

Del Título II de la Ley General Presupuestaria de 2003¹

Jaime Sánchez Revenga

A) ANTECEDENTES MÁS REMOTOS

La Ley General Presupuestaria de 1977 constituyó una significativa novedad en la normativa presupuestaria española hasta el punto de que, bien puede decirse, con la misma se abrió un nuevo camino en la ordenación de los procedimientos de gestión presupuestaria y en los de control de los ingresos y gastos públicos. La ley de 1977 fue una norma avanzada en el contexto de la Hacienda Pública española y precedió a las primeras grandes reformas fiscales que se concluyeron a finales de los años setenta y primeros de los ochenta.

Permitió asimismo contar con un instrumento válido y eficaz para dar soporte a las medidas de política económica, cuyos grandes rasgos se definieron en los Pactos de la Moncloa de 1977 y fueron posteriormente desarrollados por normas específicas. Posiblemente, sin las herramientas jurídicas que contenía la Ley General Presupuestaria de 1977 hubiese sido más difícil la puesta en marcha de muchas de dichas medidas que afectaron directamente a la ordenación del sector público, a la política sectorial y a la racionalización de la gestión de los ingresos y gastos públicos.

¹ Parte del contenido del presente artículo está extraído del contenido de dos libros de próxima publicación: a) *Presupuestos Generales del Estado* (actualización de la actual edición de Editorial Ariel), del autor; y b) *Veinticinco años de historia presupuestaria española*. Instituto de Estudios Fiscales, del autor en colaboración con D. Santiago Herrero Suazo y D. Vicente Querol Bellido.

La regulación de aspectos en estos momentos vividos con naturalidad, como son los relacionados con el principio de universalidad presupuestaria, constituyó una importante novedad en el contenido de la Ley, y su aplicación, aun cuando tímida e incompleta, fue rupturista y atrevida en el contexto del momento en que fue aprobada: la integración de la información de la Seguridad Social y de los organismos comerciales en los Presupuestos Generales del Estado constituye un ejemplo de lo indicado, permitiendo que el Parlamento conociese con mayor exactitud la realidad de la actividad del sector público que ya suponía alrededor del 25 por ciento de nuestro producto interior bruto.

La aprobación del Texto Constitucional en 1978 dejó pronto incompleto el contenido de la Ley General Presupuestaria de 1977, dado que la misma, con un proceso de elaboración largo, no había regulado algunos de los principios relacionados con el sector público que fueron incluidos en la Constitución².

1. De dichas novedades la más importante, sin duda, fue la plena aplicación del principio de universalidad presupuestaria al que antes nos hemos referido, al establecer la Constitución, en su artículo 134.2, que «... *los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado...*».

La adaptación del texto de 1977 a los principios constitucionales fue realizada, con cierta tardanza, por el Real Decreto Legislativo de 1981, siendo los presupuestos del año 1984 los primeros que se elaboran con aplicación plena de dichos principios.

La complejidad de la gestión y de los procedimientos del sector público, el continuo cambio social, político y económico que nuestro país experimenta a partir de 1977, nuestro ingreso primero en la Comunidad Económica Europea y posteriormente en la Unión Monetaria Europea, que tiene como consecuencia la pérdida del uso directo de herramientas de política económica, como son la política monetaria y la política cambiaria, dando especial importancia a la política fiscal, constituyen razones por las que el texto de 1977, y su revisión de 1981, son objeto de una continua y permanente reforma desde su aprobación.

² Posiblemente, aun cuando en la intención del legislador hubiese estado su inclusión, la realidad sociopolítica de aquellos momentos no hubiese permitido incluir cambios tan significativos en el contexto de una ley ordinaria.

Los intentos por elaborar una nueva Ley General Presupuestaria son ya antiguos y se concretaron por primera vez como iniciativa legislativa en el texto remitido al Congreso en 1995 y que decayó al final de dicha legislatura, coincidiendo con la devolución al entonces gobierno socialista del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996³.

A lo largo de las dos legislaturas del Partido Popular entre 1996 y 2004 se continuó en los trabajos de redacción de un nuevo texto de la Ley, pero éstos no culminaron hasta el final de la segunda de dichas legislaturas, en un contexto normativo mucho más amplio que el inicialmente proyectado y que es al que nos vamos a referir a continuación.

B) ANTECEDENTES PRÓXIMOS

Para España, el ingreso en la UME en 1998 constituía un reto decisivo y de importancia histórica. A lo largo de su historia, nuestro país ya había quedado al margen de otros acontecimientos internacionales, situación que, sin duda, había frustrado su vocación de país con opinión en los foros mundiales y había lastrado sus posibilidades de integrarse en la cabeza de los países europeos, tanto desde el punto de vista de su crecimiento económico como de su desarrollo social y cultural.

El que España no ingresase en la UME en esa primera etapa de 1998 supondría apuntarnos otro fracaso histórico, como fue el perder el impulso de la Revolución francesa en los siglos XVIII y XIX o el derivado de los acontecimientos de la primera mitad del siglo XX, que nos llevó a la falta de representación de España en los foros internacionales hasta muy avanzado dicho siglo.

Era, pues, preciso lograr nuestro ingreso en la UME, y lograrlo en ese primer momento, pero los requisitos de la convergencia nominal no eran fáciles de cumplir para la economía española. Ninguno de los exigidos era cumplido por nuestra economía sólo un año antes del examen exigido para el ingreso a finales de 1997. Tan sólo dos años antes de la fecha prevista para el ingreso, nuestra inflación divergía en más de dos puntos, nuestro tipo de interés tenía

³ El clima sociopolítico que en aquellos momentos se vivía y que ya se había concretado en el anuncio de convocatoria de elecciones anticipadas evitó una posible crisis gubernamental, consecuencia de la devolución de dicho proyecto de presupuestos.

un diferencial de cerca de cuatro puntos con el bono alemán, nuestro déficit⁴ se situaba más de tres puntos por encima del objetivo del 3 por ciento y nuestra deuda pública era casi seis puntos superior al porcentaje del 60 por ciento exigido. Pocas eran, pues, las posibilidades que se le daban a España para adaptar sus cuentas públicas con éxito y conseguir de esta manera su ingreso en la Unión Monetaria.

Contra todas las previsiones, España consiguió cumplir los objetivos de convergencia nominal, entendiéndose cumplido el de la deuda pública como consecuencia de la tendencia a la baja del peso de la misma en el PIB en los años previos a nuestro ingreso.

Ya en la última etapa del gobierno socialista, el Ministro Solbes inicia un proceso de ajuste para clarificar las cuentas públicas⁵ que, no obstante, y dada la magnitud del problema existente⁶, resultó insuficiente. En diciembre de 1996 se aprueba la Ley de Disciplina Presupuestaria como primera norma de este rango que pretende crear un cuerpo normativo que oriente hacia el equilibrio estructural de las cuentas públicas.

Al mismo tiempo se inicia la renovación del cuerpo jurídico contenido en la Ley General Presupuestaria, la cual no ve la luz hasta 2003, casi al final de la segunda legislatura del Partido Popular. Posiblemente, la causa de la tardanza en la promulgación de esta Ley, que ya intentó aprobarse en la última legislatura socialista, fue la consideración del menor valor añadido de su reforma frente a otras normas hacendísticas que se consideraban de más urgente actualización: Ley de contratos del Estado, Ley General Tributaria, Ley de Patrimonio del Estado, reformas fiscales, etc. Su contenido, básicamente procedimental, así parecía sugerirlo, máxime cuando el texto vigente era permanentemente actualizado a través de las leyes anuales «de

⁴ De forma preocupante, la Seguridad Social también había cerrado sus cuentas con déficit y necesitaba préstamos del Estado para equilibrar sus presupuestos y atender el pago de sus obligaciones.

⁵ En 1993 el desequilibrio de las cuentas del INEM era sumamente preocupante, y una de las primeras medidas del Gobierno tras las elecciones de 1993 es sanear las cuentas de dicho organismo, regularizando en las cuentas presupuestarias los anticipos que la Tesorería de la Seguridad Social había realizado durante los años anteriores para cubrir el déficit de financiación del organismo.

⁶ El carácter estructural de muchos compromisos de gasto asumidos por gobiernos anteriores, junto con el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y la práctica de una política fiscal procíclica, había provocado importantes desequilibrios en las cuentas públicas en un momento en el que el ciclo económico era desfavorable.

acompañamiento»⁷, al tiempo que en la mente de sus reformadores subyacía la idea de que el contenido de la misma había de ser ampliamente renovado de forma que la misma constituyese la norma macrofiscal básica que orientase la política fiscal española en el contexto de los Planes de Estabilidad y Convergencia propuestos anualmente por España ante las autoridades comunitarias.

Este cambio de contenido de la normativa presupuestaria en vigor se ve plasmado con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁸ en diciembre de 2001⁹. Al contrario que la entonces vigente Ley General Presupuestaria, la LGEP se configura como una verdadera norma macrofiscal¹⁰ orientadora de la política presupuestaria española, dotando a nuestro ordenamiento jurídico de instrumentos normativos potentes y efectivos para hacer realidad el equilibrio estructural de las cuentas públicas españolas¹¹.

C) LA INCIDENCIA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS POLÍTICAS DE GASTO Y EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Al enfocarse este artículo en la exposición y análisis del contenido del Título II de la Ley General Presupuestaria, en el que se expone

⁷ La solidez del texto inicial de 1977, actualizado por el Real Decreto Legislativo de 1981, permitía también esta demora en la promulgación de la nueva Ley.

⁸ A lo largo de todo su proceso de elaboración la Ley se concibió como un texto único, parte del cual tendría carácter orgánico. Fue al final de su recorrido, en el momento anterior a su remisión a las Cortes Generales, cuando, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Estado y del Ministerio de Justicia, la norma se escinde en dos: la Ley 12/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Estas normas, junto con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, constituyen un cuerpo jurídico integrado que orienta y desarrolla los principios básicos de la política fiscal española y sus procedimientos de ejecución.

⁹ Véase URÍA FERNÁNDEZ, Francisco: «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2001: el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, 25/2001, Instituto de Estudios Fiscales.

¹⁰ Véase GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario: «En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España», en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales.

¹¹ Con rapidez se propagó como sobrenombre de esta norma el de «Ley del Déficit Cero» cuando nada estaba más lejos de la realidad. En primer lugar, la norma

la materia presupuestaria, y por la necesidad de su posterior desarrollo en esta Ley, concretaremos como novedades más importantes de la Ley General de Estabilidad, relacionadas con esta materia, las siguientes:

- a) Definición del objetivo de estabilidad plurianual.
- b) Elaboración de Escenarios Presupuestarios Plurianuales.
- c) Determinación previa del límite de gasto.
- d) Integración en el presupuesto inicial de un Fondo de Contingencia.

La regulación de estas materias en la Ley General de Estabilidad, y su posterior desarrollo y concreción en la Ley General Presupuestaria, ha tenido como consecuencia **una completa variación del procedimiento de asignación de recursos presupuestarios que lleva aparejado el proceso anual de confección de los Presupuestos Generales del Estado.**

En efecto, con anterioridad a la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el proceso de cierre cuantitativo de los Presupuestos Generales del Estado se efectuaba en una fecha tardía y muy próxima ya a la remisión de los mismos a las Cortes Generales dentro del plazo constitucional de fin de septiembre. De esta forma, el proceso de cuantificación y negociación con los departamentos ministeriales de los recursos a asignar a cada política de gasto no tenía ninguna referencia cuantitativa concreta, salvedad hecha de las especificaciones generales contenidas en el cuadro macroeconómico previsto referido a los crecimientos del consumo y de la inversión pública.

no prohibía en ningún momento la existencia de déficit, tarea, por otra parte, de indudable fracaso, dado que la existencia de déficit constituye un elemento de incertidumbre económica permanente al ser una de las consecuencias fundamentales del comportamiento de la economía en el contexto del momento en que se encuentre el ciclo económico. En segundo lugar, porque en el seno de la Ley la idea que permanentemente se plasma es la de estabilidad económica, y de esta forma se define el principio contenido en su artículo 3: «La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.» Redacción ésta que prácticamente no experimentó cambio alguno desde el inicio de la redacción de la norma, buena prueba de cual era la idea de los redactores: equilibrio estructural en un marco de estabilidad económica cuyos resultados presupuestarios concretos dependerían del ciclo económico y, en consecuencia, del adecuado juego de los estabilizadores automáticos.

Al no existir una definición previa del gasto máximo, la capacidad de presión de los órganos de gestión ante el Ministerio de Hacienda, podía hacer elevar la cuantía inicial presupuestada hasta límites inadecuados o, al menos, insatisfactorios desde la óptica de la política económica, comprometiendo de esta manera el equilibrio inicial del presupuesto.

Podría decirse que, con independencia de la teórica y necesaria integración macroeconómica del presupuesto anual, su proceso de elaboración discurría por cauces que no contemplaban, ni apoyaban, dicha integración y que, en consecuencia, podía comprometer seriamente la misma.

La consideración de la política fiscal (junto con las políticas de oferta), como herramienta única de política económica en manos de los países miembros de la Unión, reclamaba un discurrir del procedimiento presupuestario que tuviese en cuenta dicha circunstancia y permitiese afinar la utilización del mismo como instrumento de apoyo al crecimiento económico y a la creación de empleo. No en vano la convergencia real es uno de los objetivos básicos de la actual política económica española, y para ello el equilibrio estructural de las cuentas públicas en un marco de estabilidad presupuestaria cíclica constituye un elemento esencial.

Asimismo, la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria permite, de forma más efectiva, encauzar y ofrecer opciones sobre la organización funcional de la Administración Pública, y de sus órganos de gobierno, respecto al proceso de decisión relacionado con la asignación de recursos a las distintas políticas públicas.

En efecto, dentro de los modelos vigentes¹² el actual modelo de elaboración del presupuesto otorga clara preponderancia al papel del Ministerio de Hacienda, dado que participa, de forma decisiva, tanto en la definición del total del gasto público como en su propuesta de asignación parcial a cada política pública. El modelo reflejado en la Ley General de Estabilidad y concretado en la Ley General Presupuestaria permite la posibilidad de estructurar este proceso de decisión de una forma más flexible si ello fuese considerado conveniente, de forma que quedase reservada al Ministerio de Economía y Hacienda, en todo caso, la definición del máximo de gasto financiero en el presupuesto anual, y a otro órgano, la asignación de di-

¹² Véase GONZÁLEZ PÁRAMO, José Manuel: *Costes y beneficios de la política fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales (con relación al tema que nos ocupa, apartado III.3, páginas 21 a 24, y concordantes.

cho límite a las distintas políticas públicas en función de las prioridades marcadas por el gobierno¹³.

Se distinguiría de esta forma, y de manera nítida, el verdadero e irrenunciable valor añadido del Ministerio de Economía y Hacienda en esta materia: el encuadre macroeconómico del presupuesto (tanto ingresos como gastos) en las previsiones anuales y plurianuales de evolución de la economía; relajando su papel actual de órgano encargado, también, de cerrar, dentro del proceso de discusión presupuestaria, las propuestas definitivas de distribución concreta de recursos en el presupuesto de gastos.

Volviendo de nuevo a los cambios introducidos por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en el proceso de elaboración del presupuesto, se decía anteriormente que éstos habían sido muy significativos. Pasaremos a describirlos a continuación con algún detalle.

Como también se decía, la filosofía que orienta dichos cambios es la consecución de la integración plena del presupuesto en el marco macroeconómico y la adecuada utilización del mismo como herramienta de política fiscal. De esta forma, la elaboración del presupuesto se enlaza, de forma concreta e inmediata, con unos referentes que son:

a) El **Programa de Estabilidad y Crecimiento** para el Reino de España, que se envía anualmente a las autoridades comunitarias en diciembre de cada año referido al período inmediatamente anterior al que está a punto de cerrarse y a los tres ejercicios siguientes.

b) El **Objetivo de Estabilidad Presupuestaria**, que, teniendo en cuenta, lógicamente, las líneas generales del Programa anteriormente citado, ha de ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las Cortes Generales dentro del primer trimestre de cada año y con referencia a los tres ejercicios siguientes, a cuyos efectos el artículo 8 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece lo siguiente:

«... 1. En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuan-

¹³ Lógicamente, a lo largo del proceso de redacción del anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, esta posibilidad, dentro de todas las existentes, fue contemplada como hipótesis de trabajo. De hecho ya venía funcionando un órgano, la Comisión de Políticas de Gasto, que, tras la regulación oportuna, bien podía ser el punto de discusión y asignación de recursos a las políticas de gasto, dentro del límite de gasto máximo previamente fijado en la forma que ahora establece la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

to al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

2. El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán, aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

3. ...»

c) **El límite de gasto no financiero.** El texto del acuerdo en el que el gobierno remite a las Cortes dicho objetivo de estabilidad habrá de contener el límite máximo de gasto no financiero que el Gobierno entiende puede comprometer para el ejercicio presupuestario siguiente y que considera compatible con el objetivo de estabilidad para dicho año. Así se establece en el artículo 13 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria:

«El acuerdo que establece el artículo 8 (es el destacado anteriormente) fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.»

Obsérvense las características que merecen destacarse de este punto:

- Se trata del total de gasto no financiero, excluyéndose, por tanto, los gastos correspondientes a activos financieros y pasivos financieros (Capítulos VIII y IX de la clasificación económica del presupuesto de gastos).
- La remisión a las Cortes Generales de dicho límite de gasto dentro del Acuerdo de Consejo de Ministros en el que se comunica el ob-

jetivo de estabilidad presupuestaria se efectúa a los solos efectos de conocimiento del legislativo, sin que esté prevista la aprobación del mismo por las Cámaras¹⁴.

- El límite de gasto no financiero se determina en términos de contabilidad presupuestaria, pero el objetivo de estabilidad se ha establecido en términos de contabilidad nacional. Ello conlleva la necesidad de efectuar, ya desde el inicio de la elaboración del presupuesto anual, una previsión presupuestaria en términos de contabilidad nacional, efectuando a continuación las conversiones oportunas. Es éste uno de los importantes cambios en dicho proceso al que posteriormente nos referiremos con más amplitud.

- Obsérvese la fecha en la que el límite de gasto no financiero ha de ser comunicada a las Cortes por imperativo legal: primer cuatrimestre del año respecto al límite de gasto del ejercicio siguiente¹⁵. Esto hace que las decisiones sobre ingresos¹⁶ y gastos públicos hayan de ser tomadas con una gran anticipación, favoreciendo de manera importante la planificación presupuestaria a medio plazo.

d) Los **Escenarios Presupuestarios Plurianuales**. El concepto y el uso de la plurianualidad en los procedimientos presupuestarios está avalado por la praxis, pero no tenía antecedentes normativos significativos en nuestra legislación. La complejidad de la prestación de los

¹⁴ La comunicación por el Gobierno a las Cortes del límite de gasto no financiero tiene el carácter de máximo y supone el compromiso político del Gobierno para elaborar el presupuesto del ejercicio siguiente sin rebasar el mismo, ya que dicha cifra es la que se considera compatible con el objetivo de estabilidad que propone a las Cámaras. En el momento de remitir el presupuesto a Cortes en el mes de septiembre podrían darse dos circunstancias: a) Que el presupuesto no cubra el límite de gasto previsto, o b) Que el presupuesto pudiera exceder el mismo. Ambos casos serían factibles, dada la autonomía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero con efectos muy diferentes. En el primer caso se estaría dentro de las previsiones existentes. En el supuesto de darse el segundo caso, a juicio del autor, el Gobierno debería defender políticamente ante las Cámaras las circunstancias que han motivado la superación del límite de gasto, abriendo un debate sobre este punto en el que se expongan los motivos que han obligado a variar el compromiso político comunicado a las Cortes en el primer cuatrimestre, resaltando si dicho límite de gasto hace variar el objetivo de estabilidad ya aprobado por las mismas, en cuyo caso el mismo debería ser nuevamente debatido y aprobado.

¹⁵ La práctica presupuestaria de los ya dos ejercicios de vigencia de la Ley (2003 y 2004) enseña que realmente el ACM en el que se comunica a las Cortes el límite de gasto ha de ser enviado dentro del primer trimestre para que el proceso presupuestario pueda discurrir sin agobios hasta el plazo constitucional de presentación anual del presupuesto. En el proyecto de 2005 esto no ha sido posible como consecuencia del proceso electoral.

¹⁶ La determinación de las previsiones de ingresos constituyen un dato que ha de anticiparse a las previsiones del límite de gasto, dado que condicionan el mismo.

servicios públicos financiados con el presupuesto, la diversidad de fines a financiar con el mismo, las características de los procesos de creación de capital público, la colaboración entre administraciones con ámbito competencial territorial distinto, hacen que la idea de plurianualidad esté subyacente de forma permanente en la institución presupuestaria.

Salvo en Administraciones Públicas muy pequeñas, no es posible en el momento actual pensar y tomar decisiones sobre el gasto e ingreso público en una sola anualidad presupuestaria, dado que múltiples obligaciones se extienden a períodos posteriores y el presupuesto de los ejercicios futuros se está elaborando continuamente mediante compromisos políticos, económicos y sociales. Por tanto, junto al presupuesto anual con efectos políticos y jurídicos, la programación presupuestaria, de la que después surge el mismo, ha de estar plasmada de forma fehaciente en una documentación que permita valorar los compromisos que ya existen para ejercicios futuros¹⁷ y los márgenes existentes para compromisos nuevos dentro de los límites de gasto que pueda conceder el objetivo plurianual de estabilidad aprobado por las Cortes.

Como antes se indicaba, la praxis presupuestaria ya obligaba a trabajar en este marco plurianual mediante documentos de trabajo en los que se plasmaba la valoración de los compromisos indicados. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico una nueva normativa que da cuerpo legal a dicha praxis, al tiempo que concede a dicha programación presupuestaria unos efectos jurídicos y económicos de significativa trascendencia.

En efecto, dentro de los principios básicos que orientan la elaboración de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, su artículo 4 establece que *«la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria»*.

Como antes se exponía, y según se deduce del contenido de este artículo, preocupa al legislador la sintonía entre el Escenario Presu-

¹⁷ Esta valoración no ha de comprender solamente los compromisos que están materializados mediante documentos contables como consecuencia de la existencia de gastos plurianuales, sino también todos aquellos compromisos que supongan decisiones políticas o económicas que hayan de ser tenidas en cuenta en el momento de elaborar el presupuesto del ejercicio correspondiente: planes y programas sociales, de infraestructuras, voluntades de convenir con otras Administraciones o con sectores privados, riesgos que pueden tener efecto presupuestario, etc.

puestario Plurianual y el presupuesto anual que del mismo ha de deducirse, al tiempo que garantiza la permanencia del sistema de presupuesto anual, con independencia de que las cifras del mismo tengan su primer origen en dicho Escenario Presupuestario.

Asimismo, en el artículo 12 se regulan las características de este nuevo documento presupuestario:

«Escenario Presupuestario Plurianual.

1. Con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.

2. Los Proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos Escenarios Presupuestarios Plurianuales.»

Como puede observarse, el anterior apartado 1 regula el plazo y contenido del Escenario, resaltando el hecho de que en el mismo han de estar recogidos todos los compromisos que incidan en cada política presupuestaria, entendiendo el término compromiso en la forma en que antes se ha comentado y no solamente los que tengan un reflejo contable como consecuencia de compromisos de gasto plurianuales derivados de contratos o decisiones de gasto ya en marcha y en los que existe una relación jurídica con un tercero.

Pero con ser novedosa la regulación contenida en el apartado 1 descrito, lo es aún más la del párrafo 2 del citado artículo 12. Como puede observarse, no sólo se explicita la elaboración de un documento presupuestario en el que se reflejen los compromisos existentes para ejercicios futuros, **sino que se da un importante valor jurídico y político al contenido de dicho Escenario**, hasta el punto de que cualquier decisión de la Administración General del Estado¹⁸ que tenga incidencia en el gasto público ha de tener la adecuada previ-

¹⁸ La amplitud de las causas en las que pueden basarse dicha decisiones es muy amplia en la redacción del artículo 12.2, ya que afecta tanto a iniciativas legislativas o decisiones reglamentarias como a las contractuales o administrativas.

sión financiera en dicho Escenario, sin la cual no podrá aprobarse o acometerse¹⁹.

e) El Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. Dentro de los puntos más relevantes regulados en la Ley General de Estabilidad, con incidencia en el proceso presupuestario, es preciso destacar la creación de un Fondo de Contingencia destinado a financiar las modificaciones presupuestarias que pudieran surgir a lo largo del ejercicio económico y que supusieran un incremento de gasto.

El Fondo de Contingencia surge de la necesidad de controlar y asegurar de forma adecuada que, salvo acontecimientos de una gran excepcionalidad que pudieran superar las previsiones ordinarias de incidencias medias que pueden presentarse a lo largo de un ejercicio económico, el presupuesto inicialmente aprobado no presentará variaciones importantes respecto al presupuesto liquidado. Se consiguen de esta forma dos efectos importantes:

a) Eliminar las incertidumbres derivadas de la posibilidad de modificar ilimitadamente el presupuesto inicial de forma que la liquidación presupuestaria no se parezca en nada al presupuesto aprobado.

b) Introducir un factor de rigurosidad muy importante en el momento de confeccionar el presupuesto, dado que al estar limitadas las modificaciones presupuestarias a la cuantía del Fondo de Contingencia es necesario acercar la presupuestación lo máximo posible a la realidad del gasto prevista del ejercicio.

Naturalmente, ambas circunstancias no serían del todo posibles si el Fondo de Contingencia pudiera usarse con total libertad a lo largo del ejercicio. Por ello, se hace necesario que la utilización del mismo esté limitada a aquellos casos que realmente supongan incidencias no previstas que graviten sobre el gasto público, esto es, se trate de gastos motivados por circunstancias imprevisibles que sea totalmente obligatorio atender.

Ambas circunstancias son recogidas en el artículo 15 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que regula el Fondo de Contingencia, en el que se establece que «... *este fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio...*». En un siguiente apartado se detallarán las características

¹⁹ Ello obliga a la Administración presupuestaria a instrumentar un ágil y adecuado seguimiento del contenido y variación de dichos Escenarios al objeto de constatar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 12.2 citado.

de la administración y utilización del Fondo de Contingencia para las necesidades para las que está previsto.

D) EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO EN EL TÍTULO II DE LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA: ANÁLISIS DE SU FILOSOFÍA, NOVEDADES Y CONTENIDO

No obstante lo indicado respecto a los distintos intentos de elevar al Legislativo un Proyecto de Ley General Presupuestaria que sustituyese a la Ley de 1977 y su adaptación de 1981, la elaboración de la vigente Ley de 2003 surge de un mandato expreso de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria contenido en su Disposición final primera, en la que se establece que *«el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley un Proyecto de Ley General Presupuestaria»*, plazo incumplido como consecuencia, fundamentalmente, de la complejidad de la tarea y de la coincidencia con la elaboración y tramitación simultánea de otras importantes normas para la Hacienda Pública.

Asimismo, a lo largo del preámbulo de la Ley General de Estabilidad queda clara la unidad normativa que ha de establecerse entre dicha Ley y la Ley General Presupuestaria²⁰. Así se deduce del contenido de dicho preámbulo cuando indica que *«... definido el marco general de equilibrio presupuestario, ... era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. En este sentido, la citada norma, en su disposición final primera, impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley General Presupuestaria.*

Estos principios rectores, todos ellos al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último,

²⁰ Es cierto que podrían haberse ensayado otras opciones de técnica jurídica, como, por ejemplo, derogar aquellos artículos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que se contienen y desarrollan en la Ley General Presupuestaria, pero no cabe duda que ello hubiera sido contraproducente para una norma que tiene vida propia como regla macrofiscal y que tiene como objetivo fundamental marcar las líneas básicas de la política fiscal, en tanto que Ley General Presupuestaria se configura, como ya lo era en la versión anterior, como una Ley de Procedimiento al servicio de la eficiencia en la distribución y gestión del gasto público.

la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto».

Consecuencia de lo anterior es que dentro de la Ley General Presupuestaria, probablemente el título que más variaciones ha experimentado en su filosofía y contenido haya sido el referido a los procedimientos presupuestarios²¹, consecuencia lógica de lo hasta aquí expuesto.

En la misma forma²² que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la reforma del contenido del Título II de la Ley General Presupuestaria está basada en un conjunto de principios, varios de los cuales coinciden lógicamente con los de aquella Ley al constituir un desarrollo de los mismos.

Aparte los relacionados con los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia, directamente enunciados en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, los objetivos básicos de la Ley General Presupuestaria en este campo son los siguientes:

- a) Desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- b) Actualización de los procedimientos de elaboración y gestión.
- c) Mayor agilidad en la ejecución: principio de responsabilidad de los órganos de gestión.

A la luz de estos objetivos básicos examinemos el contenido de dicho Título II. Para su exposición se seguirá el articulado correspondiente al Título II de la Ley, que comprende los artículos 26 a 81, encajando los mismos en los objetivos generales que antes se han mencionado:

Artículos 26 a 31 (Capítulos I y II). Principios y reglas básicas

Los artículos 26 a 31 enuncian principios y reglas básicas de programación presupuestaria que se basan en el principio de plurianualidad contenido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y constituyen una novedad absoluta en nuestra normativa presupuestaria, aun cuando en la práctica de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda existían protocolos procedimentales, contenidos en las instrucciones de elaboración del presu-

²¹ La aprobación de la ley general de subvenciones como norma de rango diferenciado y específico, que toma cuerpo de forma separada a la ley general presupuestaria, abunda más en dicha idea.

²² Aunque no de forma explícita.

puesto, que daban cabida a esta programación plurianual. De ellos, los artículos 26 y 27 enuncian principios y reglas generales, y los artículos 28 a 31 concretan el alcance y los procedimientos a seguir en la programación plurianual.

Destacan del contenido de los mismos los siguientes aspectos:

Artículo 26.2. Se establece como norma básica de la asunción de compromisos de gasto tanto el presupuesto anual como los límites plurianuales previstos: «... *Las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público estatal que afecte a los gastos públicos deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios...*»

Artículo 27.1. Se mantiene el régimen de presupuesto anual, pero este se enmarca en un contexto de programación plurianual con análoga importancia a aquél, a efectos de toma de decisiones sobre gasto público. «... *La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y enmarcado en los límites de un escenario plurianual...*»

Artículo 28. Se destaca en este artículo la autolimitación que supone para el sector público estatal la programación plurianual al estar limitadas las decisiones de gasto por la capacidad de financiación de las mismas que se desprende del contenido de los Escenarios Presupuestarios Plurianuales:

28.1. «... *Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal...*»

«... *determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.*»

Asimismo en este artículo se establece el procedimiento de confección de los Escenarios Presupuestarios, destacándose a este respecto tanto la obligatoriedad de la misma como su plasmación en un documento presupuestario que habrá de ser comunicado al Consejo de Ministros al objeto de que los miembros del Gobierno conozcan los máximos de financiación previstos para las distintas políticas de gasto:

28.3. «... *Los Escenarios Presupuestarios Plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo*

de Ministros con anterioridad a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año....».

Conviene destacar a este respecto lo siguiente: aun cuando los escenarios comentados constituyen un documento presupuestario dado que forman parte del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, destaca en los mismos su carácter de instrumento de programación, por lo que sus asignaciones a las distintas políticas de gasto²³ no pueden entenderse de forma rígida, sino tendencias a lo largo de los años de su vigencia, pudiéndose modificar las mismas en función de datos adicionales que pudieran motivar cambios en la decisiones anteriores. En la misma forma, los límites cuantitativos de financiación del conjunto de dichas políticas de gasto habrán de ser considerados de manera flexible, dado que los mismos dependerán de las previsiones de ingresos efectuadas, que puedan variar a lo largo del tiempo y que motivarán actualizaciones en más o en menos de dichos límites.

Lo importante de la programación plurianual contenida en los escenarios presupuestarios es, por tanto, su carácter marco de la actuación financiera del sector público estatal en los tres ejercicios siguientes, lo que garantiza el cumplimiento del objetivo de estabilidad previsto para dicho período. En ningún caso debe entenderse su existencia como un factor añadido de rigidez que no permita una gestión eficaz del gasto público, cuya responsabilidad recae en los distintos departamentos ministeriales a través de sus respectivos organismos y unidades.

El artículo 29 hace referencia a los «programas plurianuales ministeriales»:

«El programa plurianual de cada Ministerio contendrá los programas de todos los centros gestores que de él dependan y se aprobará por el Ministro.»

«Los programas plurianuales se remitirán anualmente al Ministerio de Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios plurianuales.»

Para la adecuada comprensión del contenido de este artículo y del 30 siguiente es preciso efectuar unas consideraciones previas:

Como anteriormente ha quedado dicho, los escenarios presupuestarios constituyen un elemento de programación, y como tal, flexible. Su objetivo es fijar un marco de actuación plurianual del sector público estatal, con un «mensaje de limitación cuantitativa» en su cifra global y en su distribución por políticas de gasto y actualizable.

²³ Véase artículo 28.4.

Es en este contexto en el que ha de contemplarse el contenido de los artículos 29 y 30, dado que en caso contrario podría decirse de los mismos que son imprecisos e impropios de una norma procedimental que, por definición, ha de concretar claramente el contenido de los trámites y documentos que regula.

La buscada indefinición que se refleja de la lectura de estos artículos constituye, sin embargo, el intento de equilibrar la claridad y rigidez de una norma procedimental con la flexibilidad que ha de caracterizar un documento programático, como ya hemos dicho, que son los escenarios presupuestarios, intentando dar a los mismos un contenido claro y homogéneo, pero que puede provenir de fuentes muy diversas, dada la variedad de los distintos tipos de gasto y la de los diferentes procedimientos de programación y gestión de los mismos.

Es claro que en todos los departamentos ministeriales existe una programación plurianual que abarca al menos la legislatura en vigor y, en mucha ocasiones, plazos más largos. Sus fórmulas de aprobación son muy diversas: en algunos casos son comunicados a la Cámaras legislativas (planes de infraestructuras); en otros casos incluso existe obligación de que su elaboración y contenido sea puesto en conocimiento de las autoridades comunitarias (programas de inclusión social); en otros casos son simplemente planes de actuación que los titulares de los departamentos y de sus respectivas unidades elaboran y comunican o presentan en foros diversos al objeto de dar a conocer el programa de sus actividades.

Dar nombres concretos a esta diversidad de documentos y regular sus trámites de elaboración llevaría a la introducción en la norma de claros factores de rigidez que, sin duda, desembocarían en su seguro incumplimiento.

Es el contenido de esta variedad de documentos que suponen compromisos de decisiones presupuestarias futuras, lo que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29 y 30, se prevé sea volcado en la programación plurianual de cada departamento ministerial, que ha de ser comunicada al Ministerio de Hacienda para que éste, mediante la agrupación oportuna, confeccione los escenarios presupuestarios plurianuales, a los que estamos haciendo continua referencia.

Por último, el artículo 31 regula la relación entre las asignaciones presupuestarias y la definición de objetivos que justifican las mismas.

Es éste un tema de indudable interés. Ya la Ley Presupuestaria de 1977 recogía en su articulado la obligación de definir objetivos para justificar la asignación de recursos presupuestarios. Indudablemente

en aquella época tal regulación tenía un importante componente voluntarista, pero, sin duda, reflejaba de forma consciente la voluntad del legislador de adaptar nuestras prácticas presupuestarias a sistemas de asignación de recursos que no estuvieran basados en el simple incrementalismo. Las décadas de los ochenta y noventa contemplaron alguna regulación sobre este tema, que se concretó en normas de rango insuficiente²⁴, y, de hecho, nuestra normativa presupuestaria contempla la definición de objetivos para los distintos programas de gasto²⁵.

Sin embargo, la realidad indica que las actuales fórmulas de definición de objetivos, aun cuando han ido suponiendo un avance gradual en los procesos de asignación de recursos presupuestarios, contienen todavía un importante componente de mera formalidad que es preciso corregir para que nuestro sistema presupuestario sea más eficiente, cumpliendo así uno de los principios básicos contenido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El contenido del artículo 31 conviene sea puesto en relación dado que facilita su comprensión con otros de la Ley, por ejemplo, con el de los artículos 70 a 72, a los que se hará referencia posterior.

En cualquier caso, esta normativa persigue dos objetivos fundamentales:

1. La concreción de los objetivos plurianuales a conseguir como paso previo a la asignación de recursos presupuestarios. La discusión presupuestaria cuantitativa es, por tanto, una resultante de la anterior y no se configura como principal, evitando, de esta forma y en la medida de lo posible, la aplicación de técnicas presupuestarias puramente incrementalistas en las que lo que únicamente se discute es la asignación del margen adicional que posibilita cada presupuesto, y las asignaciones presupuestarias ya reflejadas en presupuestos anteriores se entienden «mínimas y ya conquistadas».

2. La limitación temporal de las asignaciones presupuestarias al plazo de vigencia de dichos objetivos, renegociando continuamente los presupuestos de cada departamento en función del cumplimiento de los mismos y de las prioridades departamentales o interdepar-

²⁴ Varias Ordenes del Ministerio de Hacienda.

²⁵ Véanse a este respecto las Memorias de Objetivos que acompañan a todos los programas de gasto en que se dividen los Presupuestos Generales del Estado. Se contienen en la conocida como «Serie Roja» (por el color de la cubierta externa de los libros) dentro de la documentación que forma parte de la Ley Anual de Presupuestos remitida a las Cortes Generales.

tamentales que existan en cada ejercicio, que indudablemente pueden ofrecer variaciones de uno a otro ejercicio²⁶.

Artículos 32 a 41 (Capítulo III). Contenido, elaboración y estructuras

Los artículos 32 a 41 regulan el contenido y estructura de los Presupuestos Generales del Estado y el procedimiento de elaboración de los mismos. Dentro de la Sección Primera de este Capítulo «Contenido y principios de ordenación», artículos 32 a 35, destacan las siguientes novedades:

Artículo 34.3. Imputación de gastos

La autorización para imputar al ejercicio corriente gastos de ejercicios anteriores que cumplan las normas establecidas en el indicado artículo pasa a ser competencia de los titulares de los departamentos ministeriales, previo informe de la Dirección General de Presupuestos. Se pretende con este cambio agilizar y abreviar los tiempos de tramitación de estos procedimientos, sin merma de la seguridad jurídica.

²⁶ Aun cuando es clara la ventaja de su sencillez y de su menor conflictividad, la consideración previa de que ningún departamento puede tener una asignación presupuestaria anual inferior a la del año anterior, rompe directamente cualquier posibilidad de asignación eficiente de recursos y constituye un elemento esencial del mantenimiento de sistemas presupuestarios incrementalistas y poco eficientes. Es cierto también que sistemas presupuestarios con las características previstas en la Ley General Presupuestaria vigente obligan a realizar un esfuerzo importante a nuestra Administración presupuestaria, tanto en lo que se refiere a la puesta al día de sus procedimientos de discusión presupuestaria como a su cultura de gestión y a la específica preparación del personal a su servicio.

A mi juicio, una de las principales causas por lo que en la Administración española no ha cuajado un sistema de presupuestación por objetivos es que, siempre, se ha querido hacer simultánea la definición y concreción de los mismos con la elaboración anual del presupuesto, y tarea semejante resulta del todo imposible. La elección y definición de los objetivos a financiar dentro de los distintos programas presupuestarios ha de ser una tarea previa (y continua) a la del procedimiento de elaboración del presupuesto anual, dado que éste tiene una liturgia y unos plazos claramente marcados y su *tempus* y su ritmo no suelen coincidir con los necesarios para la tarea mencionada.

Otra circunstancia que también ha hecho fracasar iniciativas de este tipo ha sido el intento de definir objetivos para cualquier tipo asignación de recursos presupuestarios, mezclando de forma indebida puras actividades administrativas con programas de carácter finalista. Una clarificación de ambas clases de actuaciones es la que pretende el artículo 31.2 cuando establece que «*los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan*», no dando a éstos una naturaleza independiente que suele convertir la definición de objetivos y de indicadores de seguimiento en una simple «memoria y recuento de actividades» sin validez para tomar decisiones presupuestarias.

Artículo 35.1. Definición de «crédito presupuestario»

Recoge este apartado una importante novedad que pudiera pasar desapercibida en una primera lectura de la Ley. En la definición de «crédito presupuestario» se identifica este concepto con un desarrollo concreto en los estados de gastos del presupuesto, que es el de su nivel de especificación²⁷. Sólo será, por tanto, «crédito presupuestario» aquel que se recoja al nivel de especificación contenido en los artículos citados en el pie de página. El resto de dígitos que pudieran figurar en cualquier documento presupuestario definiendo un partida presupuestaria constituirán, simplemente, una información de apoyo, tanto para la gestión de los gastos que representen dicha partida como para ampliar la información económica referente a la misma.

A efectos prácticos esta distinción es importante:

Primero. Porque la gestión presupuestaria se efectúa al nivel de «crédito presupuestario» y, por tanto, las modificaciones presupuestarias únicamente se tramitarán a ese nivel y no, como hasta ahora, al nivel de toda la partida presupuestaria.

Segundo. Porque serán esos «créditos presupuestarios» los que figuren en los documentos que conforman la Ley de Presupuestos Generales del Estado conforme a la definición de la misma y de su contenido que hace el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria, constituyendo el resto del desarrollo económico de los créditos «información complementaria» de acuerdo con lo que establece dicho artículo 37, apartado 2. Los gastos son, por tanto, aprobados a dicho nivel de agregación, constituyendo el resto de su desarrollo la información adicional necesaria para la imputación contable del gasto en el proceso de gestión del mismo.

Se culmina, por tanto, un proceso que se inició tímidamente a mediados de los ochenta con el que se pretendía separar el proceso de asignación de recursos públicos, que forma parte del procedimiento presupuestario, del proceso de gestión del gasto público, que precisa de información más detallada para imputar los gastos a contabilidad en función de su naturaleza²⁸.

²⁷ Véanse los artículos 43 y 44 de la Ley.

²⁸ Las necesidades de información de ambos procedimientos son totalmente distintas, aun cuando tradicionalmente se han considerado únicas. En alguna manera se ha pensado que el presupuesto oficialmente aprobado por las Cortes debería constituir «el asiento de apertura de la contabilidad presupuestaria», y ello llevaba a que aquél soportase una información excesivamente prolija, no necesaria para la elaboración del mismo y que introducía factores de rigidez muy importantes a lo largo de la gestión anual del gasto público.

El resto del artículo 35 hace referencia a los programas presupuestarios, reflejando por primera vez una definición conceptual de los mismos, tanto desde el punto de vista plurianual como anual. Destacan a este respecto dos puntos:

1. La consideración de que un programa presupuestario es sólo aquel conjunto de gastos que tienen definidos objetivos concretos medidos por indicadores definidos.
2. El resto de gastos de carácter administrativo tendrán siempre una referencia obligada a dichos programas principales.

El primer paso para diferenciar ambos procedimientos fue el de vincular los créditos presupuestarios a un grado de agregación superior al de su desarrollo contable (éste se desagrega hasta el nivel de subconcepto y la vinculación máxima se estableció a nivel de artículo), pero esta opción seguía manteniendo el inconveniente de que al tramitarse una modificación presupuestaria como consecuencia de que era rebasado el nivel de vinculación, ésta había de tramitarse al nivel máximo de desarrollo, con los inconvenientes que ello acarrea en la práctica.

Con la modificación actual, y a todos los efectos, «para el presupuesto sólo existe el crédito presupuestario», y el resto de desarrollos tienen carácter contable, y siguen constituyendo una «concesión» del procedimiento presupuestario derivada de la conveniencia de efectuar una previsión inicial de cuál va a ser el fin último del gasto en función de su naturaleza, circunstancia ésta que no se considera precisa en dicho proceso de elaboración. (Desde un punto de vista teórico, podría ser perfectamente posible que no existiese tal desarrollo inicial del presupuesto, y el gasto se imputase a contabilidad, en función de su naturaleza económica, en el momento de efectuarse.) Veamos un sencillo ejemplo: en el proceso de elaboración del presupuesto, el Departamento de Fomento propone la creación de 20 nuevas plazas de ingenieros de Caminos, Canales y Puertos como consecuencia de sus programas de inversión en infraestructuras de carreteras y ferrocarriles. ¿Qué datos precisa el responsable del presupuesto?: 1º Qué inversiones están programadas. 2º Cuál es la ocupación actual de la plantilla de ingenieros de forma que quede justificada la necesidad de un incremento de la misma. 3º Dado que se trata de un gasto estructural, cómo evolucionará en el tiempo dicha programación por si es más útil la contratación de asistencias técnicas de dirección. 4º Cuál es el coste unitario global de cada plaza de ingeniero a crear para, en su caso, incrementar la correspondiente dotación presupuestaria.

Como puede observarse, en el proceso de elaboración presupuestaria, al responsable del mismo no le es necesaria una información detallada de cuáles son las partidas que se detallarán en las nóminas de los nuevos funcionarios (sueldo, complementos, productividad etc.), información que sí será necesaria en el momento de realizarse el gasto al objeto de proceder a su adecuada imputación contable.

Como puede observarse, la opción es si este tipo de información detallada, tanto en dicho capítulo de gastos de personal como en otros, figura, o no, en la documentación presupuestaria inicial. Dado que los niveles de vinculación de los créditos presupuestarios ofrecen información suficiente para conocer de las características de los gastos a efectos de información pública y de discusión política del presupuesto, tal detalle podría considerarse como no estrictamente necesario.

3. Se presta una especial atención a los objetivos que sirven de base para la asignación de recursos a los programas presupuestarios²⁹.

Artículo 36. Límite anual de gasto no financiero

La novedad mas importante viene recogida en el apartado 1 de este artículo, en el que se establece que *«la fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará con la extensión y en la forma prevista en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria»*.

Los siguientes gráficos recogen el procedimiento que se deriva de la fijación de dicho límite.

Como ya se avanzó con anterioridad, la determinación previa del límite de gasto anual supone una de las novedades fundamentales de nuestra actual normativa presupuestaria e incide de forma notable en el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria marcado por nuestra política económica.

La determinación de dicho límite de gasto introduce las siguientes novedades en el proceso de elaboración del presupuesto, las cuales no aparecen explícitas en la propia Ley General Presupuestaria al ser más propias de normas reglamentarias:

a) El límite de gasto supone una más rigurosa adaptación del proyecto de presupuesto anual a las previsiones macroeconómicas defi-

En cualquier caso, si esta información se ofrece en la documentación presupuestaria, y ésta es la opción que avala la actual Ley, ha de entenderse siempre como una previsión informativa y nunca, como una previsión presupuestaria, dado que de esta forma se facilita de forma muy importante el proceso de elaboración presupuestaria, al no obligar a efectuar, tanto a los órganos gestores como a los responsables del presupuesto, previsiones de excesivo detalle y de muy difícil seguimiento.

Dicho de otra manera: la responsabilidad de dicha información de detalle es de los órganos de gestión del gasto público al no corresponder a decisiones presupuestarias, sino a previsiones de aplicación y reparto de las asignaciones efectuadas a cada uno de los créditos presupuestarios. No obstante, ello no justificaría, en ningún caso, que dichas previsiones no guardasen relación alguna con su posterior ejecución.

²⁹ Véanse a este respecto los artículos 70 y 71 de la Ley. En el artículo 71 constituye una importante novedad el establecimiento formal de un sistema de seguimiento de objetivos en forma de balance de resultados (dicho balance ha de entenderse como de medición física del nivel de cumplimiento de tales objetivos, con independencia de que pudiera ser necesario que dicha medición fuese acompañada de la valoración de su coste y de sus desviaciones) que forma parte de las Cuentas Anuales que han de rendir los centros de gestión de gastos públicos y que constituyen la base para la formación de la Cuenta General del Estado, que, una vez fiscalizada por el Tribunal de Cuentas, será aprobada por las Cortes como descargo del Ejecutivo y cierre del ciclo presupuestario.

GRÁFICO 1
DETERMINACIÓN PREVIA DEL OBJETIVO
DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
PLURIANUAL

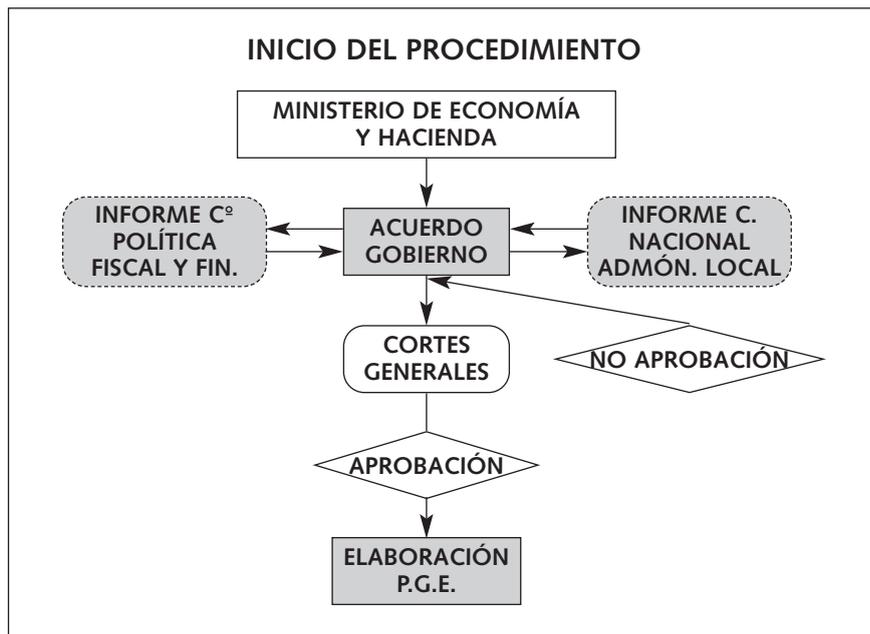


GRÁFICO 2
ESQUEMA DE DETERMINACIÓN
DEL LÍMITE DE GASTO ANUAL

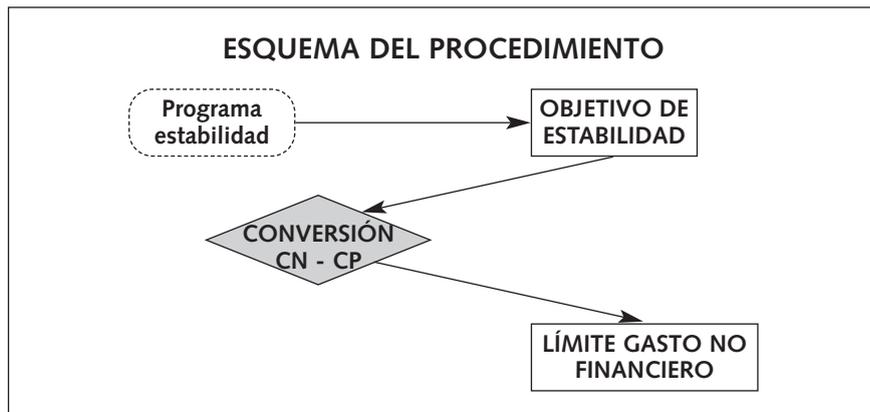
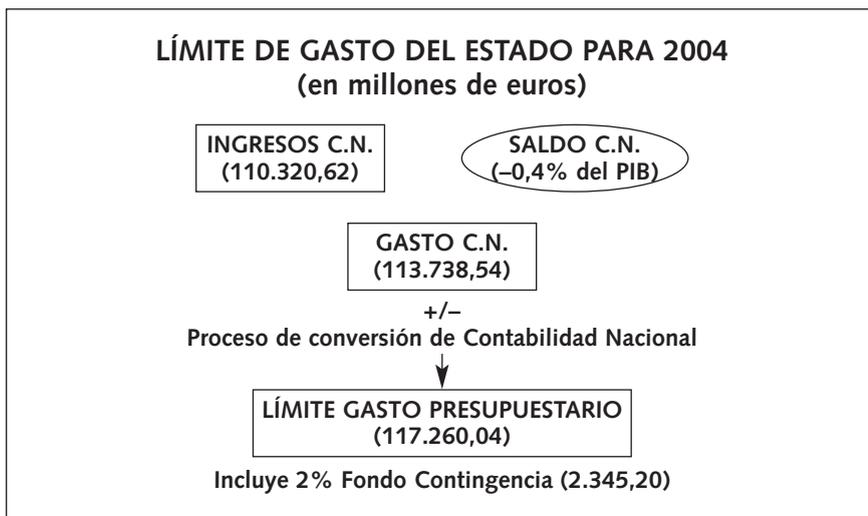


GRÁFICO 3

DETERMINACIÓN DEL LÍMITE DE GASTO PARA 2004



nidas por el Programa de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España y el Objetivo Plurianual de Estabilidad, aprobado por las Cortes y concordante con aquél.

b) La existencia de dichas previsiones macroeconómicas, definidas en términos de Contabilidad Nacional, obliga a elaborar el proyecto de presupuesto anual en los mismos términos. Es por ello que se hace necesario contar con los previsibles ajustes que es preciso realizar a las cifras presupuestarias para ofrecer los datos en dichos términos y calcular la incidencia que aquéllos tienen en la fijación del límite de gasto del ejercicio.

De acuerdo con las normas que se derivan de la metodología SEC-95, los principales ajustes que se hace preciso tener en cuenta para la realización de dicho cálculo son los siguientes:

1. Mayores o menores gastos a computar como consecuencia de obras ejecutadas, u otros proyectos, mediante el sistema de pago diferido, también denominado «método alemán», y que no tienen reflejo presupuestario en el año³⁰.

³⁰ De acuerdo con la metodología indicada, el gasto se computa en Contabilidad Nacional en el ejercicio en que la obra va ejecutándose parcialmente, con independencia de que en presupuesto se haga figurar el crédito correspondiente sólo en el año en el que la totalidad de la misma se vaya a pagar.

2. Diferencias caja/devengo de los intereses de la deuda pública³¹.
3. Gastos que figuran en presupuesto como activos financieros y que en Contabilidad Nacional pueden no tener tal consideración³².
4. Diferencias caja/devengo de los ingresos presupuestados³³.
5. Otras operaciones que se ajustan por su importe total o parcial: condonación de préstamos integrados en el FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), beneficios del Banco de España, operaciones internas SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), etc.

Como puede deducirse de estos apartados, el resultado de la presupuestación ha de ser examinado a la luz de este conjunto de ajustes a realizar. Puede asimismo observarse que un adecuado cumplimiento de la actual normativa presupuestaria hace inútil la elaboración de presupuestos «aparentes» en los que se imputen operaciones a capítulos presupuestarios sin incidencia en déficit, o no se reflejen operaciones como consecuencia de su traslado a sociedades instrumentales.

Para una obra determinada, ello puede dar lugar a ajustes, por mayores gastos, en los años en que la obra va ejecutándose y ajustes, por menores gastos, el año en que la obra se paga con cargo a presupuesto. En este último año, aun cuando el crédito figurase en presupuesto, el mismo no se computaría como gasto en Contabilidad Nacional. La concurrencia de obras numerosas y diversas hará que, en el tiempo, tales ajustes puedan tener signo distinto.

Este tipo de ajustes es típico de los Ministerios de Fomento, de Medio Ambiente y de Defensa. Este último como consecuencia de la vigencia de los programas de I+D anejos a los grandes programas de armamento de nuestros ejércitos: fragatas, aviones y helicópteros de combate, carros de combate, transportes marítimos de tropas, etc.

³¹ En Contabilidad Nacional los intereses de la deuda pública se computan según su devengo, en tanto que en presupuesto se reflejan por la cantidad que hay que pagar en el ejercicio. Tal diferencia puede dar lugar a ajustes importantes de las cifras presupuestarias que han de ser tenidas en cuenta en el momento de determinación del límite anual de gasto presupuestario.

³² Un ejemplo lo constituyen las aportaciones de capital a sociedades estatales que puedan definirse como instrumentales. En el presupuesto del Estado es el caso de las Sociedades de Regadíos, en el presupuesto del Ministerio de Agricultura, o de las aportaciones a la sociedad que tiene a su cargo la construcción de establecimientos penitenciarios en el Ministerio del Interior.

³³ El criterio SEC-95 para los ingresos es el de devengo. Dicho esto, es preciso hacer notar que tal criterio ha de ser tamizado en el sentido de que los devengos han de ser reales en el sentido de corresponder a créditos efectivamente cobrables. Esta circunstancia hace que, en la práctica, el criterio aplicado sea muy aproximado al de caja (devengo atenuado) al ser precisa la eliminación de aquellos saldos que sean considerados de dudoso cobro. Este ajuste ha sido muy importante en un próximo pasado en la Contabilidad del Estado y de la Seguridad Social, y sigue siendo muy significativo en los presupuestos de los entes territoriales y, sobre todo, en los de las Corporaciones Locales.

Al final, serán los criterios SEC los que definan el resultado presupuestario, con independencia de cuál haya sido el criterio formal de utilización, en algunos casos indebido, de las prácticas presupuestarias.

Artículo 37. Determinación normativa del contenido del proyecto de Ley de Presupuestos

Ya se hacía alguna referencia a su contenido con anterioridad. La novedad mas significativa introducida en este artículo es la definición de lo que ha de considerarse «Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado», de la cual carecía nuestra normativa presupuestaria, dando lugar a malentendidos respecto a cuál era la documentación cuyo contenido era realmente aprobado por las Cortes Generales y cuál debía ser considerada solamente información complementaria de aquella.

A estos efectos, el apartado 1 de este artículo establece que *«el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta Ley, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera»*.

Como se deduce, aparte el texto de la Ley, constituyen documentación presupuestaria básica sólo los estados de ingresos y de gastos, estos últimos con el nivel de especificación que se establece para los créditos en los artículos 40 y 41 de la Ley³⁴.

El resto es documentación informativa que amplía y justifica el contenido de la anterior.

Artículo 40. Estructura del presupuesto de gastos

Los artículos 39 a 41 son dedicados a las estructuras presupuestarias. Destacaremos el contenido del artículo 40, que es donde se destacan las siguientes novedades significativas:

1. Se integra, dentro de la clasificación económica, el Fondo de Contingencia, al que se le asigna el Capítulo V³⁵.

³⁴ En la praxis presupuestaria actual tal documentación coincidiría, prácticamente, con la que se conoce como «Serie Roja».

³⁵ Dicho capítulo no tenía contenido en la clasificación económica de gastos. En su día estuvo dedicado a recoger créditos ficticios (en el sentido de no ejecutables) por amortizaciones. Dado que el destino del Fondo de Contingencia es imprevisible, los gastos recogidos en dicho Capítulo V no son, inicialmente, ni corrientes, ni de capital, debiéndose aguardar a la liquidación presupuestaria para conocer su contenido.

2. La actualmente conocida como «clasificación funcional» se sustituye por la «clasificación por programas» con el objeto de recoger la filosofía y contenido de la asignación de recursos por objetivos que regula la Ley y anteriormente hemos ido destacando³⁶.

3. Se crea una nueva «clasificación funcional», no presupuestaria³⁷, homologable e integrable en la COFOG³⁸, para facilitar el conocimiento de la composición del gasto público español y su comparación en las estadísticas internacionales: «... 2. *Con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto...*»

4. Con independencia de lo anterior, y aun cuando la Ley no contiene ninguna referencia al no tratarse de una clasificación presupuestaria, los distintos créditos presupuestarios pueden ser agrupados en Planes o Programas con el objeto de poder obtener información singularizada de los recursos asignados a los mismos. Ejemplos: Plan Estadístico, Plan de Inclusión Social, Programa de Cooperación Internacional, etc. De acuerdo con el contenido de las instrucciones sobre elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, las decisiones sobre qué programas son agrupados de esta manera corresponden a la Dirección General de Presupuestos, a iniciativa propia o a propuesta de los órganos gestores.

Artículos 42 a 63 (Capítulo IV). De los créditos y sus modificaciones

Este Capítulo se divide en tres Secciones: la primera dedicada a la regulación general de los créditos, y las dos restantes dedicadas a la regulación de las modificaciones presupuestarias que pudieran surgir a lo largo del ejercicio.

³⁶ Este cambio de clasificación probablemente tenga ya su efecto en el presupuesto de 2005. Una de las variaciones fundamentales será la diferencia de consideración de los distintos tipos de gasto en función de su finalidad. Los gastos directamente relacionados con el cumplimiento de objetivos estarán agrupados en programas «finalistas», en tanto que el resto de gastos se integrarán en programas de apoyo. Esta diferencia es fundamental dado que, lógicamente, ambos tipos de programas requieren de distintas técnicas presupuestarias para proceder a la asignación de recursos a los mismos: en un caso, análisis y examen de los objetivos a obtener, y en otro caso, análisis de costes y de eficiencia.

³⁷ Quiere decirse que no se verá reflejada en los documentos contables de gestión.

³⁸ COFOG: Classification of the Functions of Government.

Desde una análisis general, la intencionalidad que refleja el contenido de este capítulo, y que podría recogerse como un principio básico de la ley, es el de facilitar y flexibilizar la gestión de los créditos presupuestarios sin merma de la seguridad jurídica. En esta línea, las novedades más significativas contenidas en este capítulo son las siguientes:

Artículos 43 a 50. Disposiciones generales

1. Se amplía de forma notable la especificación vinculante de los créditos, pasando a ser ésta a nivel de Capítulo en el VI. «Inversiones reales» en el Estado, y en el I. «Personal»; II. «Bienes y servicios», y VI. «Inversiones reales» de los Organismos Autónomos³⁹ (**arts. 43 y 44**).

2. Se proporcionan al Ministerio de Hacienda herramientas adecuadas para regular la tesorería de los organismos autónomos y sociedades estatales (**art. 45**). Estas medidas van orientadas en dos líneas:

2.1. Posibilidad de ordenar la no disponibilidad de transferencias dotadas en el presupuesto de gastos.

2.2. Posibilidad de ordenar el ingreso en el Tesoro de remanentes líquidos de tesorería que no se consideren necesarios para la actividad ordinaria⁴⁰.

3. Ampliación de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto plurianuales a todo tipo de gastos⁴¹. Se prevé asimismo la posibilidad de adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros aun cuando no exista crédito inicial en el presupuesto vigente (**art. 47**).

4. Regulación del Fondo de Contingencia previsto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como antes se ha indicado, este Fondo de Contingencia se estructura como una sección presupuestaria independiente con las siguientes condiciones de utilización:

³⁹ Recuérdese el efecto que este nivel de especificación tiene en la tramitación de las modificaciones presupuestarias.

⁴⁰ Aun cuando el proyecto de Presupuestos Generales del Estado se elabora con información, que pretende ser suficiente, sobre la tesorería de los organismos autónomos y demás entes del sector público estatal (proporcionada por los propios organismos, así como por auditorías específicas de la IGAE), dicho proyecto se cierra al final de septiembre de cada año sin haber finalizado el ejercicio. Es lógico, por tanto, que al iniciarse el año presupuestario la tesorería de dichos organismos pueda tener cambios, que en algunos casos pueden ser sustanciales, respecto a los previstos.

⁴¹ Posibilidad anteriormente circunscrita a gastos derivados de inversiones, transferencias de capital, suministros y otros de naturaleza específica. En el momento actual existen mecanismos de control suficientes para garantizar el adecuado comportamiento de estos compromisos de gasto, evitándose de esta manera los problemas que surgían en la práctica diaria, con las limitaciones contenidas en la normativa anterior.

4.1. De acuerdo con las condiciones de su creación, no puede financiar gastos de carácter discrecional: «... *En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración que carezcan de cobertura presupuestaria...*» (**art. 50.1**).

4.2. Su utilización requiere de autorización previa del Consejo de Ministros⁴².

4.3. El Gobierno remitirá a las Cortes Generales, a través del Ministro de Economía y Hacienda, un informe trimestral acerca de la utilización del Fondo regulado en dicho artículo.

4.4. El Fondo de Contingencia financia las modificaciones presupuestarias que consistan en créditos extraordinarios y suplementos de crédito, ampliaciones de crédito e incorporaciones de crédito⁴³.

Artículos 51 a 63. Modificaciones de crédito

Dentro de la línea general de eficiencia en su gestión y simplificación en la tramitación de las modificaciones presupuestarias, sin merma de sus garantías, se destacan las siguientes novedades contenidas en el articulado de la Ley:

1. Se eliminan algunas de las restricciones anteriormente existentes relativas a las transferencias de créditos (**art. 52**). En concreto, las contenidas en el artículo 70 de la anterior Ley que afectaban a:

1.1. Los créditos ampliables. Se mantiene la limitación si estos créditos han sido ampliados, pero pueden efectuarse transferencias de crédito con cargo a los mismos si «el crédito ampliable» no ha sido objeto de ampliación. Lógicamente, la utilización de un crédito ampliable para financiar una transferencia de crédito provoca automáticamente la pérdida de tal condición, según se deduce de lo establecido en el artículo 54.4 de esta Ley⁴⁴.

1.2. Los créditos que como consecuencia de otras transferencias hubieran sido objeto de minoración. A partir de la aplicación de la

⁴² Tal autorización es previa a la modificación presupuestaria financiada por el Fondo que será posteriormente tramitada y aprobada de acuerdo con lo previsto con carácter general para las mismas en el articulado de la Ley.

⁴³ Esto es, todas las que pudieran suponer incremento de gasto.

⁴⁴ Este tipo de modificación tiene como finalidad una gestión más eficiente del presupuesto. Si el devenir del ejercicio demuestra que no es precisa la ampliación de un crédito que tenga tal condición, parece razonable que el mismo pueda ser utilizado como un crédito «de naturaleza ordinaria» al objeto de financiar estas modificaciones presupuestarias.

nueva ley, pueden financiar transferencias, créditos que hubiesen sido incrementados por transferencias anteriores⁴⁵.

1.3. Creación de subvenciones nominativas. Mediante transferencias de créditos podrán crearse subvenciones nominativas cuando éstas deriven de normas con rango de ley o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público estatal (**art. 52.3**).

2. Posibilidad de que, en determinados casos, puedan efectuarse generaciones de crédito sin que se haya realizado previamente el ingreso. Asimismo, y excepcionalmente⁴⁶, podrán realizarse generaciones de crédito correspondientes a ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior (**art. 53.3 y 5**).

3. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Las modificaciones de esta naturaleza que sean financiadas con cargo al Fondo de Contingencia serán autorizadas por el Consejo de Ministros⁴⁷ (**art. 55.3**).

4. Se añaden algunas autorizaciones a las incorporaciones de crédito existentes⁴⁸ (**art. 58**). Quedan definitivamente suprimidas las autorizaciones para incorporar operaciones de capital.

⁴⁵ Se evita así una práctica engorrosa, con más inconvenientes que ventajas para la gestión presupuestaria.

⁴⁶ La condición de «excepcional» de estas operaciones tiene su causa en la necesidad de examinar previamente la misma, evitando su autorización automática, dado que inciden en el déficit del ejercicio (aun cuando sea compensado con un superávit por el mismo importe en el ejercicio anterior).

⁴⁷ Es de gran calado esta nueva regulación de la aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos, y es totalmente lógica y necesaria para dar sentido a la filosofía que impregna la creación de un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. En efecto, la dotación de este Fondo ya es conocida y ha sido autorizada por las Cortes. Asimismo, éstas conocen de las autorizaciones del Gobierno para su uso concreto. En estas circunstancias no tendría sentido que los créditos extraordinarios y suplementos de crédito financiados con el mismo fuesen revestidos de la formalidad de un proyecto de ley cuya tramitación es forzosamente larga y compleja. Es precisamente por estas mismas razones por las que los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que no son financiados por el Fondo de Contingencia han de seguir revistiendo esta forma jurídica y manteniendo el anterior procedimiento de aprobación.

Como caso excepcional, la Ley mantiene la necesidad de aprobación por las Cortes de los créditos extraordinarios que correspondan a obligaciones de ejercicios anteriores, aun cuando los mismos hayan de ser financiados por el Fondo de Contingencia. La razón misma de esta excepción hay que buscarla en el mantenimiento de los principios de gestión rigurosa del gasto público contenidos en la Ley de Disciplina Presupuestaria de diciembre de 1996.

⁴⁸ Téngase en cuenta que las incorporaciones de crédito consumen Fondo de Contingencia del ejercicio, por lo que la extensión de las modificaciones autorizadas

5. No utilización del Fondo de Contingencia. En general, las modificaciones presupuestarias que no afecten al déficit público, medido en términos SEC-95, no precisarán de financiación mediante el Fondo de Contingencia (**art. 59** que por su significación reproducimos):

«... A las modificaciones relativas al pago de la Deuda Pública, así como a las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computada en la forma establecida en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, no les será de aplicación lo establecido en el artículo 16 de dicha Ley, con excepción de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a que se refiere el artículo 58.c anterior...»

Se trata de una interpretación lógica del contenido del artículo 16 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁴⁹, que trata de asegurar que no existan desviaciones, como consecuencia de modificaciones presupuestarias, que afecten al equilibrio presupuestario inicial.

Existen determinadas modificaciones presupuestarias, por ejemplo, las que afectan a los intereses de la Deuda Pública, que sólo tienen efecto en caja, y no en déficit, al haberse ya computado su efecto en éste en el momento del devengo, y que no tendría sentido consumiesen Fondo de Contingencia. Éste es el objetivo buscado por el contenido de este artículo.

6. Competencia para la autorización de modificaciones presupuestarias (**arts. 61 a 63**). En general, la Ley persigue en este campo una mayor desconcentración de funciones al objeto de agilizar al máximo el procedimiento para su aprobación. Merecen destacarse en este campo las autorizaciones para la aprobación de las modificaciones presupuestarias previstas para los Presidentes o Directores de Organismos Autónomos (art. 63.2).

En general, las reservas de competencia mantenidas en el Ministerio de Hacienda tienen su causa en la necesidad de examinar, con carácter previo, el efecto que en el equilibrio presupuestario pueden

por este motivo ha sido prudente. En cualquier caso, para que dicho Fondo no sea utilizado doblemente, el artículo 58.c) prevé la incorporación del Fondo de Contingencia que haya sido retenido en el ejercicio anterior para financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito. *«... los derivados de retenciones efectuadas para la financiación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito cuando haya sido anticipado su pago de acuerdo con el procedimiento previsto en esta Ley y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario...»*

⁴⁹ *«Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y en otras disposiciones legales, se financiarán mediante el recurso al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria o mediante bajas en otros créditos.»*

tener tales modificaciones. Siguen siendo reserva del Consejo de Ministros las transferencias entre secciones presupuestarias en los casos en que las mismas están autorizadas, y, como anteriormente se indicaba, se hace residir en dicho órgano la competencia para aprobar créditos extraordinarios y suplementos de crédito financiados con cargo al Fondo de Contingencia.

Artículos 64 a 68 (Capítulo V). De las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal

Las variaciones más significativas introducidas en la regulación de esta materia han sido las siguientes:

1. Se añade la obligación de información de los Fondos a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley y de las Fundaciones del sector público estatal (**art. 64.1**), exigiéndose para ambos la elaboración de presupuestos de explotación y de capital (PEC) y de programas de actuación plurianual (PAP), los cuales sustituyen en las sociedades estatales y resto del sector público empresarial a los antiguos PAIF.

2. Revisión del sistema de modificación de los PEC, prestando especial atención a las modificaciones que pudieran afectar a los gastos de personal o a las inversiones reales o financieras y, en consecuencia, pudieran suponer necesidades adicionales de financiación en el ejercicio o en ejercicios futuros (**art. 67**).

Artículos 69 a 81 (Capítulo VI). De la Gestión Presupuestaria

Aparte importantes novedades que en este capítulo se introducen, el contenido del mismo sustituye al de la Sección 3ª, Título II, de la Ley derogada.

Los cambios más significativos se encuentran en las Secciones I y II de este capítulo (**art. 72**) y se refieren a la regulación general derivada de la primacía que se da a la gestión por objetivos en el texto de la Ley.

Así, en el **artículo 69**, al definir los principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera, se establece que los responsables de la misma «... *adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa...*».

Asimismo, destaca como objetivos de la programación presupuestaria y de la gestión de los gastos e ingresos públicos «... *el desarrollo* (y

cumplimiento) de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles...», asignando la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos citados a «... los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal...», los cuales habrán de promover mediante su cumplimiento «... un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos...».

Como puede observarse de la lectura de los artículos de esta Sección y de la de los distintos capítulos que se han comentado con anterioridad, la apuesta por la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público no es una simple declaración general de la Ley, sino que está avalada, a lo largo de su articulado, por una normativa precisa que crea obligaciones concretas para los órganos de gestión del gasto público, así como para los responsables de su auditoría, evaluación y control.

Artículos 70 y 71

La redacción de estos artículos es consecuente con lo anteriormente comentado. En ellos se concreta la obligación de los centros gestores del gasto de programar y aprobar objetivos que sirvan de fundamento a los recursos públicos que le han sido asignados, al tiempo que «... los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas...».

Como ya se ha comentado con anterioridad, la Ley (**art. 71**) integra por primera vez en nuestro sistema de Contabilidad Pública un balance de resultados y un informe de gestión basado en el examen del nivel de cumplimiento de los objetivos programados. Ambos documentos, de acuerdo con dicho artículo, forman parte de la Cuenta General del Estado y, en consecuencia, no tienen una mera pretensión informativa semejante a una «memoria de actividades», sino que, y ésta es la gran novedad, representan una rendición de cuentas de la utilización de los recursos públicos puestos directamente en relación con los objetivos concretos, físicos o en cualquier caso medibles para los que se asignaron, mereciendo tal cumplimiento (o incumplimiento) un juicio sobre la gestión del gasto público que habrá de realizar el Tribunal de Cuentas, de acuerdo a sus funciones de fiscalización de la Cuenta General del Estado, comunicando su resultado a las Cortes Generales.

Se reproduce por su importancia el contenido este artículo: «... *Los titulares de los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporarán a la memoria de las correspondientes cuentas anuales en los términos establecidos en el artículo 128 de esta Ley.*»

Asimismo, el contenido del **artículo 72** constituye una absoluta novedad en nuestro ordenamiento jurídico-financiero, dado que en el mismo se introduce un importante elemento de valoración de la efectividad de los recursos públicos aplicados a las distintas políticas de gasto.

Dicho artículo establece que «... *el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden...*».

Junto a los sistemas ordinarios de control del gasto público, y constituyendo un factor añadido al control de eficacia representado por los sistemas de gestión por objetivos y de control de su cumplimiento, a los que antes se ha hecho referencia, la evaluación de las políticas de gasto tiene como finalidad mostrar si con los recursos presupuestarios asignados a las mismas se ha logrado la incidencia económica o social para las que fueron programadas.

Se trata de una evaluación recurrente, objetiva y posterior, que ha de arrojar juicios de valor sobre el impacto de una política de gasto en nuestro entorno económico y social al objeto de servir de base para las decisiones de mantenimiento de dicha línea de gasto y juzgar sobre el correcto empleo de los recursos presupuestarios.

Diríamos, para terminar, que: *no se trata solo de observar si el gasto público ha sido eficaz (se ha hecho lo que se pensaba hacer) y eficiente (se ha hecho al mínimo coste), sino si, además, el mismo ha servido para algo.*

De acuerdo con lo que establece el artículo indicado, la coordinación de dicho proceso de evaluación compete al Ministerio de Hacienda, en cuyos procedimientos habrán de intervenir equipos multidisciplinarios que agrupen expertos relacionados con las políticas de gasto objeto de evaluación.

Finaliza aquí el análisis del contenido del Título II de la nueva Ley General Presupuestaria, la cual, de acuerdo con lo dispuesto en su Disposición final quinta, comienza su recorrido a partir de 1 de ene-

ro de 2005, a excepción de parte de su articulado, entre esta gran parte del contenido del comentado Título II, cuya inmediata entrada en vigor era necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 2005 y para determinados aspectos relacionados con la gestión presupuestaria de los de 2004.

Las bases fundamentales del texto de 1977 han servido para regular la institución presupuestaria durante más de veinticinco años. Termino estas líneas con la esperanza de que el nuevo texto alumbre dicha institución hasta bien entrado el siglo XXI.

Desde aquí sólo resta rendir un homenaje a los que elaboraron aquel texto y a los que fueron adaptándolo día a día a las necesidades de la política fiscal española, a la espera del juicio que pueda merecer el texto actual a las generaciones venideras.