

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

ESCUELA DE LA HACIENDA PÚBLICA

MANUAL DIDÁCTICO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

(3ª edición. Actualizada)

COORDINACIÓN

MÓNICA MEDRANO PERALES

AUTORES

BEATRIZ ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA
MARÍA B. BATLLE MARTÍNEZ
REYES BERMÚDEZ MOMBIELA
YOVANA DE LÓZAR VICENTE
ALEJANDRO DOMENECH NATAL
LUISA DÍEZ TASCÓN
IGNACIO GUTIÉRREZ GILSANZ
GABRIEL HURTADO LÓPEZ
DAVID MADERA HERNÁNDEZ
JAVIER MARCOS PISOL
ELENA MARTÍN CÓRDOVA
MÓNICA MEDRANO PERALES
JOSÉ A. POZO RUIZ
ASUNCIÓN REBOLLO VERDEJO
ESPERANZA SAMBLÁS QUINTANA
JAVIER SÁNCHEZ FUENTEFRÍA

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

© Instituto de Estudios Fiscales.

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor..

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Diseño portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Depósito Legal: M-27583-2023

I.S.B.N.: 978-84-8008-426-0

N.I.P.O.: 140-23-016-5

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 88 60 - Fax: 91 339 87 20

Imprime: ADVANTIA COMUNICACIÓN GRÁFICA

SUMARIO

PRÓLOGO, por <i>María José Gualda Romero</i>	11
--	----

CAPÍTULO 1

EL MARCO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA, por *Javier Sánchez Fuentes*

1. Funciones del presupuesto	13
2. Un sistema presupuestario descentralizado con tres niveles de gobierno	15
2.1. Sistema presupuestario de la Administración Central.	18
2.2. Sistema presupuestario descentralizado: los presupuestos de las administraciones territoriales.	20
3. Ámbito institucional	22
3.1. Delimitación del sector público: la contabilidad nacional	22
3.1.1. Los sectores de la economía en la contabilidad nacional (SEC-2010) ..	23
3.1.2. El sector público en el SEC-2010.	26
3.1.3. Delimitación del sector público en España	27
3.2. El sector público estatal en la normativa presupuestaria	28
3.3. Ámbito institucional de los Presupuestos Generales del Estado.	30

CAPÍTULO 2

EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DEL GASTO, por *Elena Martín Córdova y David Madera Hernández*

1. Tamaño del sector público español.	34
2. Un sector público descentralizado	37
3. Distribución funcional del gasto	38
4. Composición económica del gasto	41

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO, por *Beatriz Antolín Ruiz de la Cuesta*

1. Marco de estabilidad y sostenibilidad: artículo 135 de la Constitución española y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	45
1.1. Artículo 135 de la Constitución española	46
1.2. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. ...	49
2. Supervisión de la Unión Europea	69
3. Marco jurídico específico de los Presupuestos Generales del Estado	81
3.1. La Ley General Presupuestaria.	81
3.2. Ley anual de Presupuestos Generales del Estado	84
3.3. Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.	87

CAPÍTULO 4

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: PROCEDIMIENTO
DE ELABORACIÓN, por *María B. Batlle Martínez y Luisa Díez Tascón*

1.	Calendario presupuestario	91
1.1.	Plazos de presentación ante el Congreso y aprobación de los PGE por las Cortes Generales.....	92
1.2.	Plazos de elaboración	92
1.3.	Anteproyecto y Proyecto de Ley de PGE.....	97
2.	Orden de elaboración: órganos que participan en el proceso de elaboración.....	99
3.	Acuerdo de objetivos y límite de gasto no financiero del Estado	105
3.1.	Procedimiento de determinación por el Gobierno.....	105
3.2.	Tramitación por las Cortes Generales	108
3.3.	Límite de gasto no financiero del Estado	109
4.	Documentación que integra el proyecto	114
5.	Tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de PGE	116

CAPÍTULO 5

ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO,
por *Mónica Medrano Perales*

1.	Estructura del presupuesto de gastos de las entidades con presupuesto limitativo	122
1.1.	Clasificación por programas de gasto	123
1.2.	Clasificación orgánica	129
1.3.	Clasificación económica	131
1.4.	Codificación de los créditos presupuestarios.....	136
2.	Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades con presupuesto limitativo	137
3.	Estructura de presupuestos estimativos	141
	Anexo.....	148

CAPÍTULO 6

FINANCIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO,
por *José A. Pozo Ruiz*

1.	El Presupuesto de Ingresos.....	159
1.1.	El Presupuesto de Ingresos del Estado.....	162
1.2.	El Presupuesto de Ingresos de la Seguridad Social.....	168
1.3.	El Presupuesto de Ingresos de los organismos autónomos, agencias estatales y otras entidades cuya normativa específica le confiere a su presupuesto carácter limitativo	169
1.4.	Beneficios fiscales	170
2.	La financiación por el tesoro público.....	172

CAPÍTULO 7

INFORMACIÓN TRANSVERSAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO, por *Ignacio Gutiérrez Gilsanz, Reyes Bermúdez Mombiela, Luisa Díez Tascón y Alejandro Domenech Natal*

1.	Introducción a los informes transversales	175
2.	Informe de impacto de género	179

3.	Informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia	182
4.	Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030	185
5.	Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica	188

CAPÍTULO 8

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

por *Elena Martín Córdova*

1.	Vinculación de los créditos: la triple limitación de los créditos presupuestarios ...	194
1.1.	Límite cuantitativo.	194
1.2.	Límite temporal.	195
1.3.	Límite cualitativo. El carácter vinculante de los créditos	195
2.	Modificaciones presupuestarias: concepto y clases	197
3.	Principio de estabilidad presupuestaria en las modificaciones: fondo de contingencia	198
4.	Transferencias de crédito.	199
4.1.	Limitaciones de las transferencias de crédito.	199
4.2.	Autorización de las transferencias de crédito	201
5.	Generaciones de crédito	202
6.	Ampliaciones de crédito	204
7.	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el Estado	206
8.	Créditos extraordinarios y suplementos de créditos en los organismos autónomos	208
9.	Incorporaciones de crédito	209
10.	Compromisos de gasto de carácter plurianual	211

CAPÍTULO 9

LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN DEL GASTO, por *María B. Batlle Martínez*

1.	Contexto.	215
2.	Marco normativo	217
3.	Tipos de revisión del gasto público	218
4.	<i>Spending reviews</i>	221
4.1.	Concepto	221
4.2.	Antecedentes y Gobernanza.	222
4.3.	Ciclos y Fases.	224
5.	Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procedimientos de revisión del gasto público (<i>spending reviews</i>).	226
5.1.	Informe anual de seguimiento de recomendaciones.	227
5.2.	Integración de los <i>spending reviews</i> en el ciclo presupuestario	228
5.3.	Ciclo integral de eficacia del gasto público	229

CAPÍTULO 10

FINANCIACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES,

por *Yovana de Lózar Vicente y Gabriel Hurtado López*

1.	Introducción.	231
2.	Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.	232

2.1. Las Comunidades Autónomas de Régimen Común: el Sistema de Financiación de las Comunidades de Régimen Común	232
2.2. Articulación Financiera de los Recursos del Sistema de Financiación de Comunidades Autónomas sujetos a liquidación y su reflejo presupuestario ..	236
2.3. Las Comunidades Autónomas de Régimen Foral	237
2.4. Las Ciudades con Estatuto de Autonomía	239
3. La participación de las entidades locales en tributos del Estado (PTE)	239
3.1. Definición y régimen jurídico	239
3.2. Ámbito subjetivo de aplicación de los modelos de financiación local	240
3.3. Modelo de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales	241
3.4. Modelo de reparto por variables	242
3.5. Otros fondos de financiación	243
3.6. Un elemento esencial: el índice de evolución	244
3.7. La gestión	245

CAPÍTULO 11

RELACIONES FINANCIERAS ENTRE ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA. ARTICULACIÓN PRESUESTARIA, por *Esperanza Samblás Quintana*

1. El Presupuesto General de la Unión Europea	248
1.1. La financiación del Presupuesto de la Unión Europea	249
1.2. La composición del gasto de la Unión Europea	253
2. El Fondo Europeo de apoyo a la Paz	259
3. Relaciones financieras entre España y la Unión Europea	260
3.1. Aportación española a la Unión Europea	260
3.2. Transferencias de la Unión Europea a España	262
3.3. Saldo financiero España-Unión Europea	265
4. Articulación presupuestaria de las relaciones España-Unión europea	266

ANEXOS

ANEXO 1

LAS GRANDES CIFRAS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, por *José A. Pozo Ruiz*

1. Los Presupuestos Generales del Estado consolidados	271
1.1. Agentes gestores	271
1.2. Políticas de gasto	272
1.3. Composición económica del gasto	273
1.4. Ingresos consolidados	275
2. El presupuesto del Estado	276
2.1. El carácter financiador del presupuesto del Estado	276
2.2. Principales partidas	277
3. El presupuesto de la Seguridad Social	278
4. El presupuesto de los organismos autónomos	279
5. El presupuesto de los restantes organismos con presupuesto limitativo	279

ANEXO 2

SERIES PRESUPUESTARIAS, por *Javier Marcos Pisol y Asunción Rebollo Verdejo*

1.	Los Presupuestos Generales del Estado consolidados	282
1.1.	Clasificación económica de gastos	282
1.2.	Políticas de gasto	283
1.3.	Clasificación económica de ingresos	285
2.	El Presupuesto del Estado	286
2.1.	Clasificación económica de gastos	286
2.2.	Clasificación económica de ingresos	287
3.	El Presupuesto de la Seguridad Social	288
3.1.	Clasificación económica de gastos	288
3.2.	Clasificación económica de ingresos	289
4.	El presupuesto de los organismos autónomos	290
4.1.	Clasificación económica de gastos	290
4.2.	Clasificación económica de ingresos	291
5.	El Presupuesto de los restantes organismos con presupuesto limitativo	292
5.1.	Clasificación económica de gastos	292
5.2.	Clasificación económica de ingresos	293
	<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	295