

Los principios presupuestarios

Amable Corcuera Torres

PID_00189573



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Concepto y clasificación de los principios presupuestarios....	7
2. El principio de competencia: la reserva de ley presupuestaria.....	10
3. Los principios de unidad, universalidad y no afectación.....	12
3.1. El principio de unidad	12
3.2. El principio de universalidad	13
3.3. El principio de no afectación	15
4. El principio de especialidad.....	17
4.1. La especialidad cualitativa	17
4.2. La especialidad cuantitativa	20
4.3. La especialidad temporal	22
5. El principio de estabilidad presupuestaria.....	24
5.1. Origen y regulación actual	24
5.2. Contenido del principio	26
6. El principio de anualidad.....	31
6.1. La anualidad en la aprobación del presupuesto	31
6.2. La prórroga presupuestaria	32
6.3. Los gastos plurianuales	33
7. El principio de sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas.....	36
7.1. Ámbito de aplicación, naturaleza y contenido general del principio	37
7.2. Instrumentos para la consecución de la sostenibilidad presupuestaria	38
Actividades.....	43
Ejercicios de autoevaluación.....	44
Solucionario.....	46

Glosario	48
Bibliografía	49

Introducción

La finalidad de este módulo se concreta en el estudio de los **principios presupuestarios**. En el módulo “Actividad financiera y gastos públicos: aspectos generales” se destacaba la existencia tanto de principios aplicables al gasto *sensu stricto*, como otros que tienen como destinatario el instrumento principal a través del que se canaliza, el presupuesto. Estos principios, dada su especificidad e importancia de cara a la conformación del régimen jurídico de la institución presupuestaria, merecen, por tanto, un estudio diferenciado de los del gasto.

Tales principios, recogidos en la CE o en la normativa general presupuestaria, se configuran como un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

Su **origen** puede ser variado, pues encontraremos principios de índole **político**, **contable** o **económico**, convirtiéndose en objeto de estudio del jurista cuando se incorporan a las normas reguladoras fundamentales de la materia que nos ocupa. Por esta razón es por lo que se examinan antes de que se haga lo propio con el ciclo presupuestario, al que se dedicarán el resto de los módulos incluidos en estos materiales.

En función de lo anterior, se comenzará poniendo de manifiesto el **concepto** y la **clasificación** de los principios presupuestarios en general y su proceso de incorporación al ordenamiento jurídico.

Posteriormente, se irán desgranando de forma sucesiva los **aspectos fundamentales** que plantean los principios presupuestarios contemplados en las normas que disciplinan los ingresos y gastos de los entes públicos según el siguiente orden: competencia, unidad, universalidad, no afectación, especialidad, estabilidad, anualidad y sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

Objetivos

Una vez trabajado este módulo didáctico y realizadas las actividades propuestas, el estudiante tiene que estar en condiciones de alcanzar los siguientes objetivos:

1. Entender el concepto y la función de los principios presupuestarios.
2. Distinguir las distintas clasificaciones de los principios presupuestarios con carácter previo a su juridificación.
3. Asimilar el proceso de juridificación de los principios presupuestarios y los efectos que conlleva.
4. Comprender el contenido y la eficacia de los principios presupuestarios y las diferencias existentes entre ellos.
5. Determinar el alcance y el ámbito del principio de competencia o reserva de ley presupuestaria, así como la relación entre dicho principio y los diferentes tipos de normas que forman parte del catálogo de fuentes.
6. Conocer las exigencias de los principios de unidad, universalidad y no afectación y su conexión con las normas reguladoras del contenido del presupuesto.
7. Distinguir las tres vertientes del principio de especialidad y su incidencia en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.
8. Comprender el significado de la anualidad en el presupuesto y las respuestas previstas en el ordenamiento cuando no es posible su cumplimiento o es necesario exceptuarla.
9. Entender el concepto de estabilidad presupuestaria y su influencia en la totalidad del ciclo presupuestario.
10. Delimitar el principio de sostenibilidad presupuestaria a través de los instrumentos previstos para su consecución.

1. Concepto y clasificación de los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

Advertencia

Los principios presupuestarios no deben confundirse con los del gasto público, aunque todos ellos se hayan incorporado a normas jurídicas.

Tales principios presupuestarios se clasifican en:

- **Principios políticos.** Están dirigidos a determinar la competencia en materia presupuestaria y asegurar el cumplimiento y control del presupuesto.
- **Principios contables.** Se refieren a la manera de formalizar o presentar contablemente el documento presupuestario.
- **Principios económicos.** Tratan de establecer los criterios de naturaleza económica que han de inspirar las decisiones presupuestarias fundamentales.

Atendiendo a su clasificación, procede examinar cuáles son los principios presupuestarios, cuál es su significado y cómo se relacionan entre ellos.

Principios políticos

- El **principio de competencia** en materia presupuestaria. De acuerdo con este principio, las competencias presupuestarias se reparten para conseguir un cierto equilibrio entre los dos poderes del Estado que intervienen en esta materia: el ejecutivo y el legislativo. Al Parlamento le corresponde la aprobación y control del presupuesto, y al Gobierno su elaboración y ejecución.
- Los **principios de unidad y universalidad.** El presupuesto debe ser uno y recoger la totalidad de los ingresos y gastos del Estado o del ente público de que se trate.
- El **principio de especialidad.** Esta regla obliga a que en la ejecución del presupuesto los recursos sean asignados exactamente a los objetivos y finalidades fijados en el presupuesto aprobado.
- El **principio de temporalidad.** Exige que el presupuesto se apruebe y ejecute para un período de tiempo determinado.

Lectura recomendada

J. Sánchez Revenga (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Principios contables

- El **principio de presupuesto bruto**. Según este principio, los ingresos previstos y los gastos autorizados deben recogerse por su importe bruto, sin detracción alguna, lo cual excluye la posibilidad de deducir de los ingresos los gastos que genera su recaudación, así como también deducir del importe de los gastos autorizados los ingresos que pudiera generar el órgano gestor del presupuesto. La justificación teórica de este principio está directamente conectada con el principio político de universalidad.
- El **principio de unidad de caja**. De acuerdo con este principio, conectado con el principio político de unidad, todos los ingresos y los gastos deben centralizarse en una tesorería única, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. Corolario lógico de este principio es la no afectación de los ingresos públicos a ningún tipo específico de gastos públicos.
- El **principio de especificación**. Los ingresos previstos y los gastos autorizados deben ofrecer datos significativos sobre su procedencia (ingresos) y destino (gastos). Este principio de especificación es la plasmación práctica o contable del principio político de especialidad.
- El **principio de ejercicio cerrado**. Según este principio, reflejo de la temporalidad del presupuesto, este debe referirse a un período de tiempo determinado.

Principios económicos

- El **principio de gestión mínima**. El presupuesto ha de reducirse al mínimo, pues este es el camino que deben seguir también las asignaciones o contribuciones al sector público. Este principio se formuló en el Estado liberal y se abandonó con el advenimiento del Estado del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, pero volvió a cobrar fuerza con el pensamiento económico neoliberal, al menos hasta la convulsión económica presente, en la que vuelve a producirse una relevante intervención pública en la economía. Algo parecido ha ocurrido con los otros dos principios económicos que a continuación se exponen.
- El **principio de nivelación o equilibrio presupuestario**. De acuerdo con este principio, los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial. Este principio tradicional de nivelación tiene una formulación más avanzada en la actualidad: el que se denomina **principio de estabilidad presupuestaria**, que puede exigir el equilibrio financiero del presupuesto pero también el superávit y, además, esta exigencia no se restringe a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, sino que se extiende también a las fases de ejecución y a la posterior liquidación del presupuesto. Asimismo, en la actual situación económica se ha vulnerado este principio que constituía una exigencia para todos los países integrantes de la Unión Europea.
- El **principio de neutralidad**. Según este principio, la intervención económica del Estado no debe interferir en la actividad económica de los particulares, mejorando o perjudicando, por ejemplo, si se trata de una empresa, su posición en el mercado.

Cualquiera de los principios mencionados puede adquirir la **categoría de jurídico-presupuestario**, lo que se produce cuando ellos mismos o los postulados que encarnan se incorporan a las normas jurídicas de un Estado (Constitución o leyes generales) reguladoras de la institución presupuestaria, lo cual significa que los principios jurídico-presupuestarios no son más que la **plasmación en el derecho positivo de los principios políticos, contables y económicos más relevantes**. En nuestro país la juridificación de los principios presupuestarios se ha llevado a efecto en la Constitución y en leyes generales como la Ley General Presupuestaria, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley de Economía Sostenible. En estas normas se recogen:

Aclaración

Los principios presupuestarios no juridificados no tienen incidencia en el régimen jurídico del presupuesto.

- El principio de competencia o de reserva de ley presupuestaria.
- Los principios de unidad, universalidad y no afectación.
- El principio de especialidad.
- El principio de estabilidad presupuestaria.
- El principio de anualidad.
- El principio de sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas.

Ved también

Estos principios son los que van a ser analizados en los apartados siguientes de este módulo.

Los principios jurídico-presupuestarios cumplen, además de su función específica, otra muy relevante, la de actuar como **criterios de coordinación en materia presupuestaria entre los distintos entes territoriales** del Estado, permitiendo que la aplicación del gasto público en los distintos niveles territoriales –Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales– sea homogénea y reflejando los objetivos que deben alcanzarse por todos los entes públicos. Por ello, los principios están incorporados también a la normativa básica de los entes públicos citados (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC. AA. y Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

2. El principio de competencia: la reserva de ley presupuestaria

El principio de competencia presupuestaria aparece regulado en la CE cuando indica que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus presupuestos, y que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación¹. La consecuencia que interesa subrayar de este reparto competencial es la vigencia del principio de reserva de ley en la aprobación del presupuesto, lo cual determina, lógicamente, la ejecución del presupuesto, ya que los entes públicos solo cuando estén autorizados o habilitados por una ley podrán realizar gastos públicos (“las administraciones públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”²).

⁽¹⁾Arts. 66.2 y 141. CE.

⁽²⁾Art. 133.4 CE

Puede decirse que este principio de reserva de ley se refiere a **dos momentos del ciclo presupuestario**. Por un lado, a la **aprobación** del presupuesto, al exigir que las decisiones sobre los gastos públicos, por su relevancia para los ciudadanos, sean adoptadas por la norma jurídica de mayor rango jerárquico emanada del órgano de máxima representación de los ciudadanos, asegurando así el control democrático de los gastos. Y por otro lado, a la **ejecución** del presupuesto, que exige una ejecución lo más ajustada posible a lo aprobado por el Parlamento, respetando el grado de vinculación de los créditos presupuestarios establecido por la ley en cada caso, mediante la aplicación del principio de especialidad, que se analiza más adelante.

Principio de legalidad financiera

Al igual que para aprobar un tributo es necesaria la ley, su utilización vía gasto requiere una norma del mismo rango.

Esta reserva de ley en materia presupuestaria se plasma formalmente en la necesidad de una ley ordinaria para la aprobación y posterior modificación de los Presupuestos Generales del Estado aprobados, al exigir una ley para aprobar, respectivamente, los PGE y los créditos extraordinarios y suplementos de crédito³.

⁽³⁾Art. 37 y 55 LGP.

PGE y catálogo de fuentes

Quedan excluidas de la regulación de los PGE:

- La ley orgánica, puesto que ni el artículo 81 ni ningún otro de la CE se refieren a la materia presupuestaria al determinar las que han de regularse mediante esta clase de ley.
- Las llamadas Leyes de Comisión, pues según el artículo 75.3 de la CE las cámaras legislativas no pueden delegar en ninguna de las comisiones permanentes la aprobación del proyecto de ley de PGE.
- El decreto legislativo, porque el artículo 82 de la CE exige que la delegación legislativa al Gobierno se otorgue para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio, que se puede otorgar mediante una ley de bases, cuando su objeto sea la formación de textos articulados, o bien mediante una ley ordinaria, cuando de lo que se trate

sea de refundir varios textos legales en uno solo. Ninguna de estas posibilidades tiene sentido ni se adecua a las características de las leyes de presupuestos.

- La iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 de la CE.
- El decreto-ley, puesto que, entre otros motivos (como el respeto al reparto competencial en materia presupuestaria que impone el artículo 134.1 de la CE, pues se hurtaría la intervención del Parlamento en la aprobación del presupuesto), el artículo 86.1 de la CE demanda la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad para que el Gobierno pueda dictar un decreto-ley, circunstancia que no puede producirse en materia presupuestaria, puesto que para el supuesto de la no aprobación de los presupuestos antes del primer día del ejercicio en que deban regir, el artículo 134.4 de la CE prevé la prórroga automática e indefinida de los del ejercicio anterior. Todo ello sin perjuicio de que el Gobierno, para garantizar la seguridad jurídica, suele aprobar un decreto-ley de prórroga del presupuesto cuando esta se produce.

Resulta conveniente añadir, para terminar el análisis del principio de competencia, que los Presupuestos Generales de las CC. AA. también deberán aprobarse por ley, en este caso autonómica, pero los Presupuestos Generales de las CC. LL. no se aprueban por ley, ni estatal ni autonómica, sino por un acuerdo del Pleno de la Corporación local. En todo caso, por una norma aprobada por el órgano de máxima representación de los ciudadanos en el respectivo ámbito territorial.

3. Los principios de unidad, universalidad y no afectación

3.1. El principio de unidad

El principio de unidad aparece implícitamente previsto en la CE:

“los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal [...]”

Art. 134.2 CE.

En desarrollo de este precepto constitucional, la LGP dispone respecto de su contenido que los PGE estarán integrados por⁴:

⁽⁴⁾Art. 33.1 LGP.

- Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
- Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
- Los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de la LGP.

Este principio de unidad se refiere a la forma de presentación del presupuesto y exige que exista un único documento presupuestario, para poder conocer con claridad y rapidez toda la información que ofrece sobre la actividad financiera pública. Por ello, el principio de unidad se opone a la existencia de presupuestos especiales, anejos y/o extraordinarios, que sustraigan a determinados entes públicos del bloque de legalidad presupuestaria.

Ejemplo

Una comunidad autónoma pretende tramitar en su parlamento regional parte del presupuesto y prorrogar otra parte del mismo.

Esta actuación sería inconstitucional por ir en contra, entre otros, del principio de unidad. No es posible presentar, o pretender aprobar, el presupuesto de forma “troceada”.

La doctrina tradicional ligaba este principio de unidad con la **idea de la personalidad jurídica**, de forma que el principio de unidad se identificaba con la idea de un solo presupuesto por cada ente público dotado de personalidad jurídica. En la actualidad, esta interpretación sería excesivamente formalista, puesto que, de seguirse, la proliferación de organismos autónomos y otros en-

tes públicos dotados de personalidad jurídica producida por la descentralización funcional, vaciaría el principio de unidad y dejaría de servir a su finalidad, cual es facilitar y garantizar el control por parte del legislativo del conjunto de la actividad financiera pública.

El fundamento del principio de unidad responde, por lo expuesto, a una motivación política, permitir el **control del legislativo** sobre la total actividad financiera pública. Este control solo es posible con un **presupuesto único para el sector público**, independientemente de que en el mismo se integren distintos entes públicos dotados de personalidad jurídica. En el terreno jurídico, resulta necesario dar un contenido a las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, lo que exige que estén contempladas en un solo documento. Por otra parte, debe aclararse que la existencia de presupuestos generales de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales no vulnera este principio de unidad presupuestaria al exigirse dentro de cada ente con poder financiero, puesto que no impide el control político eficaz sobre la actividad financiera pública en estos ámbitos, sin perjuicio de lo cual, debe resultar posible su consolidación con los del Estado⁵.

Por último, en el **terreno contable**, el principio de unidad comporta la **unidad de caja**, la **unidad de cuenta monetaria** y la **unidad de contabilidad**, lo cual significa que los cobros y pagos deben centralizarse en una única caja, lo que proporciona flexibilidad para sus flujos y previene contra las irregularidades a que fácilmente pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales; deben expresarse en un valor o moneda uniforme, y deben obedecer a un plan contable normalizado.

3.2. El principio de universalidad

El principio de universalidad representa un aspecto complementario del principio de unidad, por ello aparece expresamente previsto en la **Constitución**, cuando señala que los Presupuestos Generales del Estado “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal⁶”, y también en los artículos de la LGP dedicados al principio de unidad, aunque, específicamente, cuando señala que:

“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 [...]”

Art. 27.4 LGP.

El principio de universalidad presupuestaria deriva del principio de unidad y sirve para dar concreción al mismo, exigiendo que todos los ingresos y gastos figuren en el presupuesto de acuerdo con dos reglas:

⁽⁵⁾Art. 21 LOFCA y 167 TRLHL.

Ved también

Hemos visto los diferentes entes públicos que se integran en el PGE en el módulo “Las leyes de presupuestos generales del estado”.

Unidad y contenido subjetivo del presupuesto

Aunque los presupuestos de los distintos entes públicos se presenten de forma separada, el principio de unidad se cumple a través de la figura del presupuesto consolidado.

Lectura recomendada

M. A. Martínez Lago (2002). *Temas de derecho presupuestario: hacienda pública, estabilidad y presupuestos*. Madrid: Colex.

⁽⁶⁾Art. 134.2 CE.

- La **regla del presupuesto bruto**, según la cual los ingresos y gastos deben figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa, esto es, sin compensaciones o minoraciones entre ellos.
- La **regla de la no afectación**, que prohíbe que determinados ingresos se destinen *a priori* a cubrir determinados gastos.

Lectura recomendada

J. J. Bayona de Perogordo;
M. T. Soler Roch (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*.
Alicante: Librería Compás.

Ejemplo

Un ente público elabora un presupuesto con 50.000.000 de ingresos y 48.000.000 de gastos y pretende someter a aprobación solamente el resultado económico derivado del mismo (+ 2.000.000).

Ello no es posible al ser contrario al principio de universalidad (regla del presupuesto bruto), que obliga a presentar por separado y de forma específica los ingresos y gastos que componen el presupuesto.

Este principio exige además la inexistencia de actividades financieras extra presupuestarias y, si esto no fuera posible, su reducción a la mínima expresión.

Deslinde del concepto no presupuestario

Las operaciones no presupuestarias pueden originar una entrada o una salida de fondos del patrimonio público, como sucede, por ejemplo, con los pagos que los diferentes ministerios han de hacer a la Hacienda pública por las retenciones que deben practicar a cuenta del IRPF en los sueldos que satisfacen a su personal. Aunque en estos casos no existe crédito presupuestario específico para atender al pago de estas retenciones, la ejecución de los créditos destinados a gastos de personal obligará al pagador a detraer las correspondientes cantidades a cuenta del IRPF, así como a ingresar su importe en la Hacienda pública. Otro tanto puede decirse también en el supuesto de ingreso de cantidades indebidas, en el que la Administración está obligada a devolverlas.

Como operaciones no presupuestarias más conocidas, también pueden incluirse los anticipos de tesorería o los flujos financieros entre administraciones públicas, como los que en ocasiones acontecen entre España y la Unión Europea o dentro de nuestro país entre el Estado y las comunidades autónomas y corporaciones locales. No obstante, la tipología de las operaciones extrapresupuestarias es muy variada, pudiendo encontrarnos las de naturaleza deudora y acreedora. Dentro de la primeras destacan los anticipos de caja fija, las fianzas y depósitos constituidos, los deudores por organismos de previsión social, los conceptos imputables a la cuenta Hacienda pública deudora, los impuestos soportados pendientes de liquidar, los excedentes y movimientos de tesorería, los pagos pendientes de aplicación presupuestaria y las operaciones con valores. Dentro de las segundas podemos citar las fianzas y depósitos recibidos, los acreedores por organismos de previsión social, los conceptos imputables a la Hacienda pública acreedora, los impuestos repercutidos pendientes de liquidar, los ingresos pendientes de aplicación presupuestaria, los supuestos de administración de recursos de otros entes públicos y los acreedores por obligaciones pendientes de imputar a presupuesto.

En todo caso, su carácter no presupuestario no las exime de la aplicación de algunos aspectos fundamentales del régimen jurídico del gasto público, como la necesidad de intervención y contabilización y su ajuste a las normas reguladoras de la tesorería de los entes públicos.

El fundamento de la regla o principio del **presupuesto bruto** consiste en facilitar la efectividad del control parlamentario. Ese control no sería efectivo presentando un presupuesto neto, pues se hurtaría al Parlamento el conocimiento de algunos ingresos y gastos, todos aquellos que hubieran sido minorados o compensados. No obstante, esta regla ha sido criticada por entender que en-

torpece el funcionamiento de los servicios públicos que operan con criterios empresariales, donde lo importante es el excedente o beneficio neto producido y no las cifras globales de ingresos y gastos.

3.3. El principio de no afectación

La regla o **principio de no afectación**⁷ supone que los recursos de las entidades 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. Este principio postula, por tanto, que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no pudiéndose otorgar prioridad a una determinada fuente de financiación para la cobertura preferente de unos gastos frente a otros.

⁽⁷⁾Art. 27.3 LGP.

La aplicación efectiva de la no afectación resulta fundamental en cualquier Hacienda pública moderna, ya que es una condición indispensable para que el Estado pueda priorizar las necesidades públicas a satisfacer y atenderlas con cargo al fondo común de los ingresos públicos.

Lectura recomendada

C. Palao Taboada (1987). *Derecho Financiero y Tributario I* (2.ª ed.). Madrid: Colex.

Si la afectación rigiera la actividad financiera de los entes públicos, cada colectividad territorial o sector económico o social pretendería que los ingresos públicos que generase se invirtieran en la satisfacción de sus propias necesidades.

En consecuencia, la no afectación tiene una justificación doble:

- De carácter político, al configurarse como un componente esencial del principio constitucional de solidaridad interterritorial⁸.
- De carácter económico-financiero, al permitir a los entes públicos decidir libremente sobre las necesidades públicas a satisfacer, pudiendo utilizar con ese fin la totalidad de los ingresos públicos.

⁽⁸⁾Art. 2 y 138 CE.

En ocasiones puede ser conveniente **suavizar la rigidez** que conlleva la estricta aplicación de la no afectación, puesto que la propia gestión de los ingresos y de los gastos públicos puede aconsejar, en cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia y economía, la existencia de excepciones. En este sentido, junto a la regla general de no afectación se admite la posibilidad de que la ley contemple excepciones. Por ejemplo, en el ámbito local, este principio tiene una eficacia relativa, pues la normativa legal establece una serie

Afectación e IRPF

La asignación en el IRPF a entidades religiosas y/o a fines de interés social es un caso de ingreso afectado parcial.

de supuestos de afectación, vinculados con carácter general a los gastos de inversión, con lo que puede afirmarse que el principio de no afectación regirá sobre todo en el campo de los ingresos corrientes.

No afectación en las haciendas locales

Consecuencia de ello, con base en la regulación positiva vigente, en la **esfera local** se pueden establecer supuestos en los que se produzca una comunicabilidad entre ingresos y gastos, tanto en el campo de los ingresos como en el de los gastos públicos. Con relación a los ingresos tributarios, destaca la posibilidad de que por ley se afecten impuestos, tasas (“los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente”⁹), o contribuciones especiales (“las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido”¹⁰). Igualmente, respecto a los gastos públicos, existen operaciones presupuestarias que pueden exigir la existencia de un ingreso afectado, como son los créditos extraordinarios, los suplementos de créditos y las generaciones de créditos.

El catálogo global de ingresos afectados en el TRLHL¹¹ puede sistematizarse como sigue:

- Ingresos por enajenaciones patrimoniales (artículo 5).
- Cargas de urbanización (artículo 166.2.b).
- Ingresos por contribuciones especiales (artículo 29.3).
- Subvenciones con destino a obras y servicios (artículo 40).
- Subvenciones destinadas a financiar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (artículo 147.1).
- Ingresos afectados para la devolución de recursos obtenidos apelando al crédito público (artículo 49.5).

Ejemplo

Un ayuntamiento enajena un inmueble que tiene la consideración de bien patrimonial.

Según el artículo 5 del TRLHL, el ingreso obtenido debe utilizarse de forma necesaria para financiar gastos de inversión.

⁽⁹⁾Art. 25 TRLHL.

⁽¹⁰⁾Art. 29.3 TRLHL.

⁽¹¹⁾Arts. 5, 166.2.b), 29.3, 40, 147.1 y 49.5 TRLHL.

4. El principio de especialidad

Tradicionalmente, el principio de especialidad presupuestaria ha sido contemplado de **forma implícita** tanto en las leyes anuales de presupuestos como en las leyes generales reguladoras de la materia presupuestaria, pero nunca ha llegado a plasmarse explícitamente en un texto constitucional, incluida la Constitución de 1978. No obstante, este principio está implícito en otros mandatos constitucionales referidos al presupuesto, como son el principio de legalidad o competencia, criterios rectores que, como se ha visto, sí aparecen recogidos de manera expresa en la CE¹². Este principio de especialidad se contempla de forma genérica en la vinculación de los créditos presupuestarios prevista por la LGP, cuando indica que:

“los créditos presupuestarios 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 aquellos.”

Art. 27.2 LGP.

Por lo que se refiere al significado del principio de especialidad, hay que partir de la idea de que los créditos presupuestarios suponen una autorización y a la vez un límite para los entes u órganos encargados de la realización del gasto público, por lo que el crédito presupuestario debe estar determinado cualitativa, cuantitativa y temporalmente. Estos tres aspectos que integran el principio de especialidad reflejan los efectos jurídicos de los gastos públicos y suponen el nivel de vinculación al que deben someterse los agentes ejecutorios del gasto público.

4.1. La especialidad cualitativa

El **aspecto cualitativo** del principio de especialidad implica que se debe realizar el gasto única y exclusivamente en aquello que autoricen los créditos presupuestados. Por ello, la especialidad cualitativa, en sentido positivo, exige que la autorización presupuestaria se realice con una suficiente desagregación, indicando las líneas o finalidades concretas del gasto; y en sentido negativo, proscribire la existencia de los denominados créditos presupuestarios globales o genéricos, en los que no se identifica suficientemente el gasto autorizado y que la Administración podría utilizar a su arbitrio con el único límite de su montante.

⁽¹²⁾Arts. 66.2 y 134.a CE.

Lectura recomendada

P. Yebra Martull-Ortega (1986). “El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales”. *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* (núm. 182). Madrid.

La LGP proclama la vinculación cualitativa de los créditos presupuestarios, al establecer que “los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta ley”¹³.

⁽¹³⁾Art. 42 LGP.

Ahora bien, si se ha dicho que la especialidad cualitativa, como criterio rector de la actividad de gasto público, exige un nivel adecuado de desagregación del gasto, resulta necesario que la ley concrete **cuál es el nivel de vinculación de los créditos presupuestarios**, esto es, resulta ineludible concretar la expresión legal “**finalidad específica**”. La misma LGP, bajo la denominación contable del principio de especialidad, esto es, de especificación, establece varias **reglas** al respecto, que suponen distintos niveles de vinculación cualitativa de los créditos del Presupuesto del Estado (Administración General y órganos constitucionales¹⁴).

⁽¹⁴⁾Art. 43 LGP.

Regla general de la especialidad cualitativa

La regla general de la especialidad cualitativa consiste en que “en el presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto”. La vinculación se efectúa, pues, a nivel de “concepto”, lo que supone tomar como referente las clasificaciones por programas y económica de los créditos presupuestarios, puesto que es la clasificación económica la que permite diferenciar dentro de cada programa de gastos y por este orden entre: capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Ejemplo: Créditos vinculantes a nivel de concepto

Créditos destinados a intereses de préstamos en moneda nacional (capítulo 3; artículo 31; concepto 310).

Se contemplan **tres excepciones** a la regla general de la especialidad cualitativa; dos de ellas permiten una especificación más amplia de los créditos, y la otra una especificación más restringida que la establecida con carácter general:

- La **primera excepción** consiste en que los créditos presupuestarios destinados a gastos de personal y a los gastos corrientes en bienes y servicios tienen dentro de cada programa un carácter vinculante a nivel de artículo.

Ejemplo: Créditos vinculantes a nivel de artículo

Créditos destinados a reparaciones, mantenimiento y conservación (capítulo 2; artículo 21).

- La **segunda excepción** consiste en que los créditos destinados a inversiones reales tienen dentro de cada programa un carácter vinculante a nivel de capítulo. Así pues, la vinculación de los créditos presupuestarios destinados a estas dos finalidades es más débil, ya que se establece la vinculación para un nivel menor de desagregación, en concreto de artículo o capítulo, permitiendo, en consecuencia, variar el destino de los créditos presupuestarios incluidos en artículos, conceptos o subconceptos inferiores sin violentar la especialidad cualitativa.

Ejemplo: Créditos vinculantes a nivel de capítulo

Créditos destinados a inversiones reales (capítulo 6), concepto 600 (inversiones en terrenos).

- La **tercera excepción** tiene un carácter más restringido que la regla general, pues se especificarán al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica los siguientes créditos:
 - Los destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados.

- Los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones.
- Los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de esta ley.
- Los que establezcan subvenciones nominativas.
- Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos generales del Estado de cada ejercicio.
- Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.

Como puede deducirse de este precepto, la ley impone para los créditos que se especifican un nivel de limitación más estricto, pues la Administración resulta vinculada a la finalidad específica con que aparezcan en cada programa del presupuesto y no en otra, es decir, respetando escrupulosamente el nivel de desagregación que les corresponda según la clasificación económica.

Ejemplo: Créditos vinculantes al nivel que corresponda según su concreta clasificación económica

En la PGE para el 2012 se incluyen, entre otros, los créditos 162.00, "Formación y perfeccionamiento del personal", 162.04, "Acción social", 221.09, "Labores de la Fábrica nacional de Moneda y Timbre", o el crédito 26.18.231A.227.11, "Para actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y demás fines a que se refiere la Ley 17/2003, de 29 de mayo".

Conviene advertir que existen **reglas propias** de vinculación para los créditos presupuestarios de los organismos autónomos del Estado y de la Seguridad Social¹⁵, y también que las **LPGE** de cada ejercicio pueden contener **reglas específicas** de vinculación de los créditos presupuestarios.

(15) Art. 44 LGE.

La consecuencia concreta del nivel de vinculación previsto en cada caso es que las cuantías detalladas en los estados de gastos por debajo de dicho nivel solo cumplen una función informativa de la naturaleza del gasto autorizado, de suerte que pueden ser rebasadas siempre y cuando, sumados todos los gastos realizados, se respete la cuantía total del nivel de vinculación previsto legalmente.

Ejemplo

Delimitar si se incumple el principio de especialidad cualitativa en el siguiente caso del capítulo I del presupuesto de gastos de un ente público:

Conceptos	Crédito inicial	Crédito ejecutado
120. Retribuciones básicas	800	950 (+150)
121. Retribuciones complementarias	200	100 (-100)
122. Retribuciones en especie	400	200 (-200)
123. Indemnizaciones percibidas por destino en el extranjero	100	50 (-50)
124. Retribuciones de funcionarios en prácticas	100	100
127. Contribuciones a planes de pensiones 800	200	200
Total	1.800	1.600

Si bien en el Concepto 120, "Retribuciones básicas", se habría gastado una cantidad superior al crédito inicialmente autorizado, no se habría vulnerado el principio de especialidad, pues la suma total de lo gastado en los demás conceptos pone de manifiesto que en el nivel de vinculación –artículo– se ha gastado una suma (1.600) inferior a la autorizada

(1.800). Esto significa, en definitiva, que la cuantía del crédito vinculante del artículo 12, “Funcionarios”, no se ha utilizado en una finalidad distinta a aquella para la que fue legalmente aprobado.

4.2. La especialidad cuantitativa

El **aspecto cuantitativo** del principio de especialidad presupuestaria supone una vinculación para la Administración respecto al *quantum* o cantidades de dinero de que se dispone para la realización de gasto público, en virtud de la autorización conferida por un determinado crédito presupuestario. Así, los créditos para gastos son limitativos, prohibiéndose adquirir compromisos de gasto y obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios autorizados en los estados de gastos y declarando nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación¹⁶.

⁽¹⁶⁾Art. 46 LGP.

La doctrina financiera defiende **dos tesis diferenciadas** respecto de la interpretación de este precepto que, no obstante, debe ponerse en relación con los que se ocupan del nacimiento y exigibilidad de las obligaciones económicas de la Hacienda pública¹⁷.

⁽¹⁷⁾Art. 20 y 21 LGP.

Un **sector doctrinal**, partiendo de la distinción entre **obligaciones legales** (nacidas *ex lege*) y **obligaciones voluntarias** (nacidas de actos o contratos administrativos), con diferentes argumentaciones llega a la siguiente conclusión integradora de los tres artículos citados de la LGP: las obligaciones legales nacen siempre válidamente, exista o no crédito presupuestario para su cobertura y, en su caso, la carencia de este solo afectaría a la exigibilidad de la obligación contraída. Por el contrario, respecto a las obligaciones voluntarias, la existencia de crédito presupuestario resulta una condición de validez de las mismas.

Lectura recomendada

B. Sesma Sánchez (1999). “La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario: criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa”. *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 101). Madrid.

Otro sector de la doctrina sostiene que el nacimiento de las obligaciones de la Hacienda pública es independiente de su exigibilidad.

De este modo, la existencia o no de crédito presupuestario para su cobertura es un requisito que afecta, en todo caso, a la exigibilidad de la obligación pero no a su validez.

Esta interpretación, que es más favorable a los derechos de los acreedores, puede entenderse refrendada por el Tribunal Constitucional, ya que este ha reconocido la autonomía de la fuente de las obligaciones de la Hacienda pública respecto al crédito presupuestario, al afirmar que:

“los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; solo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de estas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según derecho, las generen [...]” (Sentencias 63/1986, de 21 de marzo, y 146/1986, de 26 de noviembre).

La **segunda interpretación doctrinal** parece más acertada y su seguimiento lleva a dos claras conclusiones:

- La primera es que sin un crédito presupuestario adecuado y suficiente las obligaciones económicas de la Hacienda pública no son exigibles, pero dicha falta o insuficiencia de crédito no afecta a su validez, pues esta última solo dependerá de la fuente o título que la haya originado. Todo ello sin perjuicio de que en algunos supuestos la legislación específica de la obligación condiciona expresamente su validez a la existencia de crédito presupuestario como sucede, por ejemplo, en ámbito de los contratos públicos o las subvenciones¹⁸. Debe subrayarse, además, que el pago de las obligaciones bilaterales o recíprocas no se podrá efectuar hasta que el acreedor no haya realizado o cumplido con su respectiva obligación (regla del servicio hecho).
- La segunda es que la falta de crédito presupuestario adecuado y suficiente determina la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y disposiciones generales con rango inferior a la ley que incumplan esta limitación.

⁽¹⁸⁾ Arts. 26.1.k) de la Ley de Contratos del Sector Público y 36 de la Ley General de Subvenciones.

Es precisamente la validez predicable con alcance general de la obligación contraída sin crédito presupuestario adecuado y suficiente la que permitirá al acreedor reclamar su cumplimiento a la Administración, siempre y cuando haya cumplido su correlativa obligación, fundando su pretensión en el principio jurídico general que no consiente el enriquecimiento sin causa, que en este caso se produciría a favor de la Administración.

Reconocimiento extrajudicial de créditos

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos que, en el campo de las haciendas locales, se utiliza para combatir la práctica habitual de asumir compromisos de gasto de los que no se dispone de crédito presupuestario para su financiación. La asunción de compromisos de gasto de naturaleza extrapresupuestaria y la situación de partida –bastante frecuente– de disponer de créditos presupuestarios de cuantía insuficiente para la adecuada cobertura de los compromisos básicos realmente asumidos –para seguir con la apariencia de equilibrio presupuestario inicial–, contradice todos los criterios y principios presupuestarios e incumple lo previsto en el TRLHL, y en particular con el artículo 173.5 de la misma.

Esta forma de actuación acaba en una ausencia absoluta de disciplina presupuestaria, sin que la derivación de responsabilidades que se enuncia en el precepto citado, ni la calificación de nullos de pleno derecho –y por tanto, no susceptibles de convalidación– a cuantos actos infrinjan la norma legal correspondiente, hayan tenido consecuencia alguna en ningún momento. Los compromisos asumidos extrapresupuestariamente "saltan de ejercicio" –pasan a ejercicios posteriores–, suponen una mayor tendencia al déficit –inicial y a la hora de su liquidación–, en muchas ocasiones las operaciones así concertadas alcanzan unos precios claramente excesivos –por la razón financiera del presumible retraso excepcional en su pago– y, al competir con las obligaciones fijas y establecidas para su pago, originan retrasos en la liquidación de las obligaciones contraídas.

4.3. La especialidad temporal

El aspecto temporal del principio de especialidad establece el **período en el que deben realizarse los contenidos cualitativo y cuantitativo** en que consiste la autorización para realizar gastos públicos que todo crédito presupuestario comporta. Este aspecto temporal del principio de especialidad es una concreción en el ámbito de la ejecución del presupuesto, es decir, de la gestión presupuestaria del principio de anualidad.

En concreto, la anualidad en la ejecución del **presupuesto** aparece **vinculada** tanto a la **eficacia temporal de los créditos presupuestarios**, como a la **imputación temporal de ingresos y gastos** a un ejercicio presupuestario¹⁹.

⁽¹⁹⁾Art. 34.1 LGP.

En cuanto a la primera de ellas, debe indicarse que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario²⁰, sin perjuicio de la imputación de gastos a créditos aprobados para ejercicio distinto.

⁽²⁰⁾Art. 49.1 LGP.

Ved también

Las imputaciones de gastos a crédito se analizará en el módulo "Las modificaciones de los créditos presupuestarios".

Por lo que se refiere a la imputación temporal de ingresos y gastos²¹, los **derechos económicos se imputan al ejercicio presupuestario en que se hayan liquidado**, es decir, en el que se hayan determinado o cuantificado, aunque no se hayan ingresado en las cajas públicas en dicho ejercicio presupuestario.

⁽²¹⁾Art. 34.1 LGP.

Ejemplo

¿A qué presupuesto se imputa un impuesto cuyo hecho imponible se produjo el 3 de marzo del 2009, se liquidó por la Inspección el 4 de diciembre del 2011 y fue ingresado el 5 de enero del 2012?

Tal ingreso se debe imputar al presupuesto del 2011, que es cuando se ha liquidado.

Y las **obligaciones reconocidas hasta el final del mes de diciembre se imputan al ejercicio presupuestario**, siempre que se refieran a gastos públicos efectuados durante el ejercicio con cargo a los créditos presupuestarios aprobados, aunque todavía no se hayan pagado.

Así pues, la clave para determinar la imputación temporal de un crédito presupuestario es que una determinada obligación esté reconocida con cargo a las dotaciones aprobadas para un ejercicio presupuestario, durante ese mismo ejercicio.

El reconocimiento de la obligación es el acto administrativo que declara la existencia de un crédito exigible frente a la Hacienda pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente²².

⁽²²⁾Art. 73. 4 LGP.

Ejemplo

¿A qué presupuesto se imputa un gasto de teléfono aprobado para el año 2012, cuya obligación se reconoce el día 2 de diciembre de dicho año y se paga el 23 de febrero del 2013?

Tal ingreso se debe imputar al presupuesto del 2012, que es cuando se ha reconocido la obligación correspondiente.

Para terminar el examen de la anualidad en la ejecución del presupuesto, cabe preguntarse **qué ocurre con los créditos presupuestarios que no se hayan empleado en su totalidad**, es decir, que no se hayan utilizado o no se haya producido el acto de reconocimiento de la obligación en el ejercicio presupuestario. En este caso, 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 que puedan incorporarse al ejercicio siguiente²³.

⁽²³⁾Art. 49.2 LGP.

Ved también

Se hará alusión a este aspecto en el módulo "Las modificaciones de los créditos presupuestarios".

Ejemplo

¿Qué ocurre con una factura de luz correspondiente a un gasto presupuestado para el 2012, que no se llega a reconocer la obligación a 31 de diciembre de ese año?

El crédito se anula a 31 de diciembre quedando pendiente de aplicación la factura. Se podrá pagar solicitando en el 2013 la incorporación del crédito o acudiendo al mecanismo previsto en el artículo 34.3 de la LGP, siempre que la obligación hubiera llegado a la fase del compromiso del gasto antes del 31 de diciembre del 2012 y existiera crédito tanto en el 2012 como en el 2013.

5. El principio de estabilidad presupuestaria

5.1. Origen y regulación actual

El **antecedente histórico** de este principio de estabilidad presupuestaria es el principio de equilibrio presupuestario, que constituyó, junto al de gestión mínima, uno de los pilares del pensamiento económico liberal del siglo XIX, puesto que garantizaba la mínima intervención pública del Estado en la vida económica que entonces se propugnaba. A partir de la Segunda Guerra Mundial perdió gran parte de su importancia a causa de la vigencia de la teoría económica keynesiana, que propugnaba una decidida intervención del sector público en la vida económica manteniendo la “demanda efectiva”, lo que se consideraba un instrumento idóneo para lograr el pleno empleo y superar las situaciones de depresión económica. El pensamiento económico neoliberal vigente ha hecho recuperar al principio de equilibrio presupuestario parte del protagonismo perdido, sin perjuicio de la excepción que significa la grave situación económica actual.

En nuestro país, el equilibrio en las cuentas públicas se encontraba expresamente **regulado** en la normativa de algunas comunidades autónomas y era de aplicación general en la esfera local, en la que se exigía que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general se aprobara sin déficit inicial²⁴, con lo que identifica el equilibrio con la situación de nivelación estricta, o con el superávit.

⁽²⁴⁾Art. 165.4 TRLHL.

Manifestaciones concretas del equilibrio presupuestario en la normativa local

- En materia de gastos plurianuales, se supedita su autorización a que en cada ejercicio se apruebe el crédito correspondiente.
- Las limitaciones al endeudamiento vía operaciones de crédito.
- En materia de modificaciones de créditos (créditos extraordinarios, ampliables, generaciones, etc.), la necesidad de que estén específicamente financiadas y, en algunos casos, que el ingreso que las cubre esté recaudado o, por lo menos, exista el compromiso firme de su aportación. O las limitaciones a transferir créditos extraordinarios, o suplementados, etc.
- La propia existencia de gastos con financiación afectada o de bastantes casos en los que se exceptúa el principio general de no afectación de ingresos a gastos.

Sin embargo, el tradicional **principio de equilibrio presupuestario** tiene una **formulación más avanzada** que el **principio de estabilidad presupuestaria**. En efecto, el principio de estabilidad presupuestaria va más lejos que el principio de equilibrio, puesto que reclama el equilibrio financiero o el superávit del presupuesto, y no se limita a las fases de elaboración y aprobación, sino que se extiende a la fase de ejecución y a la posterior liquidación del presupuesto.

El origen de la estabilidad presupuestaria se sitúa en los compromisos asumidos por España en función de su pertenencia a la Unión Europea. Así, los Estados miembros, con el fin de lograr la unidad económica y monetaria real, deben evitar déficit públicos excesivos, objetivo que se tornó ineludible a raíz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado en Amsterdam el 17 de julio de 1997 y tras las Recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Fera, de junio del 2000.

Según el citado pacto, los Estados miembros se comprometen a perseguir, a medio plazo, el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, de forma que el déficit público se mantenga siempre por debajo del 3% del PIB, a precios de mercado, y que el volumen total de la deuda pública permanezca por debajo del 60% del PIB a precios de mercado. Los Estados se comprometen, además, a presentar anualmente programas de estabilidad (Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria) o de convergencia (Estados no incluidos en la Unión Económica y Monetaria), que serán objeto de dictamen por el Consejo, para impedir que se produzcan déficit excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Para cumplir las exigencias de este pacto de estabilidad y crecimiento y teniendo en cuenta el nivel de descentralización del gasto público, en España se acudió al ordenamiento positivo, a las leyes, regulando el principio de estabilidad presupuestaria a través del Texto Refundido de la LGEP, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Estas leyes dispusieron la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en todo el sector público español: estatal, autonómico y local.

Además de esta regulación que llevaba vigente en España más de una década, la situación económica que actualmente soporta nuestro país ha obligado a **constitucionalizar la estabilidad presupuestaria**. Ello se ha llevado a cabo a través de la primera reforma de calado de nuestra Carta Magna²⁵, bastante cuestionada por la forma en que se ha llevado a cabo, en la que se ha apro-

Lectura recomendada

A. Navarro Faure (2003). "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 119). Madrid.

⁽²⁵⁾ Art. 135 CE.

vechado el artículo dedicado hasta fechas recientes a la deuda pública exclusivamente, para dotar de rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, cuyo contenido se desarrolla en el apartado que sigue.

5.2. Contenido del principio

La reforma de la Constitución con relación al principio de estabilidad supone lo siguiente:

- Todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- 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.
- Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo 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.
- 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:
 - 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.
 - La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - La responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- 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.

Lectura recomendada

A. Jiménez Díaz (2012). *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

La introducción con rango constitucional del principio de estabilidad no ha supuesto grandes novedades respecto de la regulación legal del mismo, que por otro lado, como normativa básica, ya formaba parte del denominado bloque de constitucionalidad. Lo más relevante, quizás, está representado por la introducción de un concepto jurídico desconocido hasta ahora en la normativa vigente, cual es el de **déficit estructural**, que podemos incluir en la categoría de los indeterminados, y que debe quedar clarificado, incluida la metodología y el procedimiento para su cálculo, en la ley orgánica que desarrolle las previsiones constitucionales.

Desde la perspectiva estrictamente económica, el punto de partida del análisis es la distinción entre **déficit público total** y sus dos componentes: el **déficit estructural** y el **déficit cíclico**. El total es la diferencia entre ingresos y gastos ordinarios que observamos en el presupuesto. A partir de esa cifra podemos hacer una estimación sobre qué parte se debe a una mala coyuntura económica. Esto sería el déficit cíclico. El déficit estructural se calcula como la diferencia entre el total y el cíclico.

De forma simétrica, cuando la economía va bien, se recauda más, se gasta menos y surge un superávit, que podemos descomponer, a su vez, en una parte cíclica y otra estructural.

Respecto a esta última cuestión, no obstante, debe **valorarse de forma muy positiva** que, tras la reforma, en la Constitución se indique expresamente que, como mínimo, la forma de cálculo del déficit estructural se aborde expresamente en la normativa legal de desarrollo, para salvar, precisamente, las dificultades que, en orden al principio de seguridad jurídica, está ocasionando la legislación actual de estabilidad, que no es demasiado clara ni fácil de interpretar, tal y como se va a comprobar a continuación.

Según el **tratamiento legal vigente**²⁶, para el sector administraciones públicas, se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit estructural, computada en **términos de capacidad de financiación**, de acuerdo con la **definición contenida en el Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales**. Por ello, ninguna administración pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, con efectos a partir de 1 de enero del 2020, 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. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Lecturas recomendadas

J. Sánchez Revenga (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

S. Lago Peñas (23 de nov., 2011). "Y a pesar de todo, poco de nuevo". *El País*.

⁽²⁶⁾Arts. 3, 11 y 15 LOEPSF.

Estabilidad presupuestaria y administraciones públicas

La estabilidad presupuestaria citada, no obstante, se instrumenta de diferente manera según el ente público afectado por la misma. Así:

- 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.
- Las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.
- Las administraciones de la 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.

Fuera de este concepto de estabilidad presupuestaria calculada conforme al Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales se sitúan las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles y los demás entes públicos dependientes de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales (sector público empresarial), entendiéndose para estos sujetos por **estabilidad presupuestaria como la posición de equilibrio financiero en sus respectivos ingresos y gastos**²⁷.

(27) Art. 3.3 LOEPSF.

Como se puede observar, se produce pues una remisión al denominado SEC 95, por lo que a partir de este documento debemos interpretar la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación, aunque, excepcionalmente, incluso cabe la posibilidad de presentar déficit estructural si se da alguna de las circunstancias previstas legalmente.

De cara a la mencionada interpretación destacan las siguientes cuestiones:

- El **SEC 95 regula la contabilidad nacional**, es de obligado cumplimiento para todos los países de la Unión Europea y fue aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la comunidad, y sus modificaciones posteriores. De forma complementaria también debe tenerse en cuenta la segunda edición del Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública, que contiene unas normas adicionales de interpretación.
- La razón de la elección del SEC se debió a su naturaleza de **sistema internacional y obligatorio** para todos los Estados miembros en la elaboración

Lectura recomendada

J. Sánchez Revenga (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

de las cuentas nacionales, lo que asegura la homogeneidad en la comparación de los resultados obtenidos por los distintos países.

- Con base en lo anterior, el concepto de estabilidad presupuestaria se puede concretar en el **equilibrio, superávit o incluso déficit del presupuesto (ingresos = gastos, ingresos > gastos o ingresos < gastos)** en términos de capacidad de financiación según el SEC. Este, en sus puntos 8:46 y 8:47, habla de capacidad y de necesidad de financiación, pudiéndose entender, en un sentido usual, como capacidad para financiar (superávit) o necesidad de serlo (déficit). Sin embargo, técnicamente hablando, la necesidad o capacidad de financiación se obtiene a través del saldo de la cuenta de capital, esto es, el saldo de las operaciones no financieras, definidas y valoradas según el SEC. O bien, de forma más sencilla, aunque menos precisa, habría que analizar el **saldo de las operaciones no financieras de la entidad correspondiente**, definido por la **diferencia entre las obligaciones reconocidas** (capítulos 1 a 7 de la clasificación económica del estado de gastos) **menos los derechos reconocidos no financieros** (capítulos 1 a 7 del estado de ingresos) para **posteriormente realizar los ajustes que procedan**, tanto subjetivos, como objetivos.

Ejemplo de ajuste objetivo en el ámbito local

La corporación local X reconoce en el año n autoliquidaciones correspondientes al impuesto sobre bienes inmuebles por valor de 1.500 unidades monetarias, de las cuales se recaudan en el ejercicio un total de 1.400 unidades monetarias. Asimismo, se produce el ingreso por este mismo impuesto de cantidades correspondientes a derechos reconocidos en ejercicios anteriores de 200 unidades monetarias. Por otra parte, los derechos reconocidos por tasas ascienden en el año n a 500 unidades monetarias, de las que se recaudan 200 unidades monetarias. Igualmente en el año n se ingresan 150 unidades monetarias correspondientes a ejercicios anteriores.

El tratamiento en contabilidad presupuestaria de los ingresos responde al criterio de devengo (momento en que se liquida o reconoce el derecho), mientras que en contabilidad nacional (SEC) se rige por el criterio de caja (momento en que se ingresa efectivamente). Los efectos en contabilidad nacional de este supuesto se muestran en el siguiente cuadro:

Concepto	Contabilidad presupuestaria				Contabilidad nacional	Ajuste	
	Derechos reconocidos	Cobros (año n)	Cobros (año n-1)	Total cobros		Importe	Mayor déficit
IBI	1500	1400	200	1600	1600		100
Tasas fiscales	500	200	150	350	350	150	
Total	2000	1600	350	1950	1950	150	100

Fuente: *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las corporaciones locales*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

Finalmente, para **garantizar el cumplimiento** del principio de estabilidad presupuestaria se establecen **medidas preventivas, correctivas y coercitivas y de cumplimiento forzoso**²⁸. Entre las preventivas destacan el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y la advertencia de riesgo de incumplimiento. Dentro de las correctivas se sitúan la autorización de las operacio-

⁽²⁸⁾ Arts. 18 a 26 LOEPSF.

nes de endeudamiento, el informe favorable para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios y los planes económicos-financieros y de equilibrio. Por último, las medidas coercitivas pueden consistir en la necesidad de aprobar acuerdos de no disponibilidad de créditos o depósito con intereses en el Banco de España, convertible en multa, su ejecución forzosa, e incluso, para las entidades locales su disolución en caso de incumplimiento.

6. El principio de anualidad

6.1. La anualidad en la aprobación del presupuesto

La anualidad presupuestaria se refiere al **período de tiempo en que el presupuesto despliega sus efectos jurídicos**, de manera que “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual...”; concretándose que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural²⁹.

⁽²⁹⁾Arts. 134.2 CE y 34.1 LGP.

Dentro de la anualidad, es preciso distinguir **dos aspectos** conceptualmente distintos y que responden a momentos diferentes del ciclo presupuestario:

- El **principio de anualidad presupuestaria**, por el que los presupuestos deben aprobarse cada año.
- El **principio de especialidad temporal**, según el cual los presupuestos deben ejecutarse dentro del período del año.

Ved también

Este segundo aspecto ha sido analizado en el apartado 4.3, “La especialidad temporal” de este mismo módulo.

Alcance temporal del presupuesto

En algunos momentos de la historia presupuestaria española las cuentas públicas se aprobaban bianualmente.

Por lo que respecta al primer aspecto, la **anualidad en la aprobación del presupuesto** significa que las Cortes Generales deben aprobar cada año los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente. Esta periodificación anual se considera que es la más acertada, dado el volumen de ingresos y gastos que contemplan actualmente los Presupuestos Generales del Estado, y que ningún otro período de tiempo, superior o inferior, resulta más adecuado para realizar previsiones de ingresos y aprobar habilitaciones de gastos, y tampoco para controlar su posterior ejecución.

Ahora bien, la **aplicación estricta de la anualidad** en la aprobación del presupuesto suscita básicamente **dos problemas**:

- Los derivados de la falta de Ley de Presupuestos Generales del estado al inicio del ejercicio presupuestario.
- Los derivados de la necesidad de efectuar gastos públicos con una duración superior al año.

Para solventar estos dos problemas se admiten **sendas excepciones** en la aplicación de la anualidad en la aprobación del presupuesto: la **prórroga del presupuesto** del ejercicio anterior y el reconocimiento de ciertos **gastos pluri-anales**.

6.2. La prórroga presupuestaria

Si la regla de la anualidad en la aprobación del presupuesto no fuera flexible se impediría la realización de gastos públicos en el ejercicio presupuestario si el 1 de enero no estuviera vigente la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año. Para solventar este problema está prevista la **prórroga del presupuesto del ejercicio anterior**, como excepción a la anualidad en la aprobación del presupuesto.

En tal sentido, se establece que:

“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 del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.”

Art. 134.3 CE.

La prórroga de los presupuestos cubre el vacío normativo que puede producir la acotación anual de la ley de presupuestos, evitando que se paralice la actividad económica del Estado, sin perjuicio de lo cual, plantea dos cuestiones relevantes: el **plazo** para el que se confiere la prórroga y el **alcance** de lo que se prorroga.

Ejemplo

¿Qué solución jurídica existe si se celebran elecciones generales el 20 de noviembre del 2012 y no es posible la aprobación de los PGE para el 2013?

El artículo 133.4 de la CE prevé la prórroga automática de los presupuestos vigentes en el 2011.

El **plazo de prórroga** aparece precisado en la propia CE “hasta la aprobación de los nuevos”, esto es, la prórroga es **indefinida**, lo que resulta más lógico y correcto que otras posibilidades, como la prórroga trimestral o cuatrimestral. A pesar del carácter indefinido de la prórroga, no resulta conveniente que los presupuestos se prorroguen continuamente, en lo que se conoce como prórroga de la prórroga, puesto que esta situación implica un importante déficit democrático y, de producirse, el Gobierno de turno debería presentar su dimisión, convocando nuevas elecciones, ante la evidente falta de apoyo parlamentario.

La prórroga del presupuesto es, por otra parte, **automática**, esto es, se produce en cuanto se alcanza el día 1 de enero del año correspondiente sin que haya entrado en vigor la ley de presupuestos para ese ejercicio; y sin que sea necesario acto alguno del Gobierno o de las Cortes Generales que la declaren. No

obstante, cuando se produce la prórroga de los presupuestos, es frecuente que el Gobierno apruebe un **Real Decreto-Ley** cuya finalidad no es autorizar la prórroga, sino simplemente impartir normas complementarias hasta la entrada en vigor de los nuevos presupuestos.

El **alcance** de lo que se prorroga es más complicado de precisar. Serán los presupuestos del ejercicio anterior, y teniendo en cuenta que los PGE deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, podría sostenerse que todos los gastos e ingresos son objeto de prórroga. Esta afirmación es válida con carácter general pero requiere algunas matizaciones.

Alcance de la prórroga presupuestaria

Por lo que se refiere a los **gastos**, la única limitación explícita al alcance de la prórroga se establece en el artículo 38.2 de la LGP, según el cual:

“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.”

La parquedad de este precepto hace difícil su interpretación y urge por eso una regulación más concreta, ya que en la práctica puede acarrear muchas dudas e inseguridad jurídica. No obstante, parece claro que no se prorrogan los créditos para gastos que, por su singularidad, se acometen en el año natural y de una sola vez, como podrían ser los que una vez producidos no son susceptibles de renovación, como los destinados a una carretera que se ha terminado de construir.

En cuanto a los **ingresos**, deben entenderse prorrogadas las modificaciones tributarias realizadas al amparo del artículo 134.7 de la CE, porque es lógico pensar que dichas modificaciones estarán dirigidas fundamentalmente a la consecución del volumen de ingresos públicos previstos en el presupuesto que se prorroga y, por tanto, si subsiste la necesidad de obtener el volumen de ingresos previsto, la prórroga del presupuesto debe alcanzar también a esas modificaciones tributarias.

Por último, respecto de otras normas de la **parte dispositiva** de las leyes de presupuestos, aquellas dirigidas a dar explicación y sentido a las previsiones de ingresos y a las habilitaciones de gastos, habrá que entenderlas siempre prorrogadas. Las demás tendrán vigencia intemporal, salvo que en ellas se diga expresamente otra cosa.

6.3. Los gastos plurianuales

La satisfacción de las necesidades colectivas puede requerir la realización de **gastos públicos** que se desarrollen temporalmente **a lo largo de varios ejercicios presupuestarios**, lo que conlleva la exigencia de abordar el tratamiento presupuestario de los gastos públicos de carácter plurianual –también llamados compromisos de gasto para ejercicios futuros–, que debe adaptarse a la anualidad presupuestaria³⁰.

⁽³⁰⁾Arts. 47 y 48 LGP.

Debe tenerse en cuenta que el **carácter plurianual del compromiso de gasto** no significa necesariamente una duración superior al año, sino que, aun siendo inferior a doce meses, ha de extenderse al menos a parte de dos ejercicios presupuestarios, es decir, de dos años naturales.

Por otro lado, dentro de los gastos plurianuales han de distinguirse:

Lectura recomendada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

- Los de **duración indefinida**, respecto de los que puede ser conocido el importe de la prestación en cómputo anual, pero no el número de anualidades. Este tipo de gastos se han admitido siempre en la práctica administrativa y no son los que considera el artículo 47 de la LGP.

Pueden citarse, por ejemplo, los gastos periódicos necesarios para el funcionamiento ordinario de los servicios, tales como los de personal, contratos de suministros como el agua, luz, teléfono, etcétera.

- Los de **duración e importe determinados**, que proceden de obligaciones cuya prestación total, perfectamente determinada, se distribuye en varios ejercicios también prefijados. La aprobación y el compromiso relativos a estos gastos se hacen por su importe total por el ordenador del gasto, aunque su ejecución se prolongue en el tiempo.

Reglas presupuestarias aplicables a los gastos plurianuales

- Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en la regla siguiente.
- El número de ejercicios posteriores a su autorización a los que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro (el ejercicio en que se autoriza y los cuatro ejercicios siguientes) y el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito presupuestario inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%; en el segundo ejercicio, el 60%, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50%. Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la deuda pública y de los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.
- 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.
- Los compromisos a que se refiere este artículo se especificarán en los escenarios presupuestarios plurianuales, que regulan los artículos 28 y 29 de la LGP, y deberán ser objeto de contabilización separada.

En todo caso, debe advertirse que el **mantenimiento de los gastos plurianuales** depende siempre de su **ratificación por las leyes anuales de presupuestos**, sin perjuicio del deber de indemnizar a la otra parte contratante por las pérdidas económicas o de otra índole que el incumplimiento del compromiso del gasto pudiera conllevar.

Normativa reglamentaria de los gastos plurianuales

En desarrollo de este precepto, el artículo 5 de la **Orden EHA/657/2007**, de 15 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, indica lo siguiente:

“Para la tramitación de los expedientes de autorización de adquisición de compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47.3 de la Ley General Presupuestaria, se seguirán las siguientes reglas:

- Las solicitudes de los centros gestores se remitirán a la oficina presupuestaria del departamento ministerial correspondiente, acompañados de una memoria justificativa de las necesidades planteadas. En dicha memoria, se indicarán, a efectos de determinar el cómputo de los porcentajes recogidos en el artículo 47.2 de la Ley General

Presupuestaria, los compromisos ya adquiridos con cargo al crédito a que deban aplicarse los compromisos cuya autorización de adquisición se solicita.

- Cuando no exista crédito inicial en el ejercicio de referencia y/o no exista anualidad para el ejercicio en el que se autoriza la adquisición de compromisos plurianuales, deberá tramitarse el expediente conforme a lo indicado en el párrafo anterior, si bien los porcentajes de compromisos de gastos con cargo a los ejercicios futuros se sustituirán por los importes de las anualidades futuras.
- Cuando se trate de adquisición de compromisos de gastos para ejercicios futuros que conlleven la concesión directa de subvenciones y no exista dotación inicial presupuestaria en el año de adquisición del compromiso, se requerirá la aprobación con carácter previo de real decreto en el que se establezcan las normas reguladoras de la concesión de la subvención.
- Las oficinas presupuestarias elaborarán un informe en relación con la propuesta planteada que se remitirá por el titular del centro directivo del que depende la oficina presupuestaria junto con el expediente, a la Dirección General de Presupuestos.
- En la exposición de la propuesta de acuerdo que la Dirección General de Presupuestos someta al ministro de Economía y Hacienda, para su elevación al Consejo de Ministros, se hará constar el informe favorable a que se refiere el artículo 47.3 de la Ley General Presupuestaria.”

7. El principio de sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas

El capítulo IV del título I (Mejora del entorno económico) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se ocupa de la **sostenibilidad financiera del sector público**. A lo largo de los artículos 32 a 36 se pretende adecuar la actividad de gasto de los entes públicos a las exigencias del concepto general de economía sostenible, definido como:

“un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.”

Art. 2 LES.

Sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria

La LOEPSF vincula el cumplimiento de este principio a una serie de limitaciones en materia de deuda pública³¹:

- 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. El límite de deuda pública de cada una de las comunidades autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su producto interior bruto regional.
- La Administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.
- Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de la ley. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.
- El Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
- La autorización del Estado, o en su caso de las comunidades autónomas, a las corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Para la consecución de los objetivos generales mencionados, se articulan en la LES una serie de medidas que afectan a algunos aspectos del régimen jurídico de la actividad financiera de gasto de ciertos sujetos integrantes del sector público, entre los que destaca la formulación de un nuevo principio³², cuando indica que **todas las administraciones públicas deben contribuir al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas**. Para analizar

Lectura recomendada

A. Corcuera Torres (2011). “Gasto público y sostenibilidad”. En: S. Bello Paredes. *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. Madrid: La Ley.

⁽³¹⁾Art. 13 LOEPSF.

⁽³²⁾Art. 32.1 LES.

este criterio se comenzará haciendo una referencia a su ámbito de aplicación, naturaleza y contenido general, y posteriormente se analizarán los instrumentos previstos para su consecución.

7.1. **Ámbito de aplicación, naturaleza y contenido general del principio**

En primer lugar, en cuanto al **ámbito de aplicación del principio**, se extiende a todas las administraciones públicas, yendo más allá del ámbito meramente estatal y obligando también a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Ello es consecuencia de la propia naturaleza de la LES, calificada como de normativa básica, cuando establece:

“Carácter de legislación básica. La presente ley constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado las ‘bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las administraciones públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.”

Disposición Final Primera LES.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la **naturaleza y contenido general del principio de sostenibilidad presupuestaria**, este debe ser entendido como la **capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros**. Se trata de una referencia más programática que normativa, que permite incluir al principio entre los de naturaleza económica, pues actúa como elemento de apoyo a la solidez del modelo productivo que, tras los efectos de la crisis, necesita de un impulso especial. Jurídicamente, la definición legal aporta poco al régimen presupuestario.

En efecto, por una parte, la LES introduce un **concepto difícil de interpretar** como es el de **capacidad para financiar**, que no es totalmente ajeno al gasto público, pues también se utiliza en la normativa de estabilidad presupuestaria. Desde esta perspectiva, podría afirmarse que las finanzas públicas serán sostenibles presupuestariamente cuando los ingresos obtenidos sean capaces de financiar los gastos a llevar a cabo según el criterio seguido a efectos de estabilidad presupuestaria. Por otra parte, lo que se debe ser capaz de financiar son los **compromisos de gasto** y, de nuevo, la norma que se está comentando genera confusión al respecto. El compromiso de gasto, en sentido técnico, es una de las fases del procedimiento de ejecución del gasto público, consistiendo en el acto administrativo mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable³³. No parece que la LES se refiera a este momento puntual del procedimiento, sino a algo más “filosófico” desde el punto de vista del gasto, tal y como se ha indicado al hablar de la naturaleza del principio.

⁽³³⁾Art. 73.3 LGP.

Por último, la definición de la sostenibilidad presupuestaria se complica más si cabe al atribuirse a los compromisos de gasto el carácter de **presentes y futuros**. Al respecto, aunque tras la introducción del criterio de estabilidad presupuestaria se deban valorar las cuentas públicas con un horizonte plurianual a corto y/o medio plazo (tres años), sin embargo, no debe olvidarse que en nuestro país continúa en vigor el régimen del presupuesto anual, por lo que si ya resulta difícil asegurar la financiación de los gastos del presupuesto en vigor o del que se tenga que elaborar para el ejercicio siguiente, resultará prácticamente imposible garantizar todos los compromisos de gasto futuros en sentido amplio (tampoco nos aclara la ley hasta cuándo llega el “futuro”).

En este caso, ya existen **mecanismos para asegurar el cumplimiento de gastos que pueden afectar a diversos ejercicios**, como la cláusula prevista constitucionalmente³⁴ que se refiere a los créditos presupuestarios destinados al pago de intereses y a la amortización del principal de la deuda pública, que se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión; o como la técnica de los gastos plurianuales o compromisos de gasto para ejercicio futuros de los artículos, reservada para la satisfacción de las necesidades colectivas que pueden requerir la realización de gastos públicos que se desarrollen temporalmente a lo largo de varios ejercicios, aunque adaptados a la anualidad presupuestaria.

⁽³⁴⁾Art. 135.3 CE.

7.2. Instrumentos para la consecución de la sostenibilidad presupuestaria

En la ley³⁵ se prevén **cuatro herramientas** que se supone coadyuvarán al efectivo cumplimiento del principio:

- La política de racionalización y contención del gasto adecuada a la estabilidad presupuestaria.
- La actuación de las administraciones públicas y su incidencia en la sostenibilidad presupuestaria.
- La cooperación con otras administraciones públicas.
- El Plan de austeridad de la Administración General del Estado.

⁽³⁵⁾Art. 32 a 34 LES.

1) Para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las administraciones públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria³⁶. La primera herramienta, pues, se vincula a la obligación de aplicar **políticas de racionalización y contención del gasto** y se articula jurí-

⁽³⁶⁾Art. 32.2. LES.

dicamente a través del estricto **cumplimiento de los principios** derivados de la **normativa de estabilidad presupuestaria**. Como es fácilmente comprobable, este primer instrumento al servicio del principio de sostenibilidad presupuestaria se diluye en el de estabilidad y la observancia de sus exigencias, por lo que no queda sino remitirse a lo indicado respecto al mismo.

2) En segundo lugar, se establecen, respectivamente, **dos medidas** que relacionan la **actividad normativa y de aplicación y desarrollo de las normas**, y la **propia actividad de gasto de las administraciones públicas** con el principio de sostenibilidad.

Así, por una parte:

“las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las administraciones públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria.”

Art. 32.3 LES.

Ello supone que **cualquier actuación normativa o de aplicación de las normas** llevadas a cabo por los órganos competentes deberán incluir una **referencia expresa** a que **cumplen con el principio de estabilidad**, y por ende, con el de **sostenibilidad presupuestaria**. Nada dice la ley si esta cautela debe plasmarse en un informe específico adjunto a los trabajos legislativos o normativos o a los expedientes administrativos, y tampoco se establece que será causa de nulidad de la disposición o del acto, contrato o convenio la ausencia de la valoración requerida; por tanto, podemos considerar esta medida dentro de las calificadas como normas imperfectas, al carecer de sanción específica en caso de incumplimiento.

Por otra parte, **todo gasto ha de ser evaluado atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados**³⁷, incentivando la productividad del sector público, y especialmente, el Estado debe promover la colaboración entre las administraciones públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Se trata de dos medidas distintas que tienden a la misma finalidad: el logro del principio de eficiencia, que junto al de economía están vigentes con relación a la actividad financiera de los entes públicos desde la promulgación de nuestro texto constitucional de 1978.

⁽³⁷⁾Art. 32.4 LES.

Evaluación de los servicios públicos

La evaluación a que se refieren los principios citados, y que será de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas, puede venir por varias vías:

- La actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, como organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.
- El control financiero permanente ejercido por la intervención correspondiente, con el objeto de verificar de forma continua la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que la rigen y, en general, para comprobar si la gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y, en particular, al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero.
- Y la actividad ordinaria llevada a cabo por los órganos de control externo, tanto del Estado (Tribunal de Cuentas), como de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias. El Tribunal de Cuentas debe remitir un informe anual a las Cortes Generales, en virtud del artículo 136.2 de la Constitución, que comprenderá el análisis de la cuenta general del Estado y de las demás del sector público, extendiéndose a la fiscalización de la gestión económica del sector público.

Como se ha podido comprobar, tampoco este segundo instrumento que busca la consecución del principio de sostenibilidad supone **ninguna novedad** sobre el régimen jurídico del presupuesto por vincularse a obligaciones que los entes públicos ya debían cumplir por la simple aplicación de normativa vigente, derivada de la propia Constitución o de la legislación de estabilidad presupuestaria.

3) La tercera herramienta que según la LES debe cooperar a conseguir la sostenibilidad presupuestaria se basa en la **cooperación del Estado con otras administraciones públicas**, y en concreto, en dos esferas:

- La primera³⁸ consiste en que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, el Ministerio de Economía y Hacienda **informe** a las comunidades autónomas y a las entidades locales, respectivamente, **de las medidas adoptadas en cumplimiento de lo previsto en la ley en el ejercicio inmediatamente anterior**. Esta herramienta tiene un valor más didáctico que real, pues por un lado, el Ministerio de Economía se limita a informar a los órganos de colaboración con comunidades autónomas y entidades locales mencionados, y por otro, se mira hacia el pasado –medidas adoptadas en el ejercicio inmediatamente anterior–, con lo cual parece que lo que se pretende es la adopción de iniciativas por comunidades autónomas y entidades locales, una vez han sido experimentadas previamente por el Estado.
- Y la segunda se refiere a que el Gobierno ha de impulsar la **adopción de acuerdos** de los citados órganos de cooperación y las actuaciones de las correspondientes administraciones con el fin de adoptar **medidas de racionalización y contención del gasto público** en sus respectivas áreas de competencia, en especial en el marco de los planes económico-financieros de reequilibrio, previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria. Debe recordarse que el incumplimiento del objetivo de estabilidad reque-

⁽³⁸⁾Art. 33.1 LES.

rirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio a tres años, con un contenido y alcance determinado, que supondrá o reducción de gastos o aumento de ingresos o ambas.

4) La última de las herramientas que permite canalizar el concepto de sostenibilidad presupuestaria exige que la política de racionalización y contención del gasto público de la Administración General del Estado se instrumente a través de un **plan de austeridad**³⁹, que presenta las **siguientes características**:

⁽³⁹⁾Art. 34 LES.

- En primer lugar, y a diferencia de los mecanismos analizados hasta ahora, se trata de un plan que **afecta exclusivamente al Estado**, al no incluirse en los preceptos de la ley que tienen carácter básico.
- En segundo lugar, destacan los **objetivos** que pretenden conseguirse con el plan de austeridad: tanto el mantenimiento del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, de acuerdo con los principios de la normativa de estabilidad presupuestaria, las previsiones del derecho comunitario y los compromisos del Pacto de estabilidad y crecimiento en el ámbito de la Unión Europea, como la adaptación de los programas de gasto de la Administración General del Estado a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria.

Como consecuencia de ello, se deberán adaptar los programas a los recursos disponibles, con lo que cobra una especial importancia un **afinado cálculo de los estados de ingresos** del presupuesto del Estado, que es el que condiciona los recursos disponibles, de manera que el Plan de austeridad conllevará la **revisión y el análisis de todos los programas y políticas de gasto** y, asimismo, la racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y del sector público empresarial estatal, con el objetivo de adecuar la estructura y organización a los principios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo.

Plan de austeridad y ciclo presupuestario

Los mandatos contenidos en la ley al respecto deben ponerse en relación sobre todo con la normativa de elaboración del presupuesto, pues la LES no establece un procedimiento concreto para la elaboración y aprobación del plan. Dado el reparto ordinario de competencias en la materia y el ámbito de aplicación del plan, corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda la elaboración y propuesta del plan para su posterior aprobación en Consejo de Ministros, y que sus postulados se manifiesten en los tres momentos de la elaboración de los presupuestos (proposición de anteproyectos parciales, formación del proyecto de ley y aprobación del mismo), y a través de las orientaciones de política económica, las prioridades formuladas por la Comisión de Políticas de Gasto, los estudios de asignación de recursos efectuados por las comisiones de análisis de programas y las propuestas remitidas por los distintos centros gestores junto a las previsiones, propuestas y evaluaciones efectuadas por la Comisión de Ingresos.

Por último, el **Gobierno debe dar cuenta, anualmente, a las Cortes Generales** del progreso en la implantación del Plan de austeridad de la Administración General del Estado.

Observación

Este es otro ejemplo de control legislativo externo sobre la actuación del Gobierno en materia presupuestaria, junto a otros casos, como la aprobación por las Cortes Generales de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de los Presupuestos Generales del Estado, de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito, de la cuenta general del Estado y de los informes del Tribunal de Cuentas.

En conclusión, quizá esta cuarta herramienta sea la de **más relevancia práctica** por su influencia en la elaboración del presupuesto, aunque también es cierto que la austeridad en el gasto debe ser una virtud consustancial al manejo de fondos públicos y no solo en situaciones de crisis económica como en la actual, sino en todo momento. El plan de austeridad puede ser un buen instrumento para controlar los gastos superfluos e innecesarios por lo menos en la teoría, manteniéndonos a la expectativa en cuanto a las medidas concretas que se deriven de la aprobación sucesiva de los planes de austeridad, pues al ser un documento complejo técnicamente, puede ocasionar resultados ineficientes, contrarios a los propios objetivos pretendidos por la LES en su implantación.

Actividades

Casos prácticos

1. Un órgano de la Administración del Estado tiene los siguientes créditos para la ejecución de un programa presupuestario:

Capítulo. 1 Gastos de personal	17.000
Artículo 10. Altos cargos	1.000
<i>Concepto 100. Retribuciones básicas</i>	<i>1.000</i>
Artículo 12. Funcionarios	4.000
<i>Concepto 120. Retribuciones básicas</i>	<i>1.000</i>
<i>Concepto 121. Retribuciones complementarias</i>	<i>2.000</i>
<i>Concepto 123. Indemnizaciones</i>	<i>1.000</i>
Artículo 15. Incentivos al rendimiento	3.000
<i>Concepto 150. Productividad</i>	<i>3.000</i>
Artículo 16. Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	9.000
<i>Concepto 160. Cuotas sociales</i>	<i>9.000</i>
Subconcepto 160.00 Seguridad Social	4.000
Subconcepto 160.01 Muface	5.000
Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios	16.000
Artículo 20. Arrendamientos y cánones	7.000
<i>Concepto 202. Arrendamientos de edificios y otras construcciones</i>	<i>7.000</i>
Artículo 22. Material, suministros y otros	9.000
<i>Concepto 221. Suministros</i>	<i>6.000</i>
Subconcepto 221.02. Gas	4.000
Subconcepto 221.03. Combustible	2.000
<i>Concepto 226. Gastos diversos</i>	<i>3.000</i>
Subconcepto 226.01. Atenciones protocolarias y representativas	1.000
Subconcepto 226.08. Gastos reservados	2.000
Capítulo 6. Inversiones reales	8.000
Artículo 60. Inversión nueva en infraestructura	5.000
<i>Concepto 600. Inversiones en terrenos</i>	<i>4.000</i>
<i>Concepto 601. Otras</i>	<i>1.000</i>
Artículo 61. Inversión de reposición	3.000

Total presupuestado	41.000
----------------------------	---------------

Durante el ejercicio se comienza a ejecutar el presupuesto y en el mes de agosto se producen ciertos déficits en los conceptos 121, 150, 160.00, 202, 221.03, 226.01 y en el 600. ¿Qué solución podría sugerirles?

2. En el 2010, un determinado ministerio adjudica un contrato por 1.200.000, para efectuar la construcción de una determinada obra con cargo al concepto 611. El contrato de obras no se realiza bajo la modalidad de abono total del precio.

El importe que se va a imputar a cada ejercicio presupuestario es el siguiente:

Año 2010: 240.000

Año 2011: 240.000

Año 2012: 300.000

Año 2013: 210.000

Año 2014: 210.000

En la Ley de PGE 2010, el crédito inicial del capítulo 6 asciende a 1.800.000 euros con el siguiente desglose:

Artículo 61	900.000
<i>Concepto 610</i>	<i>400.000</i>
<i>Concepto 611</i>	<i>500.000</i>
Artículo 62	900.000

¿Es factible realizar dicho contrato según el art. 47 LGP?

Ejercicios de autoevaluación

1. Los principios presupuestarios...

- a) solo pueden ser regulados en la Constitución.
- b) pueden ser de naturaleza política, económica o contable.
- c) se aplican preferentemente al Estado.

2. El principio de reserva de ley...

- a) se aplica tanto en la aprobación como en la ejecución del presupuesto.
- b) produce efectos en la aprobación del presupuesto.
- c) produce efectos en la ejecución del presupuesto.

3. El principio de universalidad presupuestaria...

- a) está relacionado con los efectos del presupuesto sobre los gastos públicos.
- b) está relacionado con la estructura del presupuesto.
- c) está relacionado con el contenido del presupuesto.

4. El principio de no afectación...

- a) se aplica con carácter relativo en las CC. LL.
- b) hace imposible de todo punto vincular ingresos y gastos.
- c) incumbe al Estado pero no a las CC. AA.

5. Según la especialidad cualitativa...

- a) los gastos en inversiones reales vinculan a nivel de concepto.
- b) los gastos vinculan, con carácter general, a nivel de subconcepto.
- c) los gastos de personal vinculan a nivel de artículo.

6. Una tasa devengada en diciembre del 2011, liquidada en diciembre del 2012 y recaudada en enero de 2013 se imputa...

- a) al presupuesto de 2012.
- b) al presupuesto de 2013.
- c) al presupuesto de 2011.

7. Una entidad local cumple el principio de estabilidad presupuestaria...

- a) aprobando un presupuesto equilibrado.
- b) elaborando, aprobando, ejecutando y liquidando un presupuesto equilibrado.
- c) liquidando un presupuesto equilibrado, aunque lo aprobara con déficit inicial.

8. En la prórroga del presupuesto...

- a) es necesario publicar una norma específica que la autorice.
- b) no caben sucesivas prórrogas.
- c) se prorrogan las modificaciones tributarias.

9. La sostenibilidad presupuestaria...

- a) se aplica exclusivamente al Estado.
- b) se aplica al Estado y, si fuera necesario, supletoriamente a las CC. AA.
- c) se aplica a todas las administraciones públicas.

10. El plan de austeridad de la Administración General del Estado...

- a) debe afectar solo a los ingresos a obtener.
- b) debe afectar tanto a los ingresos como a los gastos a llevar a cabo.
- c) debe afectar preferentemente a los gastos a llevar a cabo.

Solucionario

Casos prácticos

1. La primera solución que prevé la normativa presupuestaria para cubrir los déficits que se producen en los distintos conceptos presupuestarios consiste en cubrir las insuficiencias acudiendo a la denominada “bolsa de vinculación”, o lo que es lo mismo, se trata de analizar cuál es la vinculación jurídica de esos créditos, para poder aplicar el posible sobrante de alguno de ellos a aquellos otros en lo que se produce la carencia de crédito. En este sentido, debe recordarse que la consecuencia concreta del nivel de vinculación previsto en cada caso es que las cuantías detalladas en los estados de gastos por debajo de dicho nivel solo cumplen una función informativa de la naturaleza del gasto autorizado, de suerte que pueden ser rebasadas siempre y cuando, sumados todos los gastos realizados, se respete la cuantía total del nivel de vinculación previsto legalmente.

De no poderse financiar la carencia de crédito acudiendo a la bolsa de vinculación, no queda más remedio que solicitar una modificación de crédito, que se analizará en el módulo “Las modificaciones de los créditos presupuestarios” de estos materiales.

Al respecto, los artículos 42 y 43 de la LGP se ocupan de regular el grado de vinculación de los créditos, estableciendo lo siguiente:

- Regla general: los créditos vinculan a cada programa presupuestario a nivel de concepto.
- Reglas especiales:
 - Los gastos de personal (capítulo 1) y los corrientes en bienes y servicios (capítulo 2) vinculan a nivel de artículo.
 - Las inversiones reales (capítulo 6), a nivel de capítulo.
 - Al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica, los siguientes créditos: los destinados a atenciones protocolarias y representativas (subconcepto 226.01) y los gastos reservados (subconcepto 226.08); los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones (subconcepto 202); los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de la LGP; los que establezcan subvenciones nominativas; los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio, y los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.

Analicemos cada uno de los casos reflejados en el supuesto:

- Concepto 121: Al pertenecer al capítulo 1 vincula a nivel de artículo (12. Funcionarios), por tanto podrá cubrirse el déficit sin incumplir la LPGE con posibles sobrantes del resto de conceptos de ese mismo artículo 12 (120. Retribuciones básicas o 123. Indemnizaciones).
- Concepto 150: Se aplicaría el mismo razonamiento anterior, lo que ocurre es que en la bolsa de vinculación no hay más créditos presupuestados (en el artículo 15. Incentivos al rendimiento, solo existe el concepto deficitario), por lo que no se puede cubrir la insuficiencia.
- Concepto 202: Al ser un concepto vinculante por sí mismo (art. 43.2.b) de la LGP) no puede ser compensado por ningún otro, a pesar de pertenecer al capítulo 2, que como regla general tiene una vinculación a nivel de artículo.
- Subconcepto 160.00: Se aplicaría el mismo razonamiento que en el primer supuesto y podría cubrirse la insuficiencia con el subconcepto 160.01 Muface. De haber existido otros conceptos en el artículo 16, también podrían haberse utilizado.
- Subconcepto 221.03: El mismo razonamiento que en el caso anterior. Se podría utilizar el subconcepto 221.02, pues es el único no vinculante en el artículo 22. Material, suministro y otros. Por el contrario, aunque están dentro del mismo artículo 22, no se podrían utilizar los créditos del concepto 226 (subconceptos 01 y 02), pues ambos son vinculantes por sí mismos (art. 43.2.a) de la LGP).
- Subconcepto 226.01: Al ser un concepto vinculante por sí mismo (art. 43.2.a) de la LGP) no puede ser compensado por ningún otro, a pesar de pertenecer al capítulo 2, que como regla general tiene una vinculación a nivel de artículo.
- Concepto 600: Al pertenecer este crédito al capítulo 6 (Inversiones reales), cuya vinculación es a nivel de capítulo (art. 43.1 *in fine* de la LGP), podría utilizarse para cubrir el déficit cualquiera del resto de conceptos (600) o artículos (61) de ese capítulo, siempre que no se superara la cantidad total fijada a ese nivel de capítulo (8.000).

2. En este caso resulta procedente aprobar un gasto plurianual. Según el art. 47 LGP el número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos no puede ser superior a 4, con unos límites anuales.

El crédito inicial del capítulo 6, que es el vinculante, asciende a 1.800.000.

Sobre esta cifra hay que aplicar los siguientes porcentajes para comprobar que no se superan los límites.

El primer año (2010) no hay ningún límite.

Año 2011 = 70% 1.800.000 = 1.260.000

Año 2012 = 60% 1.800.000 = 1.080.000

Año 2013 = 50% 1.800.000 = 900.000

Año 2014 = 50% 1.800.000 = 900.000

Como podemos comprobar, los importes que se pretende imputar a cada ejercicio presupuestario no superan los límites que acabamos de calcular.

Año 2010: 240.000. No hay límite.

Año 2011: 240.000. Límite: 1.260.000.

Año 2012: 300.000. Límite: 1.080.000.

Año 2013: 210.000. Límite: 900.000.

Año 2014: 210.000. Límite: 900.000.

Además, hay que tener en cuenta el segundo párrafo del art. 47.2 LGP, según el cual: “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% del importe de adjudicación, en el momento en que esta se realice”. Es decir:

Importe de adjudicación: 1.200.000 euros

Retención adicional del 10%: 120.000 euros

El importe a imputar en el 2014 es de 210.000 y se le añade la retención de 120.000.

Por tanto, el importe del año 2014 asciende a 330.000 euros.

Tal y como señala el art 47: “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”.

Ejercicios de autoevaluación

1. b

2. a

3. c

4. a

5. c

6. a

7. b

8. c

9. c

10. b

Glosario

anualidad presupuestaria *f* Regla temporal del presupuesto por la cual el órgano competente debe aprobar cada año el presupuesto del ejercicio siguiente.

competencia (reserva de ley presupuestaria) *f* Principio que rige la distribución de funciones en el ciclo presupuestario y, según el cual, la aprobación del presupuesto está reservada a la ley.

especialidad presupuestaria *f* Criterio que exige que el gasto aprobado se encuentre identificado concretamente desde el punto de vista de su finalidad, cuantía y período de ejecución en el tiempo.

estabilidad presupuestaria *f* Principio que reclama el equilibrio financiero o el superávit del presupuesto en el ciclo económico o en la anualidad, no limitándose a las fases de elaboración y aprobación, sino también a las de ejecución y liquidación del presupuesto.

no afectación de ingresos a gastos *f* Regla que postula que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no pudiéndose otorgar prioridad a una determinada fuente de financiación para la cobertura preferente de unos gastos frente a otros.

plan de austeridad *m* Mecanismo para alcanzar la sostenibilidad presupuestaria que consiste en el mantenimiento del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, de acuerdo con los principios de la normativa de estabilidad presupuestaria y la adaptación de los programas de gasto de la Administración General del Estado a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo.

principios presupuestarios *m pl* Conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

prórroga presupuestaria *f* Mecanismo previsto para cubrir la contingencia de la no aprobación en plazo del presupuesto y que consiste en la extensión del presupuesto aprobado para un ejercicio más allá de su período inicial de vigencia y hasta la aprobación del nuevo.

unidad del presupuesto *f* Principio que se refiere a la forma de presentación del presupuesto y exige que exista un único documento presupuestario a examinar y aprobar por el órgano competente.

universalidad presupuestaria *f* Principio del presupuesto según el cual todos los ingresos y gastos de un ente público deben figurar en él de forma explícita o expresa y evitando que ingresos determinados se destinen a cubrir gastos concretos.

Bibliografía

- Bayona de Perogordo, J. J.; Soler Roch, M. T.** (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*. Alicante: Librería Compás.
- Corcuera Torres, A.** (2011). "Gasto público y sostenibilidad". En: S. Bello Paredes. *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. Madrid: La Ley.
- Jiménez Díaz, A.** (2012). *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Lago Peñas, S.** (23 de nov., 2011). "Y a pesar de todo, poco de nuevo". *El País*.
- Martínez Lago, M. A.** (2002). *Temas de derecho presupuestario: hacienda pública, estabilidad y presupuestos*. Madrid: Colex.
- Martínez Giner, L. A. et alri** (2012). *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Navarro Faure, A.** (2003). "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 119). Madrid.
- Palao Taboada, C.** (1987). *Derecho Financiero y Tributario I* (2.ª ed.). Madrid: Colex.
- Pascual García, J.** (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Sánchez Revenga, J.** (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sesma Sánchez, B.** (1999). "La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario: criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 101). Madrid.
- Yebra Martull-Ortega, P.** (1986). "El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* (núm. 182). Madrid.

