
3. Ejecución	Se gestiona el presupuesto aprobado: se reconocen derechos y se imputan obligaciones durante el ejercicio	Gobierno (cada ministerio gestiona sus créditos)	Art. 34 LGP
4. Control	Se verifica la legalidad y eficiencia de la ejecución presupuestaria	IGAE (control interno) + Tribunal de Cuentas (control externo)	Arts. 140 y ss. LGP + art. 136 CE

2. La fase de elaboración

La elaboración es la **fase interna del Gobierno**: el presupuesto todavía no ha salido del Ejecutivo. Su eje es el **Ministerio de Hacienda**, que dirige y coordina todo el proceso. El punto de partida jurídico es el art. 36.1 LGP, que conecta la elaboración con la fijación anual del **límite de gasto no financiero** previsto en el art. 30 LOEPSF: ese límite es el techo dentro del cual opera todo el proceso.

Artículo 30 LOEPSF · Límite de gasto no financiero

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

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

2. **Antes del 1 de agosto** de cada año el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** informará al **Consejo de Política Fiscal y Financiera** sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.
3. **Antes del 1 de agosto** de cada año las **Comunidades Autónomas** remitirán al **Consejo de Política Fiscal y Financiera** información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.

El art. 30 LOEPSF impone un **límite máximo de gasto no financiero** coherente con el objetivo de estabilidad y la regla de gasto, **excluyendo las transferencias** vinculadas a los sistemas de financiación de CCAA y EELL (que no son gasto efectivo del Estado). El plazo del **1 de agosto** opera como hito previo a la elaboración del Proyecto de LPGE: antes de esa fecha el Ministerio de Hacienda informa al Consejo de Política Fiscal y Financiera

(CPFF) sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, y las CCAA remiten información sobre el suyo.

Artículo 36 LGP · Procedimiento de elaboración

1. La **fijación anual del límite de gasto no financiero** que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará con la extensión y de la forma prevista en el **artículo 30** de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
2. El **procedimiento** por el cual se regirá la **elaboración de los Presupuestos Generales del Estado** se establecerá por **orden del Ministro de Hacienda** y se sujetará a las normas siguientes:

Primera. Las **directrices para la distribución del gasto**, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el **Ministro de Hacienda**.

Con este fin, se constituirá la **Comisión de Políticas de Gasto**, cuya composición se determinará por orden del Ministro de Hacienda.

La Comisión respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir.

Segunda. Los **ministerios y los demás órganos del Estado** con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al **Ministerio de Hacienda** sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos.

El Ministerio de Sanidad y Consumo enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con los anteproyectos elaborados por las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, formará el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, al que se incorporarán los anteproyectos de Presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

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

Asimismo, los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de esta ley.

Tercera. Las **propuestas de presupuesto de gastos** se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente **memoria de objetivos anuales** fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites

que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.

Cuarta. En el marco de este procedimiento, por **orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales** se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social.

3. El **presupuesto de ingresos** de la Administración General del Estado será elaborado por el **Ministerio de Hacienda**, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.
4. Las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se formularán y tramitarán sirviéndose de los medios informáticos que establezca al efecto el **Ministerio de Hacienda** quien asimismo fijará los plazos para su presentación en la orden que establezca el procedimiento de elaboración del anteproyecto.
5. Corresponderá al **Ministro de Hacienda** elevar al acuerdo del **Gobierno** el **anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado**.

El art. 36 LGP estructura la elaboración como un **flujo descendente desde el Ministerio de Hacienda hacia los ministerios sectoriales y de vuelta hacia el Gobierno**:

- **Directrices y límites cuantitativos** (36.2 Primera): los fija el **Ministro de Hacienda** mediante orden, asistido por la **Comisión de Políticas de Gasto**, que vela por la adecuación de las propuestas a los límites de política presupuestaria.
- **Propuestas ministeriales** (36.2 Segunda): cada ministerio y los demás órganos con dotaciones diferenciadas remiten al Ministerio de Hacienda sus propuestas de presupuesto, dentro de los límites de las directrices, incluyendo las de los organismos autónomos y otras entidades adscritas. La Seguridad Social sigue un circuito específico: los Institutos sanitario y social envían sus propuestas a Hacienda, que las eleva al

ministerio social competente para su incorporación al Presupuesto de la Seguridad Social, y los Ministros de Trabajo y de Hacienda elevan conjuntamente el anteproyecto de Presupuesto de la SS al Gobierno.

- **Memorias de objetivos** (36.2 Tercera): para cada programa, se acompaña memoria anual de objetivos conforme al programa plurianual ministerial del art. 29 LGP.
- **Especificaciones de la SS** (36.2 Cuarta): orden específica del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales con las particularidades de la elaboración de los Presupuestos de la SS.
- **Presupuesto de ingresos** (36.3): lo elabora **directamente** el Ministerio de Hacienda, ajustándose a la programación plurianual del art. 29 y a los objetivos de política económica del Gobierno.
- **Anteproyecto al Gobierno** (36.5): es el **Ministro de Hacienda** quien eleva el anteproyecto al acuerdo del Gobierno, no el Presidente.

RECUERDA

Flujo de la elaboración (art. 36 LGP): **directrices del Ministro de Hacienda + Comisión de Políticas de Gasto** → **propuestas ministeriales** ajustadas a los límites + **memorias de objetivos por programa** → **presupuesto de ingresos** elaborado por el Ministerio de Hacienda → **anteproyecto integrado** + elevación al Gobierno por el **Ministro de Hacienda** (no por el Presidente). Punto de partida: **límite de gasto no financiero del art. 30 LOEPSF** comunicado al CPFF antes del 1 de agosto.

3. La fase de aprobación parlamentaria

Una vez el Gobierno aprueba el proyecto de ley de PGE, este abandona la esfera del Ejecutivo y entra en las Cortes Generales. La fase combina las **reglas constitucionales del art. 134 CE** (citado íntegro en el Ep. 2) con las reglas de la **LGP sobre el contenido del proyecto y su documentación complementaria**.

El art. 134.3 CE fija el plazo: 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». El art. 37.1 LGP concreta esa regla en una fecha precisa: **antes del 1 de octubre** del año anterior al que se refiera.

Artículo 37 LGP · Remisión a las Cortes Generales

1. El **proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado**, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta ley, será remitido a las **Cortes Generales antes del día 1 de octubre** del año anterior al que se refiera.
2. Al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará la siguiente **documentación complementaria**:
 - a) Las **memorias descriptivas** de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
 - b) El **informe de impacto de género**.
 - c) El **informe del impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia**.
 - d) El **informe de alineamiento** de los Presupuestos Generales del Estado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030**.
 - e) Un **anexo con el desarrollo económico de los créditos**, por centros gestores de gasto.
 - f) Un **anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública**, que incluirá su clasificación territorial.
 - g) La **liquidación de los presupuestos del año anterior** y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
 - h) Las **cuentas y balances de la Seguridad Social** del año anterior.
 - i) Los **estados consolidados de los presupuestos**.

- j) Un **informe económico y financiero**, que incluirá una explicación de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
- k) Una **memoria de los beneficios fiscales**.

El art. 37 LGP fija dos contenidos:

- **Apartado 1 — Plazo y composición del proyecto:** remisión a las **Cortes Generales antes del 1 de octubre** el proyecto se integra por el **artículo** con sus anexos y los **estados de ingresos y gastos** con el nivel de especificación de créditos de los arts. 40 (gastos) y 41 (ingresos) LGP.
- **Apartado 2 — Once documentos complementarios** (letras a-k). La redacción vigente data de la disposición final 17.2 de la **Ley 11/2020, de 30 de diciembre** (vigente desde 01/01/2021), que añadió las letras c) sobre infancia, adolescencia y familia y d) sobre alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 — los dos documentos complementarios más recientes.

El proyecto sigue el procedimiento legislativo ordinario con las **especialidades del art. 134 CE**: tramitación primero en el **Congreso de los Diputados** (Comisión de Presupuestos + Pleno) y después en el **Senado** las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos requieren la **conformidad del Gobierno** (art. 134.6 CE). Aprobada la ley, el Jefe del Estado la sanciona y se publica en el BOE antes del 1 de enero.

4. La prórroga presupuestaria

La prórroga es la **respuesta institucional al riesgo** de que el ejercicio económico empiece sin presupuestos aprobados. Su base constitucional es el art. 134.4 CE: «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». El art. 38 LGP, en su redacción vigente tras la disposición final 17.3 de la **Ley 11/2020** (vigente desde 01/01/2021), desarrolla con tres precisiones esa regla constitucional y añade los efectos materiales de la prórroga.

Artículo 38 LGP · Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado

1. Si la **Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara** antes del **primer día del ejercicio económico** correspondiente, se considerarán **automáticamente prorrogados** los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”.
2. La **prórroga no afectará** a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.
3. La **estructura orgánica** del presupuesto prorrogado se adaptará, **sin alteración de la cuantía total**, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.
4. El **Consejo de Ministros**, a propuesta del **Ministerio de Hacienda**, acordará los criterios para instrumentar la aplicación de los apartados anteriores.

El art. 38 LGP precisa el art. 134.4 CE en cuatro elementos:

- **38.1 — Objeto de la prórroga:** lo que se prorroga **no son los presupuestos del ejercicio anterior en sentido amplio**, sino los **presupuestos iniciales** del ejercicio anterior. Quedan fuera, por tanto, los presupuestos prorrogados del año anterior y las modificaciones realizadas durante la ejecución (créditos extraordinarios, suplementos, transferencias, ampliaciones, etc., del Epígrafe 5 del tema).
- **38.1 — Duración:** la prórroga opera **hasta la aprobación Y publicación** en el BOE de la nueva LPGE. No basta con la aprobación parlamentaria: hace falta también la publicación.
- **38.2 — Alcance material:** la prórroga **no afecta** a los créditos para gastos de programas o actuaciones terminadas en el ejercicio prorrogado, ni a obligaciones extinguidas en el mismo. Lógico: no tendría sentido dotar un crédito para una actuación ya concluida.
- **38.3 — Adaptación orgánica:** la **estructura orgánica** del presupuesto prorrogado se adapta a la organización administrativa vigente en el ejercicio en que deba ejecutarse,

sin alterar la cuantía total. Los reajustes orgánicos (cambios de ministerios, secretarías de Estado, etc.) que se hayan producido entre la aprobación del presupuesto inicial y el ejercicio prorrogado se reflejan en la estructura del presupuesto prorrogado.

- **38.4 — Instrumentación:** el **Consejo de Ministros**, a propuesta del **Ministerio de Hacienda**, acuerda los criterios para aplicar los apartados anteriores.

MATIZ

Tres precisiones del art. 38 LGP frente al art. 134.4 CE: (1) lo que se prorroga son los presupuestos **iniciales** del ejercicio anterior — no los prorrogados, no los modificados durante la ejecución; (2) la prórroga opera **hasta la aprobación Y publicación** en el BOE — no basta con la aprobación parlamentaria; (3) la prórroga **no afecta** a los créditos de programas terminados en el ejercicio prorrogado. La instrumentación corresponde al **Consejo de Ministros**, a propuesta del Ministerio de Hacienda.

Plazo	Hito	Norma
Antes del 1 de agosto	El Ministerio de Hacienda informa al Consejo de Política Fiscal y Financiera del límite de gasto no financiero	Art. 30.2 LOEPSF
Antes del 1 de octubre	Remisión del Proyecto de LPGE a las Cortes Generales (al menos 3 meses antes de la expiración)	Art. 134.3 CE + art. 37.1 LGP
Antes del 1 de enero	Aprobación y publicación en el BOE. Si no → prórroga automática de los presupuestos iniciales del ejercicio anterior	Art. 134.4 CE + art. 38.1 LGP
1 de enero - 31 de diciembre	Período de ejecución del presupuesto aprobado	Art. 34.1 LGP
Antes del 31 de octubre del año siguiente	La IGAE forma la Cuenta General del Estado y se remite al Tribunal de Cuentas	Art. 131.1 LGP

6 meses desde recepción	El Tribunal de Cuentas examina y comprueba la Cuenta General del Estado	Art. 132 LGP
--------------------------------	---	--------------

5. La fase de ejecución

Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado mediante ley de las Cortes Generales, **su ejecución corresponde al Gobierno**, a través de sus diversos órganos gestores. Cada ministerio o entidad ejecuta sus créditos siguiendo las **reglas de especialidad, limitatividad y temporalidad** que se desarrollan en el Epígrafe 5 del tema. Los derechos económicos liquidados y las obligaciones reconocidas se imputan al ejercicio según las reglas del **art. 34 LGP** (estudiadas en el Epígrafe 1) y los **principios de gestión** del **art. 27 LGP** (estudiados en el Epígrafe 2).

La ejecución comprende cuatro operaciones contables sucesivas para cada gasto: **autorización del gasto** (acto del órgano gestor que lo aprueba dentro del crédito disponible), **disposición o compromiso** (acto que vincula al ente con un tercero), **reconocimiento de la obligación** (acreditación documental del derecho del acreedor) y **propuesta y ordenación del pago** (acto que da salida material al fondo). El régimen completo se desarrolla en el Epígrafe 5 («Terminología y desarrollo del proceso presupuestario»).

6. La fase de control presupuestario

La última fase del ciclo verifica que la ejecución se ha ajustado al presupuesto aprobado y a la legalidad vigente. El sistema español distingue **dos modalidades de control que se ejercen de forma simultánea e independiente**: el **control interno**, ejercido por la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**, y el **control externo**, ejercido por el **Tribunal de Cuentas**.

El sistema dual de control: IGAE y Tribunal de Cuentas

Artículo 140 LGP · Control de la gestión económico-financiera del sector público estatal

1. En su condición de **supremo órgano fiscalizador** de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al **Tribunal de Cuentas** el **control externo** del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.
2. La **Intervención General de la Administración del Estado** ejercerá en los términos previstos en esta ley el **control interno** de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con **plena autonomía** respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

El art. 140 LGP fija con precisión la **arquitectura dual del control**:

- **Control externo — Tribunal de Cuentas (140.1)**: «supremo órgano fiscalizador» con **competencia constitucional** (art. 136 CE), regulado por su **ley orgánica** (LO 2/1982, de 12 de mayo) y demás leyes específicas de competencia.
- **Control interno — IGAE (140.2)**: lo ejerce la **Intervención General de la Administración del Estado** «con **plena autonomía** respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle». Esta autonomía funcional convive con la **adscripción jerárquica** al Ministerio de Hacienda (la IGAE es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda según su normativa de estructura), distinción capital frente al Tribunal de Cuentas que depende directamente de las Cortes Generales.

Junto a estas dos modalidades opera el **control parlamentario**, que ejercen las propias Cortes Generales sobre la ejecución del presupuesto a través del debate de la Cuenta General del Estado, remitida por el Tribunal de Cuentas con la declaración definitiva del Pleno (art. 132 LGP).

El Tribunal de Cuentas

Artículo 136 CE · El Tribunal de Cuentas

1. El **Tribunal de Cuentas** es el **supremo órgano fiscalizador** de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las **Cortes Generales** y ejercerá sus funciones por **delegación de ellas** en el examen y comprobación de la **Cuenta General del Estado**.

2. Las **cuentas del Estado** y del sector público estatal se rendirán al **Tribunal de Cuentas** y serán censuradas por éste.

El **Tribunal de Cuentas**, *sin perjuicio* de su propia jurisdicción, remitirá a las **Cortes Generales** un **informe anual** en el que, *cuando proceda*, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del **Tribunal de Cuentas** gozarán de la **misma independencia e inamovilidad** y estarán sometidos a las mismas **incompatibilidades** que los **Jueces**.
4. Una **ley orgánica** regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

El art. 136 CE fija **cuatro rasgos constitucionales** del Tribunal de Cuentas:

- **Carácter (136.1):** «**supremo órgano fiscalizador**» de las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público. **Depende directamente de las Cortes Generales** —no del Gobierno ni del Ministerio de Hacienda— y ejerce sus funciones por **delegación** de las Cortes en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- **Función fiscalizadora (136.2):** las cuentas del Estado y del sector público estatal se rinden al TCu y son **censuradas** por este. El Tribunal remite a las Cortes Generales un **informe anual** en el que comunica, cuando proceda, las infracciones o responsabilidades incurridas, sin perjuicio de su propia jurisdicción contable.

- **Estatuto de los miembros (136.3):** gozan de la **misma independencia e inamovilidad** que los Jueces y están sometidos a sus mismas **incompatibilidades**.
- **Reserva de ley orgánica (136.4):** una ley orgánica regula la composición, organización y funciones del TCu — la **Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas** (BOE-A-1982-11584).

Artículo 21.Uno LO 2/1982 · Composición del Pleno del Tribunal de Cuentas

Uno. El **Tribunal en Pleno** estará integrado por **doce Consejeros de Cuentas**, uno de los cuales será el **Presidente**, y el **Fiscal**.

La LO 2/1982 desarrolla la reserva del 136.4 CE. Sus piezas más relevantes son:

- **Pleno (21.Uno): 12 Consejeros de Cuentas** —uno de los cuales es el **Presidente**— y el **Fiscal**. El cuórum de constitución es de **dos tercios** de sus componentes y los acuerdos se adoptan por **mayoría de asistentes** (21.Dos).
- **Designación (30.Uno):** los doce Consejeros son designados por las **Cortes Generales** —seis por el Congreso y seis por el Senado— por **mayoría de tres quintos** de cada Cámara, por **período de nueve años**.
- **Comisión de Gobierno (23):** integrada por el **Presidente** y los **Consejeros de Cuentas** **Presidentes de Sección** del Tribunal.

MATIZ

El Tribunal de Cuentas **no depende del Gobierno ni del Ministerio de Hacienda**: depende **directamente de las Cortes Generales** (art. 136.1 CE). La **IGAE sí depende** del Ministerio de Hacienda (control interno, dotada de autonomía funcional ex art. 140.2 LGP). Confundir la dependencia de ambos órganos —externo vs. interno, parlamentario vs. ministerial— es la confusión más frecuente sobre el control presupuestario.

La Cuenta General del Estado

Artículo 131 LGP · Formación y remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas

1. La **Cuenta General del Estado** de cada año se formará por la **Intervención General de la Administración del Estado** y se elevará al **Gobierno** para su remisión al **Tribunal de Cuentas** antes del día **31 de octubre** del año siguiente al que se refiera.
2. La **Intervención General de la Administración del Estado** podrá reca-
bar de las distintas entidades la información que considere necesaria para
efectuar los procesos de **consolidación contable**.
3. La **falta de remisión de cuentas no constituirá obstáculo** para que la
Intervención General de la Administración del Estado pueda formar la
Cuenta General del Estado con las cuentas recibidas.
4. Se podrán **consolidar las cuentas** de una entidad *aunque* en el preceptivo
informe de auditoría de cuentas se hubiera **denegado opinión**, emitido
informe desfavorable o con salvedades, *si bien* estas circunstancias se
harán constar en la memoria explicativa de dicha Cuenta General.

Artículo 132 LGP · Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado

El **Tribunal de Cuentas**, por **delegación de las Cortes Generales**, proce-
derá al **examen y comprobación de la Cuenta General del Estado** dentro
del plazo de **seis meses** a partir de la fecha en que las haya recibido. El **Pleno**,
oído el **Fiscal**, dictará la **declaración definitiva** que le merezca para elevarla
a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al **Gobierno**.

Los arts. 131 y 132 LGP cierran el ciclo presupuestario con dos plazos normativos y un
procedimiento bien delimitado:

- **Formación (131.1):** la IGAE forma la **Cuenta General del Estado** cada año, mediante
consolidación contable de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal

(art. 130 LGP), y se eleva al **Gobierno** para su **remisión al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre** del año siguiente al que se refiera.

- **Examen y comprobación (132):** el **Tribunal de Cuentas**, por **delegación de las Cortes Generales**, examina y comprueba la Cuenta General del Estado en el **plazo de seis meses** desde la recepción.
 - **Declaración definitiva (132):** el **Pleno**, oído el **Fiscal**, dicta la **declaración definitiva**, que se eleva a las **Cámaras** con la oportuna propuesta y se traslada al **Gobierno**.
 - **Continuidad (131.3-4):** la falta de remisión de cuentas por una entidad no impide a la IGAE formar la Cuenta General con las cuentas recibidas; la consolidación procede aunque el informe de auditoría haya denegado opinión, sea desfavorable o con salvedades, haciéndolo constar en la memoria explicativa.
-

TEMA 1

Epígrafe 4 — El presupuesto por programas: concepto y fases

1. Concepto de presupuesto por programas

El presupuesto clásico o tradicional se organizaba sólo por **quién gasta** (clasificación orgánica) y **en qué objeto** (clasificación económica). Este modelo era eficaz para el control formal de la legalidad del gasto, pero insuficiente para saber si ese gasto producía resultados. La **reforma presupuestaria moderna** —iniciada en los años sesenta del siglo XX y formalizada en España en la normativa presupuestaria del último cuarto del siglo XX, actualmente regulada por la vigente **Ley 47/2003, General Presupuestaria**— incorporó una tercera dimensión: **para qué se gasta** (clasificación por programas).

La lógica del presupuesto por programas es la siguiente: cada centro gestor define unos **objetivos** que quiere alcanzar; agrupa en un **programa presupuestario** todos los créditos necesarios para alcanzarlos; y al final del ejercicio se evalúa el **grado de cumplimiento** comparando lo conseguido con lo previsto. El presupuesto deja de ser un mero listado de partidas de gasto para convertirse en un **instrumento de gestión orientado a resultados**, en el que la asignación de créditos del ejercicio siguiente depende, entre otros factores, del cumplimiento de objetivos en el ejercicio anterior (art. 31.2 LGP, principio de retroalimentación presupuestaria).

2. Los créditos y programas presupuestarios

El art. 35 LGP es el precepto matriz del presupuesto por programas: define qué es un crédito presupuestario, qué es un programa presupuestario plurianual y cuál es su concreción en el ejercicio anual.

Artículo 35 LGP · Los créditos y programas presupuestarios

1. Son **créditos presupuestarios** cada una de las **asignaciones individualizadas de gasto**, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades a que se refiere el artículo 33.1.^a) de esta ley, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. Su **especificación** vendrá determinada, de acuerdo con la **agrupación orgánica, por programas y económica** que en cada caso proceda, conforme a lo establecido en los artículos 40, 43 y 44 de esta ley, *sin perjuicio* de los desgloses necesarios a efectos de la adecuada contabilización de su ejecución.
2. Los **programas presupuestarios de carácter plurianual** y bajo la responsabilidad del titular del centro gestor del gasto, consisten en el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad:
 - a) la **producción de bienes y servicios**,
 - b) el **cumplimiento de obligaciones específicas** o
 - c) la **realización de las demás actividades** encomendadas a los centros gestores del gasto.
3. Las actividades propias de servicios horizontales y las instrumentales podrán configurarse como **programas de apoyo** para una mejor ordenación y gestión de los créditos necesarios para su realización.
4. Constituye un **programa de gasto del presupuesto anual** el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución.

Los mismos constituyen la **concreción anual** de los programas presupuestarios de carácter plurianual.

La comprobación del **grado de cumplimiento** de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados *cuando* éstos sean **mensurables e identificables**. *Cuando* los resultados **no sean mensurables** la efectividad del programa se hará mediante **indicadores** que permitan su medición indirecta.

El art. 35 LGP articula **tres conceptos** que conviene no confundir:

- **Crédito presupuestario (35.1): asignación individualizada de gasto** puesta a disposición del centro gestor. Es la **unidad mínima de autorización de gasto**. Su especificación se determina mediante la triple agrupación orgánica + por programas + económica (arts. 40, 43 y 44 LGP).
- **Programa presupuestario plurianual (35.2): marco estratégico de varios ejercicios**, bajo la responsabilidad del titular del centro gestor. Tres finalidades posibles (a-c): producción de bienes y servicios · cumplimiento de obligaciones específicas · realización de las demás actividades encomendadas.
- **Programa de gasto anual (35.4): concreción del programa plurianual en un ejercicio concreto**. Es el que aparece en el presupuesto aprobado por las Cortes. La **evaluación de resultados** —mensurables o por indicadores indirectos— es el mecanismo de cierre del ciclo.

3. La estructura de los estados de gastos

El art. 40 LGP establece las **tres clasificaciones estructurales** que organizan los estados de gastos del presupuesto, más una **clasificación funcional derivada**. Cada una responde a una pregunta distinta y todas operan de forma **simultánea**: cada crédito está identificado por su origen orgánico, su programa y su naturaleza económica.

Artículo 40 LGP · Estructura de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado

1. Los **estados de gastos** de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.^a) de esta ley se estructurarán de acuerdo con las siguientes **clasificaciones**:

a) La **clasificación orgánica** que agrupará por **secciones y servicios** los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades, según proceda.

b) La **clasificación por programas**, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 de esta ley y establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.

c) La **clasificación económica**, que agrupará los créditos por **capítulos** separando las **operaciones corrientes**, las **de capital**, las **financieras** y el **Fondo de Contingencia** de ejecución presupuestaria.

En los créditos para **operaciones corrientes** se distinguirán los **gastos de personal**, los **gastos corrientes en bienes y servicios**, los **gastos financieros** y las **transferencias corrientes**.

En los créditos para **operaciones de capital** se distinguirán, las **inversiones reales** y las **transferencias de capital**.

El **Fondo de Contingencia** recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 50 de esta Ley.

En los créditos para **operaciones financieras** se distinguirán las de **activos financieros** y las de **pasivos financieros**.

Los **capítulos** se desglosarán en **artículos** y éstos, a su vez, en **conceptos** que podrán dividirse en **subconceptos**.

2. Con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán **funcionalmente** de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una **clasificación funcional del gasto**.

Clasificación	¿Qué agrupa?	Unidad base	Pregunta que responde
Orgánica (40.1.a)	Créditos de cada centro gestor, agrupados por secciones y servicios	Sección / Servicio	¿ QUIÉN gasta?
Por programas (40.1.b)	Créditos agrupados conforme al art. 35, con objetivos acordados con el Ministerio de Hacienda	Programa presupuestario	¿ PARA QUÉ se gasta?
Económica (40.1.c)	Créditos por capítulos: corrientes (1-4), Fondo de Contingencia (5), capital (6-7), financieras (8-9)	Capítulo / Artículo / Concepto / Subconcepto	¿ EN QUÉ se gasta?
Funcional (40.2)	Créditos identificados por su finalidad, deducida del programa o, excepcionalmente, de su propia naturaleza	Función / Subfunción / Grupo de programa	¿ CON QUÉ FINALIDAD se gasta?

La clasificación **funcional** del art. 40.2 LGP es **derivada e independiente** de la estructura presupuestaria formal: no se incluye en la cabecera del crédito, sino que se obtiene por proyección. No debe confundirse con la **clasificación por programas** (40.1.b), que sí es estructural y obligatoria.

Los **nueve capítulos de la clasificación económica** del estado de gastos (art. 40.1.c, redacción consolidada tras la Ley 2/2012) son:

Capítulo	Naturaleza	Contenido
1	Corriente	Gastos de personal
2	Corriente	Gastos corrientes en bienes y servicios
3	Corriente	Gastos financieros (intereses de deuda, etc.)
4	Corriente	Transferencias corrientes (sin contrapartida, financian gasto corriente del receptor)
5	Contingencia	Fondo de Contingencia (necesidades imprevistas, art. 50 LGP)
6	Capital	Inversiones reales (creación o adquisición de bienes de capital)
7	Capital	Transferencias de capital (sin contrapartida, financian gasto de capital del receptor)
8	Financiera	Activos financieros (adquisición de activos, depósitos y fianzas)
9	Financiera	Pasivos financieros (amortización de deuda y devolución de depósitos)

3.1 La clasificación por programas: estructura interna

La clasificación por programas se organiza en **cuatro niveles jerárquicos**, cada uno de los cuales es una desagregación del anterior. El **código del programa** es alfanumérico: tres dígitos (que identifican el grupo de programa) más una letra (que identifica el programa concreto dentro del grupo).

Nivel	Denominación	Código	Áreas o ejemplos
1.º (más agregado)	Área de gasto	1 dígito	1: Servicios públicos básicos · 2: Protección y promoción social · 3:

			Bienes públicos de carácter preferente · 4 : Actuaciones de carácter económico · 9 : Actuaciones de carácter general
2.º	Política de gasto	2 dígitos	El 1.er dígito = área. Ejemplo: política 21 «Pensiones» pertenece al área 2
3.º	Grupo de programas	3 dígitos	Los 2 primeros = política. Ejemplo: grupo 211 «Pensiones contributivas» pertenece a la política 21
4.º (más desagregado)	Programa de gasto	3 dígitos + letra	Los 3 dígitos = grupo. Letras A-L : programas finalistas. Letras M-Z : programas instrumentales o de gestión

Los **programas finalistas** (letras **A-L**) son aquellos a los que pueden asignarse **objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables**. Los **programas instrumentales o de gestión** (letras **M-Z**) tienen por objeto la administración de recursos generales, la ejecución de actividades que se perfeccionan por su propia realización (sin cuantificación material posible) o el apoyo a un programa finalista.

RECUERDA

Letras del programa: **A-L** = **finalistas** (con objetivos cuantificables e indicadores mensurables); **M-Z** = **instrumentales** o de gestión (sin objetivos cuantificables directos). La letra **M** —primera de las instrumentales— es la más frecuente en programas de administración general.

3.2 La clasificación orgánica: secciones, servicios y organismos

La clasificación orgánica responde a la pregunta «¿quién gasta?». Se estructura en **tres niveles** que identifican de forma precisa el centro gestor responsable de cada crédito.

Nivel	Denominación	Código	Criterio
1.º	Sección	2 dígitos	Cada Departamento Ministerial equivale a una sección. También los órganos constitucionales y otros entes con dotación diferenciada (ej.: Sección 01 = Casa de S.M. el Rey, Sección 02 = Cortes Generales, Sección 06 = Deuda Pública)
2.º	Servicio	4 dígitos (2 de la sección + 2 propios)	Unidades administrativas del Departamento, de rango igual o superior a Dirección General
3.º	Organismo autónomo o entidad	5 dígitos (2 de la sección + 3 propios)	Organismos autónomos y demás entidades identificados por tres dígitos a continuación de los de su sección

Los códigos concretos de sección (denominación del Ministerio, número del Servicio) **dependen del PGE de cada ejercicio** y de los Reales Decretos vigentes de estructura ministerial: cuando se modifica la estructura del Gobierno (creación, supresión o fusión de Ministerios), la asignación de secciones puede variar. Lo estable es la mecánica del código y los tres niveles de desagregación.

3.3 El código presupuestario: las tres clasificaciones en un solo código

Cada partida presupuestaria se representa con un **código alfanumérico** que combina simultáneamente la clasificación orgánica, la clasificación por programas y la clasificación económica. El código permite responder de una sola lectura las tres preguntas básicas: **quién gasta · para qué gasta · en qué gasta**.

La estructura del código es: [sección.servicio] (orgánica) + [programa] (por programas) + [concepto.subconcepto] (económica). Por ejemplo, el código **15.02.921M.120.01** se descompone así:

Bloque	Código	Clasificación	Significado
Orgánica	15.02	Sección 15 + Servicio 02	Ministerio de Hacienda · Secretaría de Estado de Hacienda
Por programas	921M	Área 9 + Política 92 + Grupo 921 + Letra M	Área: Actuaciones de carácter general · Política: Transferencias a otras AAPP · Grupo: Relaciones financieras con otras AAPP · Programa M: instrumental o de gestión
Económica	120.01	Capítulo 1 + Artículo 12 + Concepto 120 + Subconcepto 01	Cap. 1: Gastos de personal · Art. 12: Funcionarios · Concepto 120: Retribuciones básicas · Subconcepto 01: sueldos del grupo correspondiente

4. La estructura de los estados de ingresos

Los estados de ingresos tienen una estructura **más sencilla** que los de gastos: solo utilizan **dos clasificaciones** (orgánica y económica) y **no existe clasificación por programas** ni Fondo de Contingencia, puesto que los ingresos no se vinculan a objetivos de gasto ni se reservan para necesidades imprevistas.

Artículo 41 LGP · Estructura de los estados de ingresos

Los **estados de ingresos** de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.^a) de esta ley se estructurarán siguiendo las **clasificaciones orgánica y económica**:

a) La **clasificación orgánica** distinguirá los ingresos correspondientes a la **Administración General del Estado** y los correspondientes a cada uno de los **organismos autónomos**, los de la **Seguridad Social** y los de **otras entidades**, según proceda.

b) La **clasificación económica** agrupará los ingresos, separando los **corrientes**, los de **capital**, y las **operaciones financieras**.

En los **ingresos corrientes** se distinguirán: **impuestos directos y cotizaciones sociales**, **impuestos indirectos**, **tasas**, **precios públicos** y **otros ingresos**, **transferencias corrientes** e **ingresos patrimoniales**.

En los **ingresos de capital** se distinguirán: **enajenación de inversiones reales** y **transferencias de capital**.

En las **operaciones financieras** se distinguirán: **activos financieros** y **pasivos financieros**.

Los **capítulos** se desglosarán en **artículos** y éstos, a su vez, en **conceptos** que podrán dividirse en **subconceptos**.

Los **nueve capítulos de la clasificación económica del estado de ingresos** son **asimétricos** respecto a los de gastos en los capítulos 4 y 5:

Capítulo	Naturaleza	Contenido (ingresos)
1	Corriente	Impuestos directos y cotizaciones sociales
2	Corriente	Impuestos indirectos
3	Corriente	Tasas, precios públicos y otros ingresos
4	Corriente	Transferencias corrientes
5	Corriente	Ingresos patrimoniales (rentas del patrimonio del Estado)
6	Capital	Enajenación de inversiones reales
7	Capital	Transferencias de capital
8	Financiera	Activos financieros
9	Financiera	Pasivos financieros

MATIZ

Los **ingresos** tienen **5 capítulos corrientes** (1 al 5), con el cap. 5 siendo **Ingresos patrimoniales**. Los **gastos** tienen sólo **4 capítulos corrientes** (1 al 4), porque el cap. 5 es el **Fondo de Contingencia**. Ambos terminan simétricamente con caps. 8 (activos financieros) y 9 (pasivos financieros). Confundir el cap. 5 de gastos (Fondo de Contingencia) con el de ingresos (Ingresos patrimoniales) es la confusión más frecuente sobre la estructura económica.

5. Los programas plurianuales ministeriales

El art. 29 LGP regula el **instrumento intermedio** entre los escenarios presupuestarios plurianuales del art. 28 LGP (Ep. 2) y los créditos anuales del presupuesto: los **programas plurianuales ministeriales**, referidos a los tres ejercicios siguientes, en los que cada Ministerio fija sus objetivos y los recursos para alcanzarlos.

Artículo 29 LGP · Programas plurianuales ministeriales

1. Los **escenarios presupuestarios plurianuales** contendrán la **distribución orgánica** de los recursos disponibles y se desarrollarán en **programas plurianuales**, referidos a los **tres ejercicios siguientes**, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que por centros gestores se establecerán los **objetivos a conseguir** y las acciones necesarias para alcanzarlos así como las dotaciones de los programas presupuestarios.
2. Los **programas plurianuales** se remitirán **anualmente** al **Ministerio de Hacienda** para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales.
3. El **programa plurianual de cada ministerio** contendrá los programas de todos los centros gestores que de él dependan y se aprobará por el

Ministro. El Programa plurianual de la Seguridad Social se elaborará separadamente por el **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.**

4. Los programas de actuación plurianual de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y demás entidades integrantes del sector público estatal sin presupuesto limitativo, establecidos en el artículo 65 de esta ley se integrarán, a efectos informativos, en los programas plurianuales de los ministerios de que dependan funcionalmente.
5. El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales y de actuación plurianual se establecerá por orden del **Ministro de Hacienda**, en la que se determinará el plazo y la forma de remisión al Ministerio de Hacienda.
6. Los programas plurianuales establecerán su contenido referido a los extremos siguientes:
 - a) Los **objetivos plurianuales** expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el período, estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios.
 - b) La **actividad a realizar** para la consecución de los objetivos.
 - c) Los **medios económicos, materiales y personales** necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.
 - d) Las **inversiones reales y financieras** a realizar.
 - e) Los **indicadores de ejecución** asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

7. Los **programas plurianuales** deberán tener un contenido **coherente** con los planes sectoriales y otros programas de actuación existentes en el ámbito de cada departamento.

Tres rasgos definitorios del art. 29 LGP:

- **Horizonte temporal:** los **tres ejercicios siguientes** al que se está elaborando, idéntico al de los escenarios presupuestarios plurianuales del art. 28 LGP.
- **Aprobación:** por el **Ministro** del que dependen los centros gestores —no por el Consejo de Ministros—. El Programa plurianual de la Seguridad Social lo elabora separadamente el ministerio competente en materia de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **Sector empresarial y fundacional:** los programas de actuación plurianual de las EPEs, sociedades mercantiles estatales y demás entidades sin presupuesto limitativo (art. 65 LGP) se integran a **efectos informativos** en los programas plurianuales de los ministerios de los que dependan funcionalmente.

Los **cinco contenidos** del programa plurianual ministerial (29.6 a-e) son: **objetivos** plurianuales mensurables · **actividades** a realizar · **medios** económicos, materiales y personales · **inversiones** reales y financieras · **indicadores** de ejecución asociados a cada objetivo (eficacia, eficiencia, economía y calidad).

RECUERDA

Cinco contenidos del programa plurianual ministerial (art. 29.6 LGP): **Objetivos** · **Actividades** · **Medios** · **Inversiones** · **Indicadores**. Mnemónico: **OAMII**. Lo aprueba el **Ministro** (no el Consejo de Ministros). Horizonte: **tres ejercicios siguientes** al que se elabora.

6. Asignación presupuestaria y objetivos

Artículo 31 LGP · Asignación presupuestaria y objetivos

1. Los **Presupuestos Generales del Estado** se adecuarán a los **escenarios presupuestarios plurianuales** y atenderán a la consecución de los **objetivos** que se hayan establecido en los **programas plurianuales** de los distintos departamentos ministeriales, con sujeción, *en todo caso*, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el **Gobierno** para el ejercicio a que se refieran.
2. Las **asignaciones presupuestarias** a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el **nivel de cumplimiento de los objetivos** en ejercicios anteriores.

Los **objetivos de carácter instrumental** habrán de ponerse en relación con los **objetivos finales** en cuya consecución participan.

El art. 31 LGP cierra la lógica del presupuesto por programas con dos reglas:

- **31.1 — Adecuación a la programación plurianual:** los PGE se ajustan a los **escenarios presupuestarios plurianuales** del art. 28 LGP y atienden a los **objetivos** establecidos en los **programas plurianuales** del art. 29 LGP, sujetos a las restricciones de política económica que fije el Gobierno para el ejercicio.
- **31.2 — Principio de retroalimentación presupuestaria:** las asignaciones presupuestarias a los centros gestores se efectúan tomando en cuenta el **nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores**. Los objetivos **instrumentales** han de ponerse en relación con los objetivos **finales** en cuya consecución participan.

Esta retroalimentación es el **mecanismo de cierre** del presupuesto por programas: lo que un centro gestor recibe en N+1 depende, entre otras circunstancias, de cómo cumplió sus objetivos en N. Sin esa correlación, la clasificación por programas degeneraría en una mera nomenclatura sin consecuencias.

RECUERDA

Jerarquía descendente del presupuesto por programas: **programa plurianual ministerial** (art. 29 LGP, marco a 3 años) → **programa de gasto anual** (art. 35.4 LGP, concreción en el ejercicio) → **crédito presupuestario** (art. 35.1 LGP, asignación individualizada al centro gestor). El cierre del ciclo lo asegura el principio de **retroalimentación presupuestaria** del art. 31.2 LGP.

7. Ejemplo completo del código presupuestario

Para consolidar la lógica de la triple clasificación, dos ejemplos canónicos.

Ejemplo 1 — Programa de gasto 111M

Código	Significado
1	Área de gasto 1 – Servicios Públicos Básicos
11	Política de gasto 11 – Justicia
111	Grupo de programas 111 – Administración General de Justicia
111M	Programa 111M – programa instrumental (la M lo identifica como instrumental o de gestión) dentro del grupo 111

Ejemplo 2 — Código presupuestario completo: 13.03.113M.120.01

Fragmento	Clasificación	Significado
13	Orgánica	Sección 13: Ministerio de Justicia
03	Orgánica	Servicio 03: Dirección General de los Registros y del Notariado
113M	Por programas	Área 1 (Servicios públicos básicos) · Política 11 (Justicia) · Grupo 113 (Registros vinculados con la Fe Pública) · Programa 113M (instrumental)
120.01	Económica	Cap. 1 (Gastos de personal) · Art. 12 (Funcionarios) · Concep-

		to 120 (Retribuciones básicas) · Subconcepto 01 (sueldos del grupo correspondiente)
--	--	--

Este código nos dice simultáneamente: **QUIÉN** gasta (Dirección General de los Registros y del Notariado, Ministerio de Justicia) · **PARA QUÉ** (programa instrumental de registros vinculados con la fe pública) · **EN QUÉ** (retribuciones básicas de funcionarios).

MATIZ

Dos confusiones frecuentes sobre el código del programa: (1) «las letras **A-L** corresponden a programas instrumentales» — **falso**: A-L son **finalistas** (con objetivos cuantificables); las instrumentales son **M-Z**. (2) «el código orgánico se lee primero el servicio y luego la sección» — **falso**: primero la **sección** (2 dígitos) y luego el **servicio** (2 dígitos propios añadidos a los 2 de la sección).

TEMA 1

Epígrafe 5 — Terminología y desarrollo del proceso presupuestario

1. Los principios de ejecución del gasto

El presupuesto aprobado no es una autorización ilimitada de gasto: su ejecución está disciplinada por **cuatro principios** que operan como reglas de conducta obligatoria para los gestores. Los arts. **42** (especialidad cualitativa), **43-44** (especificación), **46** (limitatividad o especialidad cuantitativa) y **49** (temporalidad) LGP los recogen respectivamente. Cada uno opera sobre una dimensión distinta: la finalidad del crédito, su nivel de detalle vinculante, su cuantía máxima y su vigencia temporal.

Artículo 42 LGP · Especialidad de los créditos

Los **créditos para gastos** se destinarán **exclusivamente a la finalidad específica** para la que hayan sido autorizados por la **Ley de Presupuestos** o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta ley.

El art. 42 LGP regula la **dimensión cualitativa** del principio de especialidad: cada crédito tiene una **finalidad específica** y sólo puede aplicarse a esa finalidad —la autorizada por la LPGE o la que resulte de modificaciones aprobadas conforme a la LGP—. Es la regla operativa del art. 27.2 LGP (ya citado en el Ep. 2): los créditos vinculan al gestor por su destino.

Artículo 43 LGP · 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.

Artículo 44 LGP · Especificación de los presupuestos de organismos autónomos y de la Seguridad Social

- 1. En el **presupuesto de los organismos autónomos, de la Seguridad Social** y, *en su caso*, de las demás entidades del apartado 1 del artículo 3 de esta Ley, *excepto* las relacionadas en el artículo anterior, los créditos se especificarán a **nivel de concepto**, *salvo* los destinados a **gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales**, que se especificarán 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**.
 - 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.
3. Los créditos del **Presupuesto de la Seguridad Social** se especificarán a **nivel de grupo de programas**, *excepto* los créditos para la **acción protectora en su modalidad no contributiva y universal** que se especificarán a **nivel de programa**.

Los arts. 43 y 44 LGP regulan el **nivel de vinculación** del crédito (la dimensión de **especificación** del principio de especialidad). La regla general en ambos es **nivel de concepto**, con excepciones distintas para Estado y para OO.AA./SS:

Tipo de crédito	Estado (art. 43)	Organismos autónomos / SS (art. 44)
Regla general	Nivel concepto	Nivel concepto
Gastos de personal (Cap. 1)	Nivel artículo	Nivel capítulo
Gastos corrientes en bienes y servicios (Cap. 2)	Nivel artículo	Nivel capítulo
Inversiones reales (Cap. 6)	Nivel capítulo	Nivel capítulo
Atenciones protocolarias, gastos reservados, arrendamientos de edificios, ampliables, perceptor identificado, los que fije la LPGE, extraordinarios	Nivel concreto de su clasificación económica (43.2 / 44.2)	Nivel concreto de su clasificación económica (44.2)

Presupuesto de la Seguridad Social (general)	–	Nivel grupo de programas (44.3)
Acción protectora SS no contributiva y universal	–	Nivel programa (44.3)

La diferencia clave: en el Estado los gastos de personal y de bienes y servicios van a **artículo** (nivel intermedio), mientras que en los OO.AA. y la SS van a **capítulo** (más flexible). Las inversiones reales van a capítulo en ambos casos. Las seis letras a-f del 43.2 y 44.2 son créditos con **vinculación especial**: aunque la regla general sea más flexible, estos créditos se especifican al nivel concreto que tengan en su clasificación económica (típicamente subconcepto), con lo que su uso queda más restringido.

Artículo 46 LGP · Limitación de los compromisos de gasto

Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, *sin perjuicio* de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.

El art. 46 LGP regula la **dimensión cuantitativa** del principio de especialidad (limitatividad): no se puede gastar más de lo autorizado. La consecuencia es la **nulidad de pleno derecho** —no la mera anulabilidad— de los actos y disposiciones infractores, sin perjuicio de las responsabilidades del **Título VII LGP**. La nulidad de pleno derecho es **insubsanable e inconfirmable**, produce efectos *ex tunc* (desde el origen) y puede declararse de oficio en cualquier momento.

Artículo 49 LGP · Temporalidad de los créditos

1. Con cargo a los **créditos del estado de gastos** de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el **propio**

ejercicio presupuestario, *sin perjuicio* de las salvedades establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 34 de esta ley.

2. Los **créditos para gastos** que en el **último día del ejercicio presupuestario** no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán **anulados de pleno derecho**, *sin perjuicio* de lo establecido en el artículo 58 de esta ley.

El art. 49 LGP regula la **dimensión temporal** del principio de especialidad: con cargo a los créditos sólo pueden contraerse obligaciones derivadas de gastos del propio ejercicio (49.1), salvo los supuestos excepcionales del 34.2-34.3 LGP (atrasos de personal, resoluciones judiciales y obligaciones de ejercicios anteriores). Y los créditos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas al **31 de diciembre** quedan **anulados de pleno derecho** (49.2), salvo que sean objeto de una incorporación del art. 58 LGP. La expresión «de pleno derecho» refuerza el automatismo: no hace falta acto administrativo expreso para que se produzca la anulación.

RECUERDA

Las **tres dimensiones clásicas** del principio de especialidad: **cualitativa** (art. 42 LGP — finalidad específica) · **cuantitativa o limitatividad** (art. 46 LGP — nulidad de pleno derecho de los actos infractores) · **temporal o anualidad** (art. 49 LGP — anulación de pleno derecho de los créditos no afectados al 31 de diciembre, salvo incorporación del art. 58). El **principio de especificación** de los arts. 43-44 LGP fija el **nivel de vinculación** del crédito (concepto / artículo / capítulo) y opera como soporte técnico de la dimensión cualitativa.

2. Los criterios de imputación de la clasificación económica

La **Resolución de 20 de enero de 2014**, de la **Dirección General de Presupuestos** (y sus actualizaciones por cada PGE) establece los criterios para imputar cada gasto o ingreso a su capítulo, artículo, concepto y subconcepto de la clasificación económica. Únicamente

los conceptos y subconceptos contemplados en esa Resolución —y los que apruebe la DGP a propuesta de los centros gestores— tienen consideración de «**tipificados**» a efectos de la LGP. La creación de conceptos y subconceptos no tipificados requiere aprobación de la DGP.

El dominio de los criterios de imputación permite resolver dos operaciones del control: verificar si **existe crédito adecuado** para un gasto y comprobar si el crédito es **suficiente**. A continuación se desarrollan los criterios por capítulo y para los ingresos.

Cap.	Artículos principales del estado de GASTOS	Criterio de imputación
1 – Personal	Art. 10 Altos cargos · 11 Eventual · 12 Funcionarios · 13 Laborales · 14 Otro personal · 15 Incentivos al rendimiento · 16 Cuotas y gastos sociales del empleador	Retribuciones e indemnizaciones por trabajo, residencia obligada y cotizaciones obligatorias. Las indemnizaciones por razón del servicio se imputan al art. 23 del Cap. 2
2 – Bienes y servicios	Art. 20 Arrendamientos y cánones · 21 Reparaciones · 22 Material y suministros · 23 Indemnizaciones por razón del servicio · 24 Publicaciones · 25 Concier-tos sanitarios	Gastos corrientes que no aumentan capital ni patrimonio. Bienes fungibles, duración inferior al ejercicio, no inventariables o reiterativos
3 – Gastos financieros	Art. 30 Deuda en euros · 31 Préstamos en euros · 32 Deuda en moneda extranjera · 33 Préstamos en moneda extranjera · 34 Depósitos y fianzas · 35 Intereses de demora	Carga financiera por intereses, gastos de emisión, modificación o cancelación de deudas
4 – Transferencias corrientes	Arts. 40-49 según agente receptor	Pagos sin contrapartida que financian gastos corrientes del receptor
5 – Contingencia	Art. 50 Fondo de Contingencia · 51 Otros imprevistos	Necesidades imprevistas no discrecionales (arts. 54, 55 y 58 LGP)
6 – Inversiones reales	Art. 60 Inv. nueva infraestructura · 61 Inv. reposición infraestructura · 62 Inv. nueva funcionamiento · 63 Inv. reposición funcionamiento · 64 Inv. inmaterial · 65-67 Inversiones militares	Bienes de capital, inventariables y gastos inmateriales amortizables

7 – Transferencias de capital	Arts. 70-79 según agente receptor (misma estructura que cap. 4)	Pagos sin contrapartida que financian operaciones de capital del receptor
8 – Activos financieros	Art. 80 Deuda sector público · 82 Préstamos al sector público · 83 Préstamos fuera del sector público · 84 Depósitos y fianzas · 85-86 Acciones y participaciones · 87 Aportaciones patrimoniales	Adquisición de activos financieros y constitución de depósitos y fianzas. Anticipos a funcionarios → art. 83, subcto. .08
9 – Pasivos financieros	Arts. 90-93 Amortización deuda y préstamos · 94 Devolución depósitos	Amortización de deudas y devolución de depósitos y fianzas

Cap.	Artículos principales del estado de INGRESOS	Contenido
1 – Imp. directos y SS	Art. 10 Renta · 11 Capital · 12 Cotizaciones sociales · 13 Producción de energía · 19 Otros	Tributos sobre patrimonio o renta + cotizaciones sociales obligatorias
2 – Imp. indirectos	Art. 21 IVA · 22 Consumos específicos · 23 Tráfico exterior · 28 Otros	Tributos sobre circulación de bienes o gasto de la renta + ingresos por juego
3 – Tasas y otros	Art. 30 Tasas · 31 Precios públicos · 32 Otros ingresos por servicios · 33 Venta de bienes · 38 Reintegros · 39 Otros	Utilización privativa del dominio público y servicios en régimen de Derecho público o privado
4 – Transferencias corrientes	Arts. 40-49 según agente pagador	Recursos para financiar operaciones corrientes
5 – Ingresos patrimoniales	Art. 50 Intereses títulos · 51 Intereses préstamos concedidos · 52 Intereses depósitos · 53 Dividendos · 54 Rentas inmuebles · 55 Concesiones · 59 Otros	Rentas del patrimonio del Estado y rendimientos de actividades en régimen privado
6 – Enajenación inv. reales	Art. 60 Terrenos · 61 Demás inversiones · 68 Reintegros	Venta de bienes de capital
7 – Transferencias de capital	Arts. 70-79 según agente pagador	Recursos para financiar operaciones de capital
8 – Activos financieros	Art. 82 Reintegros préstamos sector público · 83 Reintegros préstamos fuera · 84 Devolu-	Enajenación de activos, reintegros y devolución de depósitos

	ción depósitos · 85 Enajenación acciones · 87 Remanente tesorería	
9 – Pasivos financieros	Art. 90 Emisión deuda en euros · 91 Préstamos en euros · 92 Emisión deuda moneda extranjera · 93 Préstamos moneda extranjera · 94 Depósitos y fianzas recibidos · 95 Beneficio acuñación moneda	Emisión de deuda, préstamos recibidos y depósitos de terceros

2.1 Capítulo 1 – Gastos de personal

Se imputan al Cap. 1 todos los gastos de **retribución e indemnización al personal** por razón del trabajo realizado o del lugar de residencia obligada, así como las **cotizaciones obligatorias** a cargo del empleador. El criterio de inclusión es amplio, pero tiene **dos exclusiones** relevantes que generan confusión práctica: las **indemnizaciones por razón del servicio** (dietas, locomoción, traslados) y los **anticipos al personal**.

Concepto / Subconcepto	Denominación	Notas
Art. 12 – Funcionarios		
120	Retribuciones básicas	Sueldos, antigüedad, pagas extraordinarias
120.05	Trienios	Incluye trienios de altos cargos y personal eventual (no se imputan al art. 10 ni al 11)
121	Retribuciones complementarias	Complemento de destino, específico, etc.
121.02	Indemnización por residencia	También para altos cargos y personal eventual
122	Retribuciones en especie	Casa-vivienda, gastos de funcionamiento
123	Retribuciones por destino en el extranjero	
124	Retribuciones de funcionarios en prácticas	
127	Contribuciones a planes de pensiones	

Art. 15 – Incentivos al rendimiento		
150	Productividad	Vinculante en LPGE; los altos cargos cobran productividad por este concepto, no por el art. 10
151	Gratificaciones	Servicios extraordinarios fuera de jornada; vinculante
153	Complemento de dedicación especial	Vinculante en LPGE
Art. 16 – Cuotas y gastos sociales		
160	Cuotas sociales	
160.00	Seguridad Social	Crédito ampliable en LPGE
160.01	MUFACE	Personal funcionario civil de la AGE
160.02	ISFAS	Personal militar
160.03	MUGEJU	Personal al servicio de la Administración de Justicia
162	Gastos sociales del personal	
162.00	Formación y perfeccionamiento	Vinculante incluye ayudas de estudio
162.01	Economatos y comedores	Vinculante en LPGE
162.02	Transporte de personal	
162.04	Acción social	Vinculante ayudas educativas, guarderías, vivienda

2.2 Capítulo 2 – Bienes y servicios

El Cap. 2 recoge los gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos que no originan aumento de capital ni de patrimonio. El criterio de inclusión descansa sobre **cuatro características alternativas** del bien adquirido (basta cumplir una): **fungible** (se consume con el uso) · **duración inferior al ejercicio** · **no susceptible de inventario** · **reiterativo** (se repite periódicamente).

Los **bienes inmateriales** se imputan al Cap. 2 sólo cuando concurren **tres condiciones acumulativas** (la falta de cualquiera lo lleva al Cap. 6): **reiterativo + no amortizable + no directamente ligado a una inversión.**

Concepto / Subconcepto	Denominación	Notas
Art. 20 – Arrendamientos y cánones		
202	Arrendamientos de edificios y otras construcciones	Especialmente vinculante en LPGE (vinculación al concepto, art. 43.2.b)
Art. 22 – Material, suministros y otros		
220	Material de oficina	
220.00	Ordinario no inventariable	Folios, bolígrafos, tóner...
220.01	Prensa, revistas, libros y publicaciones	Para uso de oficina (no bibliotecas → Cap. 6)
220.02	Material informático no inventariable	Soportes, paquetes estándar de software, licencias anuales
221	Suministros	
221.09	Labores Fábrica Nacional de Moneda y Timbre	Especialmente vinculante pasaportes, DNI, permisos
222	Comunicaciones	Servicios telefónicos, postales y telegráficos
224	Primas de seguros	Vehículos, edificios, responsabilidad civil...
225	Tributos	
225.02	Tributos locales	Especialmente vinculante en LPGE
226	Gastos diversos	
226.01	Atenciones protocolarias y representativas	Especialmente vinculante en LPGE (art. 43.2.a)
226.08	Gastos reservados	Especialmente vinculante sólo en presupuesto del Estado
227	Trabajos realizados por otras empresas y profesionales	

227.06	Estudios y trabajos técnicos	Sólo si NO vinculados a proyecto de inversión (si lo están → Cap. 6 art. 64)
Art. 23 – Indemnizaciones por razón del servicio		
230	Dietas (alojamiento y manutención)	
231	Gastos de locomoción	
232	Gastos por traslado	
233	Otras indemnizaciones	Asistencias a órganos colegiados, tribunales, formación

2.3 Frontera Capítulo 2 / Capítulo 6: los casos de ambigüedad

La distinción entre **gasto corriente (Cap. 2)** y **gasto de inversión (Cap. 6)** es la más exigente de toda la clasificación económica. La regla general es clara: si el bien generará utilidad en más de un ejercicio, se incorpora al patrimonio o incrementa la capacidad productiva, va al Cap. 6. Pero hay casos de doble destino.

Tipo de gasto	Cap. 2 o Cap. 6	Regla específica
Libros y publicaciones para uso de oficina	Cap. 2 – art. 22, subcto. 220.01	Material corriente no inventariable
Libros para fondos de bibliotecas	Cap. 6 – art. 62	Fondos bibliográficos inventariables que se incorporan al patrimonio
Paquetes estándar de software / licencias anuales	Cap. 2 – art. 22, subcto. 220.02	Material informático no inventariable de carácter reiterativo
Programas informáticos amortizables, uso plurianual, NO integrados en equipo	Cap. 6 – art. 64	Inversión inmaterial amortizable
Programas informáticos integrados en un equipo	Cap. 6 – art. 62, concepto 620	Parte inseparable del hardware
Reparaciones ordinarias de mantenimiento y conservación	Cap. 2 – art. 21	Gastos corrientes que no modifican la capacidad del bien
Grandes reparaciones que incrementan productividad, capacidad, rendimiento o vida útil	Cap. 6 – art. 61 o 63	Modifican el valor o la vida del activo: inversión de reposición

Estudios y trabajos técnicos NO vinculados a inversión	Cap. 2 – art. 22, subcto. 227.06	Servicios profesionales corrientes
Estudios y trabajos técnicos vinculados a inversión	Cap. 6 – art. 64	Inversión inmaterial asociada al proyecto
Leasing SIN ejercicio de opción de compra	Cap. 2 – art. 20	Arrendamiento: gasto corriente
Leasing CON ejercicio de opción de compra	Cap. 6 (la carga financiera, al Cap. 3)	Adquisición diferida: gasto de inversión
Labores de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (DNI, pasaportes)	Cap. 2 – art. 22, subcto. 221.09	Suministros corrientes del Estado

2.4 Capítulo 3 – Gastos financieros

El Cap. 3 recoge **exclusivamente** la carga financiera del endeudamiento del Estado: intereses, gastos de emisión, modificación y cancelación de deudas, e intereses de demora. **No incluye** la devolución del principal (Cap. 9) ni la constitución de nuevas deudas (Cap. 8 de gastos para préstamos concedidos).

Tipo de gasto financiero	Artículo
Intereses de deuda pública en euros	Art. 30
Intereses de préstamos recibidos en euros	Art. 31
Intereses de deuda pública en moneda extranjera	Art. 32
Intereses de préstamos recibidos en moneda extranjera	Art. 33
Intereses de depósitos y fianzas recibidos de terceros	Art. 34
Intereses de demora y otros gastos financieros	Art. 35

2.5 Capítulo 4 – Transferencias corrientes

Las transferencias corrientes son **pagos sin contrapartida** —condicionados o no— destinados a financiar **gastos corrientes** del receptor. La diferencia entre el Cap. 4 y el Cap. 7 está en la **naturaleza del gasto que financia la transferencia en el destinatario**: corriente → Cap. 4 ; capital → Cap. 7. Los artículos de ambos capítulos son **idénticos**: se numeran según el agente receptor (40-49 en Cap. 4 ; 70-79 en Cap. 7) y los mismos números coinciden en los Caps. 4 y 7 de **ingresos**.

Artículo	Agente receptor (Caps. 4 y 7 gastos) / Agente pagador (Caps. 4 y 7 ingresos)
40 / 70	A / De la Administración del Estado
41 / 71	A / De Organismos Autónomos
42 / 72	A / De la Seguridad Social
43 / 73	A / De agencias estatales y otros organismos públicos
44 / 74	A / De sociedades, EPEs, fundaciones y resto de entidades
45 / 75	A / De Comunidades Autónomas
46 / 76	A / De Entidades Locales
47 / 77	A / De empresas privadas
48 / 78	A / De familias e instituciones sin fines de lucro
49 / 79	A / Al / Del exterior

MATIZ

La distinción **Cap. 4 / Cap. 7** no depende de quién paga la transferencia, sino de **para qué la usa el receptor**: si financia gasto corriente → Cap. 4; si financia inversión u operación de capital → Cap. 7. Las **prestaciones sociales** (pensiones a familias, ayudas) se imputan al Cap. 4, **art. 48** (familias e instituciones sin fines de lucro), aunque el receptor sea personal al servicio de la Administración —no al Cap. 1—.

2.6 Criterios de imputación de los ingresos: tasas vs. precios públicos

Los capítulos de ingresos siguen una lógica simétrica a los de gastos pero con dos especificidades: el **Cap. 5 de ingresos** son los **Ingresos patrimoniales** (no Fondo de Contingencia), y la distinción más exigente es **tasa vs. precio público** dentro del Cap. 3.

Tipo de ingreso	Capítulo / Artículo	Criterio
Impuestos directos sobre patrimonio o renta	Cap. 1 – Arts. 10-11	Posesión de patrimonio u obtención de renta
Cotizaciones obligatorias	Cap. 1 – Art. 12	A sistemas de previsión social

Impuestos indirectos	Cap. 2 – Arts. 21-23	Circulación de bienes o gasto de la renta
Tasa: utilización privativa de dominio público; servicio NO voluntario y NO prestado por el sector privado	Cap. 3 – Art. 30	Coactividad y/o ausencia de alternativa privada son los indicadores
Precio público: servicio público de solicitud voluntaria que también presta el sector privado	Cap. 3 – Art. 31	Voluntariedad + competencia privada son los indicadores
Rentas patrimoniales, dividendos, intereses de depósitos y préstamos concedidos	Cap. 5 – Arts. 50-55	Rendimientos de activos del Estado
Venta de bienes de capital	Cap. 6 – Arts. 60-61	Enajenación de inversiones reales
Reintegros de préstamos y anticipos concedidos por el Estado	Cap. 8 – Art. 83	Activos financieros: el Estado cobra lo que prestó
Emisión de deuda pública o recepción de préstamos	Cap. 9 – Arts. 90-93	Pasivos financieros: el Estado se endeuda

MATIZ

Tasa vs. precio público: la tasa (art. 30) se aplica cuando el servicio **NO es voluntario** O **NO** lo presta el sector privado; basta uno de los dos requisitos. El precio público (art. 31) requiere los dos: solicitud **voluntaria** Y **alternativa privada**. La emisión de deuda pública es un **ingreso del Cap. 9** (pasivos financieros: el Estado se endeuda); su amortización es un **gasto del Cap. 9** los intereses de esa deuda son un **gasto del Cap. 3**. Tres imputaciones distintas para el mismo instrumento financiero.

RECUERDA

Reglas de imputación clave: (1) bienes del **Cap. 2** = cuatro criterios alternativos (fungible / duración inferior al ejercicio / no inventariable / reiterativo) — basta uno. (2) bienes inmateriales en **Cap. 2** = tres condiciones acumulativas (reiterativo + no amortizable + no ligado a inversión) — falla una y va al Cap. 6. (3) **anticipos al personal** = Cap. 8, art. 83, subcto. .08; corto plazo 830.08, largo plazo 831.08. (4) **tasa** = no voluntario O sin alternativa privada; **precio público** = voluntario Y con alternativa.

3. Los compromisos de gasto plurianuales

El principio de temporalidad del art. 49 LGP no impide que el Estado adquiera compromisos que se extiendan más allá de un ejercicio: la contratación de obras, servicios o suministros de duración plurianual sería imposible si todos los compromisos tuvieran que financiarse en un único año. El **art. 47 LGP**, en su redacción consolidada vigente tras la **disposición final 13.1 de la Ley 22/2021** (en vigor desde 01/01/2022), regula con precisión hasta qué punto puede extenderse un compromiso plurianual y con qué límites cuantitativos.

Artículo 47 LGP · Compromisos de gasto de carácter plurianual

1. Podrán adquirirse **compromisos de gastos** que hayan de extenderse a **ejercicios posteriores** a aquel en que se autoricen, *siempre que* su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que **no superen los límites y anualidades** fijados en el número siguiente.
2. El **número de ejercicios** a que pueden aplicarse los gastos **no será superior a cuatro**. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el **ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento**, en el **segundo**

ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento.

En los **contratos de obra de carácter plurianual**, *con excepción* de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una **retención adicional de crédito del 10 por ciento** del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo.

Estas limitaciones **no serán de aplicación** a los compromisos derivados de la **carga financiera de la Deuda** y de los **arrendamientos de inmuebles**, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.

3. El **Gobierno**, en casos especialmente justificados, podrá acordar la **modificación de los porcentajes** anteriores, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial. A estos efectos, el **Ministro de Hacienda**, a iniciativa del ministerio correspondiente, elevará al **Consejo de Ministros** la oportuna propuesta, previo informe de la **Dirección General de Presupuestos** que acredite su coherencia con la programación a que se refieren los artículos 28 y 29 de esta Ley.
4. Los compromisos a que se refiere este artículo se especificarán en los **escenarios presupuestarios plurianuales** y deberán ser objeto de **contabilización separada**.

5. **No podrán adquirirse compromisos de gasto** con cargo a ejercicios futuros *cuando* se trate de la **concesión de subvenciones** a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
6. En el caso de la **tramitación anticipada de expedientes de contratación** a que se refiere el artículo 117.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, de encargos a medios propios y de convenios, podrá ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, la formalización del encargo o la suscripción del convenio, *aun cuando* su ejecución, ya sea en una o en varias anualidades, deba iniciarse en ejercicios posteriores.

En la tramitación anticipada de los expedientes correspondientes a los negocios jurídicos referidos en el párrafo anterior, así como de aquellos otros expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la formalización del compromiso de gasto, se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los apartados 2 a 5 de este artículo.

Seis reglas normativas del art. 47 LGP:

- **47.1 — Inicio en el propio ejercicio:** los compromisos plurianuales requieren que la **ejecución se inicie** en el ejercicio de autorización; no se puede comprometer un gasto cuya ejecución íntegra empiece en un ejercicio futuro (salvo los supuestos del 47.6 sobre tramitación anticipada).
- **47.2 — Cuatro ejercicios posteriores máximo + porcentajes:** el horizonte plurianual se extiende, como máximo, a **cuatro ejercicios posteriores** al de autorización (ejercicio inmediato siguiente, segundo, tercero y cuarto). Los porcentajes máximos sobre el **crédito inicial** del ejercicio de autorización son **70 % (año +1) · 60 % (año +2) · 50 % (años +3 y +4)**. En los **contratos de obra plurianuales** (excepto modalidad de abono total) se efectúa una **retención adicional del 10 %** del importe de adjudicación, computada dentro de los porcentajes del 47.2. **No aplican** estas limitaciones a los

compromisos derivados de la **carga financiera de la Deuda** y de los **arrendamientos de inmuebles**, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.

- **47.3 — Modificación por el Gobierno:** en casos especialmente justificados, el Gobierno (a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la DGP) puede modificar los porcentajes, incrementar el número de anualidades o autorizar compromisos sin crédito inicial.
- **47.4 — Contabilización separada:** los compromisos plurianuales se especifican en los escenarios presupuestarios plurianuales del art. 28 LGP y son objeto de **contabilización separada**.
- **47.5 — Prohibición sobre subvenciones del 22.2.a) LGS:** no pueden adquirirse compromisos plurianuales para subvenciones reguladas por el art. 22.2.a) Ley 38/2003 General de Subvenciones (concesión directa por previsión nominativa en los PGE).
- **47.6 — Tramitación anticipada de contratos, encargos y convenios:** añadido por la **Ley 22/2021** (vigente desde 01/01/2022). Permite ultimar con adjudicación y formalización los expedientes de **contratación anticipada** del art. 117.2 LCSP, los **encargos a medios propios** y los **convenios**, aunque la ejecución deba iniciarse en ejercicios posteriores, respetando los límites del 47.2-5.

El **art. 48 LGP** complementa este régimen para las **adquisiciones de bienes inmuebles** cuyo importe exceda de **6 millones de euros** (desembolso inicial mínimo del 25 % a la firma de la escritura, resto distribuido en los cuatro ejercicios siguientes con los porcentajes del 47). La **modalidad de abono total del precio** en contratos de obras —exceptuada del régimen del 47.2 LGP— es una técnica de pago aplazado regulada históricamente en la normativa de contratos públicos y hoy enmarcada en la vigente Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

4. El Fondo de Contingencia

El **Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria** del art. 50 LGP es el mecanismo previsto para atender necesidades inaplazables y no discrecionales que surgen durante la ejecución del presupuesto sin cobertura suficiente. Es una **reserva interna** del propio presupuesto del Estado que sólo puede usarse para financiar tres modificaciones de crédito (ampliaciones, créditos extraordinarios y suplementos, e incorporaciones).

Artículo 50 LGP · Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria

1. El **presupuesto del Estado**, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a **necesidades inaplazables**, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica «**Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria**», por importe del **dos por ciento** del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

El **Fondo únicamente** financiará, *cuando proceda*, las siguientes **modificaciones de crédito salvo que** concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:

- a) Las **ampliaciones de crédito** reguladas en el artículo 54.
- b) Los **créditos extraordinarios y suplementos de crédito**, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.
- c) Las **incorporaciones de crédito**, conforme al artículo 58.

En ningún caso podrá utilizarse el **Fondo** para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de **decisiones discrecionales** de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.

2. La aplicación del **Fondo de Contingencia** se aprobará, a propuesta del **Ministro de Economía y Hacienda**, mediante **acuerdo del Consejo de Ministros**, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.

El **Gobierno** remitirá a las **Cortes Generales**, a través de su Oficina Presupuestaria, un **informe trimestral** acerca de la utilización del Fondo Regulado en este artículo. La oficina pondrá dicha documentación a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias.

Cuatro rasgos definitorios del Fondo de Contingencia:

- **Ámbito subjetivo:** dotación del **presupuesto del Estado únicamente** —no de los OO.AA. ni de la Seguridad Social, que tienen sus propias reglas de financiación de modificaciones (arts. 54.3, 56.2, 57.2, 58 LGP)—.
- **Cuantía:** el **2 %** del total de gastos para **operaciones no financieras, excluidas** las transferencias destinadas a financiar a CCAA y EELL (sistemas de financiación), consignado en sección presupuestaria independiente.
- **Modificaciones financiables:** tres tasadas — ampliaciones (art. 54), créditos extraordinarios y suplementos (art. 55) e incorporaciones (art. 58). Prohibición expresa de financiar **gastos discrecionales** sin cobertura presupuestaria.
- **Aprobación:** **Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda**, previamente a la autorización de las modificaciones de crédito que financia. **Informe trimestral** del Gobierno a las Cortes Generales a través de la Oficina Presupuestaria.

Artículo 59 LGP · Exclusiones del régimen del Fondo de Contingencia

A las modificaciones relativas al **pago de la Deuda Pública**, a las que afecten a los créditos destinados a financiar a las **Comunidades Autónomas y Entidades Locales** en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación, así como a las que **no reduzcan la capacidad de financiación del Estado** en el ejercicio, computadas en la forma establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, **no les será de aplicación** respecto de su financiación lo establecido en los **artículos 50, 54 y 58** de la presente Ley, *con excepción*

de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a que se refiere el artículo 58.c) anterior.

El art. 59 LGP excluye **tres tipos de modificaciones** del régimen del Fondo de Contingencia: (1) las relativas al pago de la **Deuda Pública** (2) las que afectan a **créditos para financiar a CCAA y EELL** en aplicación de sus sistemas de financiación; (3) las que **no reduzcan la capacidad de financiación del Estado** en el ejercicio (medida según el art. 27 LOEPSF). Estas modificaciones no se someten a las reglas de financiación de los arts. 50, 54 y 58 LGP.

5. Las cinco figuras de modificación de crédito

El **art. 51 LGP** enumera taxativamente las **cinco vías** por las que puede modificarse la cuantía o finalidad de un crédito durante el ejercicio. Cada figura tiene su propia lógica económica, sus requisitos y sus limitaciones específicas, y se desarrolla en los arts. 52 a 58 LGP.

Artículo 51 LGP · Modificación de los créditos iniciales

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 en los artículos siguientes, mediante:

- a) **Transferencias.**
- b) **Generaciones.**
- c) **Ampliaciones.**
- d) **Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.**
- e) **Incorporaciones.**

Figura	Definición esencial	Efecto sobre el total del presupuesto	Art. LGP
--------	---------------------	---------------------------------------	----------

a) Transferencias	Traspaso de dotaciones entre créditos existentes, con posible creación de créditos nuevos	NEUTRO – lo que sale de un crédito entra en otro	52
b) Generaciones	Incremento de crédito por ingresos no previstos o superiores a los presupuestados, vinculados causalmente	AUMENTA el total (compensado por los ingresos que lo generan)	53
c) Ampliaciones	Incremento de créditos declarados expresamente ampliables en la LPGE o en ley, hasta el importe de las obligaciones reconocidas	AUMENTA el total (financiado por Fondo de Contingencia o baja en otros)	54
d) Créditos extraordinarios y suplementos	Crédito nuevo (extraordinario) o aumento de crédito insuficiente (suplemento) para gastos inaplazables sin cobertura adecuada	AUMENTA el total (Fondo de Contingencia, baja en otros, o Deuda Pública en operaciones financieras)	55-57
e) Incorporaciones	Traslado al ejercicio siguiente de remanentes de crédito del ejercicio anterior no consumidos, en supuestos tasados	AUMENTA el total del ejercicio siguiente (Fondo de Contingencia o baja en no financieros)	58

Artículo 52 LGP · Transferencias de crédito

1. Las **transferencias** son **traspasos de dotaciones** entre créditos. Pueden realizarse entre los diferentes créditos del presupuesto incluso con la creación de créditos nuevos, con las siguientes **restricciones**:

a) **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**.

b) **No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias**. Esta restricción **no afectará** a los créditos del programa de contratación centralizada.

c) **No minorarán** créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.

Esta restricción **no afectará** a créditos con carácter ampliable de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social o *cuando* afecten a créditos de la sección 06 Deuda Pública.

d) 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.

2. Las anteriores **restricciones no afectarán** a las transferencias de crédito que hayan de realizarse como consecuencia de **reorganizaciones administrativas** o traspaso de competencias a comunidades autónomas; las que se deriven de convenios o acuerdos de colaboración entre distintos departamentos ministeriales, órganos del Estado con secciones diferenciadas en el Presupuesto del Estado u organismos autónomos; las que se efectúen para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y las que se realicen desde el programa de imprevistos.

3. *En ningún caso* las **transferencias** podrán **crear créditos destinados a subvenciones nominativas** o aumentar los ya existentes *salvo que* sean conformes con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público.

Las transferencias son **neutras** para el total del presupuesto. Las **cuatro restricciones** del 52.1 son:

- **52.1.a)** — No desde **operaciones financieras** al resto, ni desde **operaciones de capital** a **operaciones corrientes** (regla del descenso prohibido en la pirámide del gasto).
- **52.1.b)** — No entre **distintas secciones presupuestarias**, salvo el programa de contratación centralizada.
- **52.1.c)** — No minorarán créditos **extraordinarios, suplementados o ampliados** en el ejercicio (con excepción de los ampliables de la SS o créditos de la sección 06 «Deuda Pública»).
- **52.1.d)** — En la **Seguridad Social**, no se pueden minorar créditos ampliables salvo para financiar otros ampliables.

Las restricciones **no se aplican** (52.2) a transferencias por reorganizaciones administrativas, trasposos a CCAA, convenios o acuerdos entre departamentos, cumplimiento de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, o desde el programa de imprevistos. Y **en ningún caso** (52.3) se pueden crear o aumentar subvenciones nominativas mediante transferencia (con las excepciones de la LGS o subvenciones a entes del sector público).

Artículo 53 LGP · Generaciones de crédito

1. Las **generaciones** son modificaciones que **incrementan los créditos** como consecuencia de la realización de determinados **ingresos no previstos** o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.
2. Podrán dar lugar a **generaciones** los ingresos realizados en el propio ejercicio como consecuencia de:
 - a) **Aportación del Estado** a los organismos autónomos o a las entidades con presupuesto limitativo, así como de los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo y otras personas naturales o jurídicas al Estado u otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar conjuntamente 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.

3. La **generación** sólo podrá realizarse *cuando* se hayan efectuado los correspondientes ingresos que la justifican. *No obstante*, en el caso de los organismos autónomos y de la Seguridad Social, la generación como consecuencia del supuesto previsto en el párrafo a) del apartado anterior podrá realizarse una vez efectuado el **reconocimiento del derecho** por el organismo o entidad correspondiente, o *cuando* exista un **compromiso firme de aportación**, *siempre que* el ingreso se prevea realizar en el propio ejercicio.

4. *Cuando* los ingresos provengan de la **venta de bienes o prestaciones de servicios**, las generaciones se efectuarán *únicamente* en aquellos créditos destinados a cubrir gastos de la **misma naturaleza** que los que se originaron por la adquisición o producción de los bienes enajenados o por la prestación del servicio.

Cuando la enajenación se refiera a **inmovilizado**, la generación *únicamente* podrá realizarse en los créditos correspondientes a operaciones de la misma naturaleza económica.

Los ingresos procedentes de **reembolso de préstamos** *únicamente* podrán dar lugar a generaciones en aquellos créditos destinados a la concesión de nuevos préstamos.

5. Con carácter excepcional podrán **generar crédito** en el Presupuesto del ejercicio los ingresos realizados en el **último trimestre del ejercicio anterior**.

La característica definitoria de la generación es el **vínculo causal**: el crédito adicional **sólo puede usarse para el gasto** que generó el ingreso. Hay **seis supuestos tasados** del 53.2 (a-f) que permiten generación: aportaciones del Estado o de terceros para gastos comprendidos en los fines del organismo · venta de bienes y servicios · enajenación de inmovilizado · reembolso de préstamos · ingresos legalmente afectados · reintegros de pagos indebidos del presupuesto corriente. Como regla, la generación requiere **ingreso efectivo previo** (53.3), salvo en OO.AA. y SS donde basta el reconocimiento del derecho o un compromiso firme. Excepcionalmente, los ingresos del **último trimestre del ejercicio anterior** pueden generar crédito en el ejercicio en curso (53.5).

Artículo 54 LGP · Créditos ampliables

1. *Excepcionalmente* tendrán la condición de **ampliables** los créditos destinados al **pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado** y los destinados a atender **obligaciones específicas** del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

Asimismo, tendrán la condición de **ampliables** los créditos destinados a satisfacer **obligaciones derivadas de la Deuda del Estado** y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

2. *En todo caso* se consideran **ampliables**, en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones en cada caso aplicables, los créditos incluidos en los **Presupuestos de la Seguridad Social** que se detallan a continuación:

- a) Los destinados al **pago de pensiones de todo tipo** prestaciones por incapacidad temporal; protección a la familia; nacimiento y cuidado de menor y riesgos durante el embarazo y la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; **ingreso mínimo vital** así como las entregas únicas, *siempre que* se encuentren legal o reglamentariamente establecidas y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada.
- b) Los destinados al **pago de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, de movilidad y para ayuda de tercera persona**, previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos, en la medida en que se hayan ampliado en el Presupuesto del Estado.
- c) Los que amparan la **constitución de capitales-renta** para el pago de pensiones.
- d) Los destinados a dotar el **Fondo de Reserva de la Seguridad Social** y el **Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social**.
- e) Los consignados para atender las **aportaciones** a realizar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el sostenimiento de los servicios comunes del sistema y para el ingreso en la Tesorería General de la Seguridad Social de sus excedentes en la cuantía y forma legalmente previstas, así como por reaseguro de las mismas entidades.

- f) Los destinados al **pago de recargos de las prestaciones económicas** en los supuestos contemplados en la Ley General de la Seguridad Social, que hayan sido previamente ingresados por los sujetos responsables.
- g) Los correspondientes a las **transferencias de derechos en curso de adquisición** destinadas al sistema de pensiones en la Administración de la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en el Anexo VIII del Reglamento 259/1968, de 29 de febrero, del Consejo.
- h) Los destinados al **sistema de protección por cese de actividad**.

3. Las **ampliaciones de crédito** que afecten a operaciones del presupuesto del Estado se financiarán con cargo al **Fondo de Contingencia**, conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley, o con **baja en otros créditos** del presupuesto no financiero.

Los **créditos ampliables** son la **excepción** al principio de limitatividad: para que un crédito sea ampliable hace falta **autorización expresa** de la LPGE (relación taxativa y debidamente explicitada en el estado de gastos) o de una ley especial. La ampliación no puede hacerse discrecionalmente por el gestor. Las **clases pasivas** y los **gastos de la Deuda del Estado** son ampliables por mandato legal. En la SS, las ocho letras a-h del 54.2 (pensiones, prestaciones IT, IMV, subsidios LISMI, capitales-renta, Fondo de Reserva, mutuas, recargos, transferencias UE, protección por cese de actividad) tienen la condición de ampliables en cuanto se reconozcan las obligaciones. Financiación: Fondo de Contingencia o baja en otros créditos no financieros.

Artículo 55 LGP · Créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado

1. *Cuando* haya de realizarse con cargo al **Presupuesto del Estado** algún gasto que **no pueda demorarse** hasta el ejercicio siguiente, y **no exista crédito adecuado** o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en

el artículo 51, deberá procederse a la tramitación de un **crédito extraordinario o suplementario** del inicialmente previsto. La **financiación** de éstos se realizará de la forma que se indica a continuación:

a) Si la necesidad surgiera en **operaciones no financieras** del presupuesto, el crédito extraordinario o suplementario se financiará mediante **baja en los créditos del Fondo de Contingencia** o en otros no financieros que se consideren adecuados.

b) Si la necesidad surgiera en **operaciones financieras** del Presupuesto, se financiará con **Deuda Pública** o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

2. El **Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas** propondrá al **Consejo de Ministros** la remisión de un proyecto de ley a las **Cortes Generales**, previo informe de la **Dirección General de Presupuestos** y **dictamen del Consejo de Estado** en los siguientes casos:

a) *Cuando* se trate de **créditos extraordinarios y suplementos de crédito** para atender obligaciones de **ejercicios anteriores** para las que no se anulara crédito en el ejercicio de procedencia, tanto si se financian con Fondo de Contingencia como con baja en otros créditos.

b) *Cuando* se trate de créditos extraordinarios o suplementarios para atender **obligaciones del propio ejercicio** *cundo* se financien con **baja en otros créditos**.

c) *Cuando* se trate de créditos extraordinarios o suplementarios que afecten a **operaciones financieras** del Presupuesto.

3. El **Consejo de Ministros** autorizará los créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones del ejercicio corriente o de

ejercicios anteriores *si* se hubiera anulado crédito en el ejercicio de procedencia, *cuando* se financien con cargo al **Fondo de Contingencia**.

El **crédito extraordinario** se crea para gastos sin cobertura presupuestaria alguna. El **suplemento de crédito** refuerza un crédito que existe pero es insuficiente y no ampliable. Son dos figuras distintas que se tramitan conjuntamente. La regla general es que requieren **proyecto de ley** ante las Cortes (con previo informe de la DGP y dictamen del Consejo de Estado en los tres supuestos del 55.2 a-c). La excepción del **55.3** atribuye al **Consejo de Ministros** la autorización cuando se financien con cargo al **Fondo de Contingencia** y se destinen a obligaciones del ejercicio corriente o de ejercicios anteriores con crédito anulado en el de procedencia. Junto a estas vías ordinarias, el **art. 86 CE** permite tramitar créditos extraordinarios por **Decreto-Ley** en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (vía constitucional general, no específica del régimen LGP).

Artículo 56 LGP · Reglas para los créditos extraordinarios y suplementarios de los organismos autónomos

1. *Cuando* la necesidad de un **crédito extraordinario o suplementario** afecte al presupuesto de un **organismo autónomo** se tramitará su autorización de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes.
2. La **financiación** de los créditos extraordinarios o suplementarios *única-mente* podrá realizarse con cargo a la parte del **remanente de tesorería** al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto del organismo, o con **mayores ingresos** sobre los previstos inicialmente.

En el caso de que la financiación propuesta para la modificación del presupuesto del organismo haga necesaria la modificación del presupuesto de gastos del Estado, ambas modificaciones se acordarán conjuntamente, mediante el procedimiento que le sea de aplicación a la del Estado.

3. La **competencia para autorizar** créditos extraordinarios o suplementarios corresponderá:

a. A los **Presidentes o Directores de los 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.

b. Al **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.

c. Al **Consejo de Ministros** en los **restantes casos**.

4. Los límites establecidos en el apartado 3 anterior, a los efectos de determinar la competencia para realizar estas modificaciones, se referirán al **conjunto de las efectuadas en el ejercicio presupuestario**, computándose de forma independiente según afecte a gastos de personal o a los incluidos en el apartado 2 del artículo 44 o se trate del resto de los gastos.

No se computarán para la determinación de dichos límites las modificaciones que se financien con incremento en la aportación del Estado.

Los créditos extraordinarios y suplementarios de los **organismos autónomos** se financian con **remanente de tesorería** del ejercicio anterior no aplicado o con **mayores ingresos**. El **régimen de competencias por importe** es escalonado: hasta el **10 % del capítulo y 500.000 €** lo autoriza el **Presidente o Director** del organismo (con exclusión de gastos

de personal o créditos del 44.2); entre el 10 % y el 20 % del capítulo y entre 500.000 € y 1.000.000 € lo autoriza el **Ministro de Hacienda** en los demás casos, el **Consejo de Ministros**. Los límites se computan sobre el conjunto de modificaciones del ejercicio.

Artículo 57 LGP · Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Seguridad Social

1. *Cuando* la necesidad de un **crédito extraordinario o suplementario** afecte al presupuesto de las **entidades de la Seguridad Social**, se tramitará su autorización de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes.
2. La **financiación** de los créditos extraordinarios o suplementarios *única-mente* podrá realizarse con cargo a la parte del **remanente de tesorería** al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto de la entidad o con **mayores ingresos** sobre los previstos inicialmente. Si los ingresos proceden de aportaciones del Estado mayores a las inicialmente previstas en el presupuesto, el suplemento de crédito o crédito extraordinario podrá autorizarse una vez efectuado el **reconocimiento del derecho** por parte de la correspondiente entidad.

La **competencia para autorizar** créditos extraordinarios o suplementarios corresponderá, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, al **Gobierno** *cuando* su importe sea **superior al dos por ciento** del presupuesto inicial de gastos de la respectiva Entidad y al **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales**, o al de **Sanidad y Consumo** *cuando* la modificación afecte al presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, *cuando* su importe **no exceda** de dicho porcentaje.

En la Seguridad Social, el régimen de competencias por importe se simplifica al 2 % del presupuesto inicial de gastos de la entidad: por encima del 2 % corresponde al **Gobierno** previo informe del Ministerio de Hacienda; por debajo o igual, al **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales** (o Ministro de Sanidad y Consumo si afecta al INGESA). El cómputo

se hace sobre el conjunto de modificaciones del ejercicio, sin computar las financiadas con incremento de la aportación del Estado.

Artículo 58 LGP · Incorporaciones de crédito

No obstante lo dispuesto en el artículo 49, se podrán **incorporar** a los correspondientes créditos de un ejercicio los **remanentes de crédito del ejercicio anterior**, en los siguientes casos:

- a) *Cuando* así lo disponga una **norma de rango legal**.
- b) Los procedentes de las **generaciones** a que se refiere el apartado 2 del artículo 53, en sus párrafos a) y e).
- c) 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.
- d) 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**.

Las **incorporaciones de crédito** que afecten al presupuesto del Estado se financiarán mediante **baja en el Fondo de Contingencia** conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley o con baja en otros créditos de operaciones no financieras.

Las **incorporaciones de crédito** en el Presupuesto de organismos autónomos y entidades de la Seguridad Social *únicamente* podrán realizarse con cargo a la parte del **remanente de tesorería** que al fin del ejercicio anterior no haya sido aplicada al presupuesto del organismo.

En el presupuesto de la Seguridad Social podrán incorporarse a los correspondientes créditos, los remanentes que resulten de los créditos extraordi-

narios y suplementos de crédito autorizados en el último mes del ejercicio anterior.

Las **incorporaciones son la excepción** al principio de temporalidad del art. 49 LGP. Sólo caben en los **cuatro supuestos tasados** del art. 58 (a-d): (a) cuando lo disponga una norma de rango legal; (b) generaciones del 53.2.a y e (aportaciones del Estado e ingresos legalmente afectados); (c) retenciones para créditos extraordinarios pagados anticipadamente con leyes pendientes; (d) créditos extraordinarios y suplementos concedidos en el último mes del ejercicio anterior. La incorporación **no es automática**: debe solicitarse y cumplir uno de los supuestos. Un remanente que no encaja se anula de pleno derecho al 31 de diciembre (49.2 LGP).

RECUERDA

Las **cinco figuras de modificación de crédito** del art. 51 LGP: a) **Transferencias** (52, neutras) · b) **Generaciones** (53, vinculadas a ingresos de las seis letras del 53.2) · c) **Ampliaciones** (54, créditos ampliables tasados — clases pasivas, Deuda, ocho supuestos SS del 54.2 a-h) · d) **Créditos extraordinarios y suplementos** (55-57, inaplazables sin cobertura) · e) **Incorporaciones** (58, cuatro supuestos tasados a-d). Solo la transferencia es neutra; las demás aumentan el total del presupuesto.

MATIZ

No confundir las cuatro figuras que aumentan el total: **generaciones** (vinculadas causalmente a ingresos efectivos del propio ejercicio o del último trimestre anterior) · **ampliaciones** (créditos previamente declarados ampliables en LPGE) · **extraordinarios** (gastos sin cobertura previa, vía proyecto de ley o Consejo de Ministros con Fondo de Contingencia) · **incorporaciones** (remanentes del ejercicio anterior, supuestos tasados del 58 a-d). Las **transferencias** (52) son la única figura **neutra**: lo que sale de un crédito entra en otro, sin alterar el total.

6. Los Anticipos de Tesorería

Artículo 60 LGP · Anticipos de Tesorería

1. Con carácter excepcional, el **Gobierno**, a propuesta del **Ministro de Economía**, podrá conceder **anticipos de Tesorería** para atender gastos inaplazables, con el **límite máximo** en cada ejercicio del **uno por ciento** de los créditos autorizados al Estado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en los siguientes casos:
 - a) *Cuando*, una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, hubiera **dictaminado favorablemente el Consejo de Estado**.
 - b) *Cuando* se hubiera **promulgado una ley** por la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito.
2. Si el crédito extraordinario o el suplemento de crédito a conceder en el Presupuesto del Estado se destinase a financiar **necesidades planteadas en el Presupuesto de los organismos autónomos**, la concesión del anticipo de Tesorería comportará la autorización para atender en el organismo el pago de las mencionadas necesidades mediante **operaciones de Tesorería**.
3. Si las **Cortes Generales no aprobasen** el proyecto de Ley de concesión del crédito extraordinario o del suplemento de crédito el **Gobierno**, a propuesta del **Ministro de Hacienda**, dispondrá la **cancelación del anticipo de Tesorería** con cargo a los créditos del respectivo departamento ministerial u organismo autónomo, *en su caso*, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público.

Los **anticipos de Tesorería** son una figura excepcional que permite al Gobierno atender **gastos inaplazables** mientras se tramita el correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito. Tres rasgos:

- **Cuantía:** límite máximo del **1 %** de los créditos autorizados al Estado por la LPGE en cada ejercicio.
- **Supuestos** (60.1 a-b): (a) tramitación de un crédito extraordinario o suplemento con dictamen favorable del **Consejo de Estado** (b) promulgación de una ley que establezca obligaciones cuyo cumplimiento exija un crédito extraordinario o suplemento.
- **Cancelación** (60.3): si las Cortes no aprueban el proyecto de ley, el Gobierno cancela el anticipo con cargo a los créditos del departamento u organismo cuya minoración ocasione menos trastornos.

7. Competencias para modificaciones de crédito

No todas las modificaciones de crédito requieren el mismo órgano competente. El sistema LGP **distribuye las competencias** entre las Cortes Generales, el Consejo de Ministros, el Ministro de Hacienda y los distintos órganos gestores según la importancia de la modificación, en los arts. 61, 62 y 63 LGP.

Artículo 61 LGP · Competencias del Gobierno

Corresponde al **Gobierno**, a propuesta del **Ministro de Hacienda** y a iniciativa de los ministros afectados:

- a) **Autorizar las transferencias** entre distintas secciones presupuestarias como consecuencia de **reorganizaciones administrativas**.
- b) **Autorizar**, respecto del presupuesto de los **organismos autónomos**, las modificaciones previstas en el párrafo c) del apartado 3 del artículo 56 de esta ley.
- c) **Autorizar**, respecto del presupuesto de la **Seguridad Social**, las modificaciones reservadas al Gobierno en el apartado 2 del artículo 57 de esta ley.

d) **Autorizar los créditos extraordinarios y suplementarios** a los que se refiere el apartado 3 del artículo 55.

El **Consejo de Ministros** se reserva las modificaciones más graves: transferencias entre secciones por reorganizaciones administrativas (61.a), modificaciones de OO.AA. del 56.3.c (las que superan los límites del Ministro de Hacienda), modificaciones de SS reservadas al Gobierno por el 57.2 (>2 % del presupuesto inicial), y créditos extraordinarios y suplementos del 55.3 (financiados con cargo al Fondo de Contingencia, ya sea para obligaciones del ejercicio corriente o de ejercicios anteriores con crédito anulado).

Artículo 62 LGP · Competencias del Ministro de Hacienda

Corresponde al **Ministro de Hacienda**:

1. **Autorizar** las siguientes **modificaciones presupuestarias**:

- a) 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.
- b) Las **generaciones** previstas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 53 y las que corresponda realizar en el Presupuesto del Estado en los supuestos definidos en los párrafos b) y e) del mismo apartado, *aun cuando* los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.
- c) Las **incorporaciones de remanentes** reguladas en el artículo 58.
- d) Las **ampliaciones de crédito** previstas en el artículo 54.1, *sin perjuicio* de las competencias asignadas a los Presidentes y Directores de las Entidades de la Seguridad Social en el artículo 63.3.
- e) Las previstas, respecto del presupuesto de los **organismos autónomos**, en el párrafo b) del apartado 3 del artículo 56.

2. **Acordar o denegar** las modificaciones presupuestarias, en los supuestos de competencia de los titulares de los ministerios y organismos autónomos, *cuando* exista **informe negativo de la Intervención Delegada** y el titular de la competencia lo remita en discrepancia al Ministro de Hacienda.

El **Ministro de Hacienda** ejerce un papel central: autoriza las transferencias entre secciones no reservadas al Consejo de Ministros, las generaciones del Estado de los supuestos 53.2.b/c/e (incluso si los ingresos se realizaron en el último trimestre del ejercicio anterior), las incorporaciones del art. 58, las ampliaciones del 54.1 y las modificaciones de OO.AA. del 56.3.b. Además, resuelve las discrepancias con la Intervención Delegada cuando el titular de la competencia las remita para acordar o denegar la modificación.

Artículo 63 LGP · Competencias de los ministros

1. Los titulares de los distintos ministerios podrán **autorizar**, previo **informe favorable de la Intervención Delegada** competente en el ministerio o, *en su caso*, en las entidades a que se refiere el artículo 3.1 de esta ley, las siguientes **modificaciones presupuestarias**:
 - a) **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 esta Ley.
 - b) **Generaciones de crédito** en los supuestos contemplados en los párrafos a), d) y f) del apartado 2 del artículo 53 de esta ley, *aun cuando* los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.

El **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales** ejercerá, respecto del Presupuesto de la Seguridad Social, las competencias que el artículo 62 otorga al Ministerio de Hacienda, *salvo* en el caso de la ampliación de créditos a que se refiere el párrafo d) de este artículo. *No obstante cuando* las transferencias incrementen créditos para la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal con baja en créditos destinados a la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, se requerirá el **informe favorable del Ministerio de Hacienda**. En la parte relativa al presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, esta competencia será ejercida por el **Ministro de Sanidad y Consumo**.

Los **presidentes de los órganos del Estado** con secciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, tendrán las competencias establecidas en este número en relación con las modificaciones presupuestarias del presupuesto de gastos respectivo, *sin perjuicio* del principio de **autonomía presupuestaria de las Cortes Generales**. En el caso de los presidentes de los Órganos Constitucionales **no será de aplicación** la limitación contenida en el párrafo a) de este apartado respecto del incremento de los gastos de personal.

2. Los **presidentes y directores de los organismos autónomos**, y de las restantes entidades comprendidas en el artículo 3.1 de esta ley, además de las competencias que les otorga el artículo 56 ejercerán, referidas a sus respectivos presupuestos, las relativas a las **generaciones** contenidas en los párrafos b) y e) del apartado 2 del artículo 53, así como las establecidas en este artículo a favor de los ministros, quienes podrán **avocarlas** en todo o en parte. Los acuerdos de avocación serán comunicados a la Dirección General de Presupuestos.

3. Corresponderá a los **presidentes y directores de las entidades de la Seguridad Social** la autorización, en sus respectivos presupuestos, de las modificaciones siguientes:

a) Las **generaciones de crédito** a que se refiere el artículo 53, *excepto* en el supuesto del apartado 2.c), *aun cuando* los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.

b) Las **ampliaciones** del artículo 54.

c) 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.

No obstante, cuando las transferencias incrementen créditos para la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal con baja en créditos destinados a la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, se requerirá el **informe favorable del Ministerio de Hacienda**.

Estas competencias podrán ser **avocadas**, en todo o en parte, por el **Ministro de Sanidad y Consumo** respecto del presupuesto de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y por el **Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales** con respecto al presupuesto de las restantes Entidades de la Seguridad Social.

4. Una vez autorizadas las modificaciones presupuestarias a que se refiere este artículo los acuerdos que afecten al presupuesto del Estado o de sus organismos se remitirán a la **Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda** para instrumentar su ejecución.

Los **ministros departamentales** pueden autorizar, previo informe favorable de la Intervención Delegada, las **transferencias internas** (entre créditos de un mismo programa o entre programas de un mismo servicio, sin afectar a personal ni a los créditos del 43.2) y las **generaciones de crédito** del 53.2 letras a), d) y f). El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ejerce sobre el Presupuesto de la Seguridad Social las competencias que el art. 62 atribuye al Ministerio de Hacienda, salvo las ampliaciones del 54 que corresponden a los presidentes y directores de las Entidades. Los **presidentes de Órganos Constitucionales** gozan de autonomía reforzada (no se les aplica la limitación del 63.1.a sobre incremento de gastos de personal).

Modificación	Competencia	Artículo LGP
Créditos extraordinarios y suplementos del Estado (regla general)	Cortes Generales (proyecto de ley)	Art. 55
Créditos extraordinarios y suplementos con cargo al Fondo de Contingencia	Consejo de Ministros	Arts. 55.3 y 61.d
Transferencias entre distintas secciones por reorganizaciones administrativas	Consejo de Ministros (a propuesta del MH)	Art. 61.a
Transferencias entre secciones por otros motivos	Ministro de Hacienda	Art. 62.1.a
Transferencias internas (entre programas de un mismo servicio o créditos del mismo programa)	Titular del ministerio (con informe favorable de la Intervención Delegada)	Art. 63.1.a
Generaciones de crédito (53.2.b/c/e Estado)	Ministro de Hacienda	Art. 62.1.b
Generaciones de crédito (53.2.a/d/f en ministerios)	Ministros departamentales	Art. 63.1.b
Ampliaciones de crédito	Ministro de Hacienda (o presidentes/directores SS para ampliaciones del 54)	Arts. 54 + 62.1.d + 63.3.b
Incorporaciones de remanentes	Ministro de Hacienda	Art. 62.1.c
Aplicación del Fondo de Contingencia	Consejo de Ministros (a propuesta del MH)	Art. 50.2

Resolución de discrepancias con Intervención Delegada	Ministro de Hacienda	Art. 62.2
---	----------------------	-----------

8. Presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mercantiles Estatales

Las **Entidades Públicas Empresariales (EPEs)** y las **Sociedades Mercantiles Estatales (SMEs)** tienen **presupuesto estimativo** (art. 33.1.b LGP — Ep. 1): sus créditos son **previsiones de gestión**, no techos legales. Los arts. 64 y 65 LGP regulan su régimen específico.

Artículo 64 LGP · Presupuesto

1. Las **sociedades mercantiles estatales** y las **entidades públicas empresariales** elaborarán un **presupuesto de explotación** que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes. Asimismo, formarán un **presupuesto de capital** con el mismo detalle. Los presupuestos de explotación y de capital se integrarán en los **Presupuestos Generales del Estado**.

También elaborarán presupuestos de explotación y de capital las entidades a que se refieren los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, integradas en el sector público empresarial. Las referencias realizadas en este capítulo a las entidades públicas empresariales se aplicarán asimismo a las entidades expresadas en este párrafo.

Los fondos a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley y las **fundaciones del sector público estatal** elaborarán, igualmente, presupuestos de explotación y de capital.

2. Los presupuestos de explotación y de capital estarán constituidos por una **previsión de la cuenta de resultados** y del **estado de flujos de efectivo**

del correspondiente ejercicio. Como anexo a dichos presupuestos se acompañará una **previsión del balance** de la entidad, así como la documentación complementaria que determine el Ministerio de Economía y Hacienda.

3. Las entidades remitirán los estados financieros señalados en el apartado anterior referidos, además de al ejercicio relativo al proyecto de Presupuestos Generales del Estado, a la **liquidación del último ejercicio cerrado** y al **avance de la liquidación del ejercicio corriente**.
4. Junto con los presupuestos de explotación y de capital, se remitirá por las entidades una **memoria explicativa** de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente.

EPEs y SMEs elaboran **dos presupuestos**: el **presupuesto de explotación** (recursos y dotaciones anuales para la actividad ordinaria) y el **presupuesto de capital** (operaciones de inversión y financiación). Ambos se integran en los PGE como anexos. El art. 64.1 LGP extiende este régimen, por una parte, a «las entidades a que se refieren los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, integradas en el sector público empresarial» —remisión interna del precepto cuya correspondencia exacta con el art. 2 LGP vigente debe leerse en el literal del BOE, dado que la numeración del art. 2 ha sido reformada por la Ley 40/2015 sin ajustarse la remisión— y, por otra, a los **fondos sin personalidad jurídica** y a las **fundaciones del sector público estatal**. Los presupuestos de explotación y de capital están constituidos por una **previsión de la cuenta de resultados** y del **estado de flujos de efectivo**, acompañados de una **previsión del balance** y de una **memoria explicativa** del contenido y la ejecución.

Artículo 65 LGP · Programa de actuación plurianual

1. Las entidades que deban elaborar los **presupuestos de explotación y de capital** con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 de esta Ley formularán,

asimismo, **anualmente un programa de actuación plurianual**, con las excepciones contempladas en el apartado 2 del artículo 66 de esta Ley.

2. El **programa de actuación plurianual** estará integrado por los **estados financieros** determinados en el artículo 64 de esta Ley y, junto con la documentación indicada en el apartado siguiente, reflejará los datos económico-financieros previstos para el ejercicio relativo al proyecto de Presupuestos Generales del Estado y a los **dos ejercicios inmediatamente siguientes**, según las líneas estratégicas y objetivos definidos para la entidad.
3. Los **programas de actuación plurianual** se acompañarán de la **información de carácter complementario** siguiente:
 - a) **Hipótesis de la evolución** de los principales indicadores macroeconómicos que hayan servido de base para la elaboración de los programas de actuación plurianual.
 - b) **Premisas principales** del planteamiento que conforme las líneas estratégicas de la entidad.
 - c) **Previsiones plurianuales** de los objetivos a alcanzar.
 - d) **Memoria** de las principales actuaciones de la entidad.
 - e) **Programa de inversiones**.
 - f) **Plan financiero** del período que cuantificará los recursos y las fuentes externas de financiación.
 - g) La **restante documentación** que determine el Ministerio de Economía y Hacienda.

El **programa de actuación plurianual** del art. 65 LGP es el equivalente al programa plurianual ministerial del art. 29 LGP (Ep. 4) pero para entidades del sector empresarial y fundacional. **Horizonte temporal distinto**: refleja el ejercicio del Proyecto de LPGE

1. los dos ejercicios inmediatamente siguientes

(mientras que el art. 29 LGP cubre los **tres ejercicios siguientes** al del PLPGE). Información complementaria con siete elementos (a-g): hipótesis macroeconómicas · premisas estratégicas · previsiones plurianuales de objetivos · memoria de actuaciones · programa de inversiones · plan financiero · documentación adicional del Ministerio.

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP

El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.

**APP STORE**

para iPhone y iPad

**GOOGLE PLAY**

para Android

**EN LA WEB**

app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.

**APP STORE**

para iPhone y iPad

**GOOGLE PLAY**

para Android