La Ley General Presupuestaria y las leyes anuales de presupuestos

El Presupuesto: concepto y naturaleza. Contenido y estructura. Elaboración y aprobación. Modificaciones presupuestarias. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Transferencias. Otras modificaciones presupuestarias.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 44 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTOS
03 EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y NATURALEZA
04 CONTENIDO Y ESTRUCTURA
05 ELABORACIÓN Y APROBACIÓN
06 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
07 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

El presupuesto es el instrumento central de la actividad financiera pública: recoge los gastos que el sector público puede realizar y los ingresos que prevé obtener en un ejercicio, y a través de él el Parlamento autoriza y controla la actuación económica del Gobierno. Cumple una función jurídica (autorización y límite del gasto), política (expresión cifrada del programa de gobierno) y económica (asignación de recursos y política fiscal).

El **art. 134 CE** atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Son anuales, incluyen la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y consignan el importe de los beneficios fiscales. Desde 2011, el **art. 135** somete a todas las Administraciones al principio de estabilidad presupuestaria.

02 LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTOS

2.1 El marco normativo

El régimen presupuestario del sector público estatal descansa en tres niveles:

- La Constitución (arts. 31.2, 133.4, 134, 135 y 136)
- La **Ley Orgánica 2/2012** de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrolla el art. 135 y fija las reglas fiscales para todas las Administraciones
- La **Ley 47/2003**, General Presupuestaria (LGP), y cada Ley anual de PGE

2.2 La Ley General Presupuestaria

La LGP regula el régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público estatal (art. 1). Define este sector (arts. 2 y 3) y lo divide en tres subsectores:

- **Administrativo**: Administración General del Estado, organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, autoridades administrativas independientes y demás entidades con presupuesto limitativo
- **Empresarial**: entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y otras entidades de Derecho público que financian mayoritariamente su actividad con ingresos comerciales
- **Fundacional**: fundaciones del sector público estatal

Los principios de la programación y gestión presupuestaria son estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia y anualidad. Conviven con los clásicos de unidad, universalidad, especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal y publicidad.

2.3 La estabilidad presupuestaria

La LOEPSF obliga a todas las Administraciones a cumplir tres reglas fiscales, con objetivos fijados para tres años:

- Objetivo de estabilidad, en términos de déficit estructural
- Regla de gasto, que limita el crecimiento del gasto computable a la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo
- Límite de deuda pública, con el valor de referencia del 60 % del PIB

Se suspendieron entre 2020 y 2023 por la cláusula general de salvaguardia europea. Desde 2024 la Unión aplica un nuevo marco de gobernanza económica (**Reglamento (UE) 2024/1263**), basado en una senda de gasto primario neto pactada para varios años, que España concretó en su Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028.

2.4 Las leyes anuales de presupuestos

La Ley de PGE es una ley singular, de iniciativa reservada al Gobierno. Según el Tribunal Constitucional (STC 76/1992 y siguientes) tiene un doble contenido:

- **Mínimo, necesario e indisponible**: los estados de gastos e ingresos y la cifra de los beneficios fiscales
- **Posible, no necesario y eventual**: solo materias con relación directa con los ingresos, los gastos o los criterios de política económica de los que el presupuesto es instrumento

No puede crear tributos, aunque sí modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 134.7 CE). Esta doctrina explica las leyes de acompañamiento de los años 1990 y 2000.

En octubre de 2026 siguen prorrogados los Presupuestos de la **Ley 31/2022** (PGE para 2023), aplicados en prórroga en 2024, 2025 y 2026. En julio de 2026 el Gobierno aprobó un límite de

gasto no financiero de 226.032 M€ para 2027 y la senda de estabilidad 2027 a 2029.

03 EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y NATURALEZA

Presupuestos Generales del Estado. Según el art. 32 LGP, son la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades del sector público estatal.

La doctrina clásica alemana los consideraba ley solo en sentido formal. Hoy se acepta que es una ley en sentido pleno, con especialidades. Su efecto difiere según el estado:

- **Estado de gastos**: en el sector público administrativo es limitativo y vinculante. Los créditos son autorización y límite en tres sentidos: cualitativo (solo para su finalidad), cuantitativo (no pueden superarse) y temporal (dentro del ejercicio, que coincide con el año natural)
- **Estado de ingresos**: es estimativo, una previsión de derechos a liquidar, porque la obligación de pagar los tributos nace de las leyes de cada tributo

En el sector público empresarial y fundacional los presupuestos de explotación y de capital son, con carácter general, estimativos. Los PGE se enmarcan en escenarios plurianuales para los tres ejercicios siguientes y deben ajustarse al objetivo de estabilidad y al límite de gasto no financiero aprobados previamente.

04 CONTENIDO Y ESTRUCTURA

4.1 Contenido

Los PGE integran (art. 33 LGP):

- Los presupuestos del sector público administrativo con presupuesto limitativo: Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y demás entidades
- Los presupuestos de explotación y de capital del sector público empresarial y fundacional, de carácter estimativo
- Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica

Incluyen además la estimación de los beneficios fiscales y documentación complementaria (memoria, informes económico financieros, anexos de inversiones).

4.2 Estructura del estado de gastos

Los créditos se ordenan en tres clasificaciones (art. 40 LGP):

- **Orgánica**: por secciones, que corresponden a los órganos gestores
- **Por programas**: según su finalidad y objetivos, en políticas de gasto integradas en cinco áreas: servicios públicos básicos, protección y promoción social, bienes públicos de carácter preferente, actuaciones de carácter económico y actuaciones de carácter general
- **Económica**: según su naturaleza, en capítulos desglosados en artículos, conceptos y subconceptos

Capítulos económicos de gastos:

- Corrientes: 1 personal, 2 bienes y servicios, 3 gastos financieros, 4 transferencias corrientes y 5 Fondo de contingencia
- De capital: 6 inversiones reales y 7 transferencias de capital
- Financieros: 8 activos financieros y 9 pasivos financieros

El **Fondo de Contingencia** (capítulo 5) se dota con el 2 % del límite de gasto no financiero y atiende necesidades imprevistas y no discrecionales (art. 31 LOEPSF y art. 50 LGP).

4.3 Estructura del estado de ingresos

Se ordena en clasificación orgánica y económica (art. 41 LGP), con capítulos paralelos a los de gastos:

- Corrientes: 1 impuestos directos y cotizaciones sociales, 2 impuestos indirectos, 3 tasas, precios públicos y otros ingresos, 4 transferencias corrientes y 5 ingresos patrimoniales
- De capital: 6 enajenación de inversiones reales y 7 transferencias de capital
- Financieros: 8 activos financieros y 9 pasivos financieros

Los capítulos 1 a 7 son las operaciones no financieras, cuyo saldo determina la capacidad o necesidad de financiación.

05 ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

5.1 El ciclo presupuestario

Tiene cuatro fases: elaboración (Gobierno), aprobación (Cortes), ejecución (órganos gestores) y control, interno por la IGAE y externo por el Tribunal de Cuentas y las Cortes.

5.2 Elaboración

Pasos (arts. 36 y 37 LGP):

- **Fijación del marco**: en el primer semestre el Gobierno aprueba los objetivos de estabilidad y de deuda pública para los tres ejercicios siguientes, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, y los remite a las Cortes. Si el Congreso o el Senado los rechazan, debe presentar nueva propuesta. Después fija el límite de gasto no financiero o techo de gasto (art. 30 LOEPSF)
- **Orden de elaboración**: la dicta el Ministro de Hacienda con las normas y el calendario
- **Propuestas de los departamentos**: ajustadas a los límites, las examinan las comisiones de análisis de programas y la Comisión de Políticas de Gasto asigna los recursos
- **Anteproyecto y proyecto**: Hacienda elabora el anteproyecto y el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de ley y lo remite al Congreso antes del 1 de octubre del año anterior (art. 134.3 CE)

5.3 Aprobación

- **Congreso**: el debate de totalidad en el Pleno fija las cuantías globales y, si prospera una enmienda de totalidad de devolución, el proyecto vuelve al Gobierno. Después la Comisión de Presupuestos debate las enmiendas al articulado. Las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos requieren la conformidad del Gobierno (art. 134.6 CE), y las que aumenten un crédito deben proponer una baja de igual cuantía en la misma sección. El Pleno aprueba el texto y lo remite al Senado
- **Senado**: dispone de dos meses para oponer su veto, por mayoría absoluta, o introducir enmiendas, por mayoría simple (art. 90 CE)
- **Votación final**: el Congreso acepta o rechaza las enmiendas por mayoría simple y puede levantar el veto por mayoría absoluta o, transcurridos dos meses, por mayoría simple

Aprobada, el Rey sanciona la ley y se publica en el BOE, normalmente para entrar en vigor el 1 de enero.

5.4 Prórroga

Si la Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio, se consideran automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE). No alcanza a los créditos de programas que terminen en el ejercicio anterior ni a los de obligaciones que se extingan en él (art. 38 LGP). El Gobierno puede ajustar la estructura de los créditos prorrogados a la organización administrativa vigente.

5.5 Ejecución y control

La ejecución del gasto pasa por la aprobación del gasto, el compromiso o disposición, el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago, seguidas del pago material (art. 73 LGP). La IGAE ejerce el control interno mediante la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Forma la Cuenta General del Estado, que se remite al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre del año siguiente.

06 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

El presupuesto es limitativo, pero la LGP (arts. 51 a 63) permite modificar la cuantía y la finalidad de los créditos durante el ejercicio, con límites y procedimientos estrictos. Son transferencias, generaciones, ampliaciones, créditos extraordinarios y suplementos de crédito e incorporaciones. Todas aumentan el gasto total salvo la transferencia, que traslada dotación de un crédito a otro.

6.1 Créditos extraordinarios y suplementos de crédito

Proceden cuando ha de realizarse un gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente, no existe crédito adecuado o es insuficiente y no ampliable el consignado, y no es posible dotarlo mediante las demás modificaciones (art. 55 LGP):

- **Crédito extraordinario**: si no existe crédito para esa finalidad
- **Suplemento de crédito**: si el crédito existente es insuficiente

Si se financian con cargo al Fondo de Contingencia, los aprueba el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda. En otro caso, el Gobierno debe remitir a las Cortes un proyecto de ley, y mientras se tramita puede conceder anticipos de tesorería para gastos inaplazables, con un límite del 2 % de los créditos autorizados (art. 60).

6.2 Transferencias de crédito

Son traspasos de dotaciones entre créditos, que pueden crear créditos nuevos. No alteran la cuantía total, pero sí su distribución. Restricciones (art. 52 LGP):

- No minorar créditos financieros para financiar operaciones no financieras, ni créditos de capital para financiar operaciones corrientes
- No entre secciones presupuestarias distintas
- No minorar créditos extraordinarios ni créditos suplementados o ampliados en el ejercicio
- No crear subvenciones nominativas, salvo en los supuestos legalmente previstos

No se aplican a las derivadas de reorganizaciones administrativas, traspasos de competencias a las comunidades autónomas o convenios entre departamentos u organismos. Las autorizan los Ministros, el Ministro de Hacienda o el Consejo de Ministros según su alcance (art. 63).

6.3 Otras modificaciones presupuestarias

- **Generaciones de crédito** (art. 53): aumentan los créditos por ingresos no previstos o superiores a los presupuestados, como aportaciones de otras entidades o de la Unión Europea, ventas, prestación de servicios o reintegros de pagos indebidos
- **Ampliaciones de crédito** (art. 54): solo afectan a los créditos que la Ley de Presupuestos declara expresamente ampliables, como pensiones de clases pasivas, deuda del Estado y de sus organismos u obligaciones derivadas de normas con rango de ley. Su cuantía depende de las obligaciones reconocidas
- **Incorporaciones de crédito** (art. 58): excepción al principio de anualidad. Incorporan al ejercicio siguiente ciertos remanentes, como los de créditos extraordinarios, suplementos y transferencias concedidos en el último mes del ejercicio, o los de operaciones de capital, cuando así se autorice

07 CONCLUSIÓN

El presupuesto es la autorización parlamentaria que limita y legitima el gasto público, la expresión cifrada de la política del Gobierno y un instrumento de política fiscal sometido a las reglas de estabilidad del art. 135 CE y al marco europeo de gobernanza económica.

Su carácter limitativo exige reglas precisas de modificación, que adaptan los créditos a las necesidades sobrevenidas sin vaciar la decisión de las Cortes. La reiterada prórroga muestra que el art. 134.4 CE asegura la continuidad de la actividad del Estado, aunque obliga a gestionar con créditos que no siempre reflejan las prioridades actuales y aumenta el peso de las modificaciones.