



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho.

**Las modificaciones de
los créditos
presupuestarios:
ampliaciones y
transferencias de
créditos presupuestarios.**

Presentado por:

Mariano Vaquero González

Tutelado por:

Marta Villarín Lagos

Valladolid, 14 de junio de 2019

RESUMEN.

Las modificaciones de los créditos presupuestarios se caracterizan por ser aquellas modulaciones que se realizan en los mismos aplicando las técnicas y herramientas que ofrece el Derecho Presupuestario para adaptar las partidas consignadas en el Presupuesto a las contingencias que surjan en el ejercicio presupuestario.

Inicialmente, se utilizaron ciertos instrumentos para llevar a cabo modificaciones de los créditos presupuestarios que, a principios del siglo XXI, ya no existían en nuestro ordenamiento jurídico-presupuestario, siendo aquel el caso del crédito de acción coyuntural y la no disponibilidad de créditos.

Actualmente, se prevén diversas herramientas presupuestarias para llevar a cabo las referidas modificaciones en determinados supuestos previstos legalmente.

La doctrina ha estudiado estas modificaciones sobre todo desde el prisma de su aplicación práctica, partiendo de la necesidad o no de adoptarlas y de la competencia para su aprobación, así como de las finalidades que los entes públicos pretenden lograr para con los ciudadanos, que a fin de cuentas son quienes, con su contribución, financian los créditos presupuestarios sobre los que dichas modificaciones se realizan.

Así, las transferencias y ampliaciones de créditos presupuestarios permiten la adaptación de los mismos a las eventualidades que se puedan producir en el ejercicio presupuestario, ajustándose siempre a la normativa presupuestaria y

teniendo en cuenta que la facultad de los entes públicos para aprobar las referidas modificaciones en los créditos presupuestarios no es ilimitada.

ABSTRACT.

The budgetary credits' modifications are characterized by being those modulations carried out in them applying the techniques and tools offered by the Budget Law to adapt the budgetary items to contingencies that arise during the Budget Year.

Initially, some budgetary instruments were used, but at the beginning of the 21st century they didn't exist in our budgetary legal order, in which are prevised nowadays different budgetary tools to carry out those modifications in certain cases legally established.

The doctrine has studied this modifications especially from the perspective of their practical application, based on the need to adopt them or not and the competence for their approbation, as well as the purposes that the public entities aim to achieve for the citizens, that are after all the ones who finance the budgetary credits in which those modifications are carried out.

Thereby, the budgetary credits' transferences and extensions allow their adaptation to the eventualities that can happen during the Budget Year, always adjusting to the budgetary normative and bearing in mind that the public entities' faculty to approve the referred modifications in the budgetary credits is not unlimited.

PALABRAS CLAVE.

Crédito presupuestario, Parlamento, contingencia, presupuesto público, Poder ejecutivo, gastos e ingresos públicos.

KEY WORDS.

Budgetary credit, Parliament, contingency, public budget, Executive power, public expenditures and entries.

ABREVIATURAS.

LGP: Ley General Presupuestaria de 2003.

TRLGP: Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

C(C).A(A): Comunidad(es) Autónoma(s).

art(s): artículo(s).

pfo(s): párrafo(s).

COVID-19: coronavirus *disease* (“enfermedad”, en idioma inglés), enfermedad originada en 2019.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

CE: Constitución Española de 1978.

LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980.

UE: Unión Europea.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

TRLHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2004.

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982.

LOEPSF: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012.

EPI(s): Equipo(s) de Protección Individual.

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.

TC: Tribunal Constitucional.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

TRRS: Texto Refundido del Reglamento del Senado de 1994.

LOTCTas: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982.

ENESA: Entidad Estatal de Seguros Agrarios.

IDAE: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Imsero: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

ÍNDICE.

RESUMEN.....	2
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. CONCEPTOS PRESUPUESTARIOS BÁSICOS.	
2.1. El presupuesto público.....	10
2.2. El crédito presupuestario y el principio de especialidad presupuestaria.....	34
III. NECESIDAD DE ADAPTACIÓN A EVENTUALIDADES DURANTE EL EJERCICIO PRESUPUESTARIO.	
3.1. Los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.....	46
3.2. Las modificaciones de los créditos presupuestarios.....	49
IV. LAS AMPLIACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.	
4.1. Concepto.....	53
4.2. Supuestos de ampliación de créditos presupuestarios.....	55
4.3. Limitaciones respecto a los créditos ampliables.....	60
4.4. Fiscalización de la utilización de créditos ampliables.....	60
4.5. Las ampliaciones en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.....	62
V. LAS TRANSFERENCIAS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.	
5.1. Concepto.....	70
5.2. Competencia y limitaciones a su aprobación.....	71
5.3. Problemas del régimen jurídico de las transferencias de créditos presupuestarios en el Derecho positivo español.....	77
5.4. Las transferencias en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.....	78
VI. CONCLUSIONES.....	83
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	87
VIII. ANEXO.....	91

I. INTRODUCCIÓN.

Las modificaciones de los créditos presupuestarios son las alteraciones que, de forma autorizada, pueden realizarse en los créditos presupuestarios previstos en el estado de gastos de la ley de presupuestos anual, con el fin de adaptarlos a las contingencias que se originen durante el ejercicio presupuestario.

Únicamente se aprobarán las referidas modificaciones en unos supuestos determinados, y siempre con observancia de los requisitos establecidos en las normas jurídicas que las regulan.

Tanto las transferencias como las ampliaciones de créditos presupuestarios se realizan en el marco de una situación eventual, de una necesidad de adaptarse lo máximo posible a esa eventualidad, así como de la satisfacción de las necesidades públicas y del cumplimiento de los fines de interés general.

Por tanto, las transferencias y las ampliaciones de créditos presupuestarios están interrelacionadas, siendo ambas un tipo de modificaciones presupuestarias que, en los últimos años, se han realizado en diferentes ámbitos previstos por el ordenamiento jurídico-presupuestario.

María Teresa SOLER ROCH, una de las referentes en esta disciplina, afirma que las modificaciones presupuestarias son, sin duda, un remedio, pero ha de tenerse en cuenta que, por exigencia del principio de estabilidad presupuestaria, se encuentran supeditadas a una financiación limitada, existiendo a estos efectos, entre otras herramientas de financiación presupuestaria, la del Fondo de Contingencia.

En el presente Trabajo se lleva a cabo un análisis de la realización de las

mencionadas modificaciones presupuestarias, de forma que, mostrando sus orígenes y similitudes en sus elementos más esenciales, sea posible revelar cómo afectan al principio de especialidad presupuestaria en sus distintas vertientes y cuáles son sus problemas, así como su regulación en la Ley de Presupuestos estatal para el año 2021.

A tal fin se exponen en un primer momento qué son ciertos conceptos básicos, como son el presupuesto público, el crédito presupuestario y el principio de especialidad presupuestaria, conceptos pertenecientes a la disciplina jurídico-presupuestaria, cuyo conocimiento resulta imprescindible para posteriormente explicar las modificaciones presupuestarias objeto del presente Trabajo. Se resaltarán, además, la necesidad de que el Presupuesto se adecúe a eventualidades que acontezcan en el ejercicio presupuestario, haciéndose especial referencia al Fondo de Contingencia, así como a los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

Centrados ya en el objeto del trabajo, se pondrá de manifiesto cómo existen ciertas diferencias entre las concepciones que los diversos sectores doctrinales dedicados a la mencionada disciplina tienen respecto a las modificaciones de los créditos presupuestarios, sobre todo en lo que respecta a la competencia para llevarlas a cabo.

Parte importante de la doctrina ha advertido, respecto a la competencia para la aprobación de las transferencias y ampliaciones de los créditos presupuestarios, la existencia de un desapoderamiento *de facto* del Parlamento, a pesar de la competencia que la legislación presupuestaria atribuye, con carácter principal, al poder legislativo.

Asimismo, se expondrán las limitaciones existentes respecto a la aprobación de dichas modificaciones de los créditos presupuestarios, siendo de mayor

entidad en el ámbito de la transferencia de créditos presupuestarios, cuya regulación, no obstante, señala expresamente supuestos excepcionales a las referidas limitaciones.

Por otra parte, y dentro del séptimo capítulo del trabajo, se hará énfasis en algunos de los aspectos más importantes de las ampliaciones de créditos presupuestarios sobre los que se ha ocupado el Derecho Presupuestario. Así, se hará referencia a cuáles son los supuestos de ampliación de créditos presupuestarios y a la fiscalización del uso de los créditos ampliables, así como a la influencia que para estos tiene estar en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria.

Pese al arraigo que, desde antiguo, tienen las modificaciones de los créditos presupuestarios en el Derecho Presupuestario, no se encuentra exento de críticas por algún sector de la doctrina, ya que en la práctica presentan ciertos problemas, contribuyendo ello, junto a la gran practicidad de dichas modificaciones en la actualidad, al interés por realizar este Trabajo de Fin de Grado.

En lo relativo a la metodología empleada para la realización del presente Trabajo, decir que en el mismo se ha llevado a cabo una investigación primordialmente de carácter teórico y documental, procediendo lo expuesto en este Trabajo, en su mayor parte, de normativa tanto reglamentaria como legal, esencialmente la Ley General Presupuestaria, pero también de jurisprudencia constitucional y doctrina científica interpretando la referida normativa.

La mencionada investigación teórica y documental, no obstante, se compagina con ciertas referencias cuantitativas y prácticas, con el fin de mostrar la materia objeto del presente Trabajo de una manera más gráfica.

II. CONCEPTOS PRESUPUESTARIOS BÁSICOS.

2.1. El presupuesto público.

El presupuesto público, en principio y con las salvedades correspondientes, y en lo que se refiere a su mecánica, se puede asimilar a un presupuesto privado, y consiste básicamente en un plan de los ingresos y gastos que, en un tiempo determinado (en este caso, en un ejercicio presupuestario), van a ser realizados por el ente público al que se refiera el presupuesto.

Es importante señalar que en el presupuesto público no se definen o especifican únicamente los ingresos y los gastos públicos, sino que, además, se fijan los propósitos o fines económicos que se pretenden lograr por el ente público correspondiente.

Puede aseverarse que las tres finalidades o funciones principales del presupuesto público son las siguientes: en primer lugar, servir como instrumento o herramienta de control de los entes públicos responsables del cumplimiento de la ley y de la gestión diligente de los créditos presupuestarios que se les haya concedido en atención a unos concretos volúmenes de gastos; en segundo lugar, servir como herramienta de gestión administrativa, teniendo en cuenta que el art. 27.1 de la Ley General Presupuestaria (en adelante, LGP) somete la gestión pública estatal al régimen de la ley de presupuestos anual aprobada en el Parlamento; y, en tercer lugar, servir como herramienta a la hora de llevarse a cabo la política económica¹.

¹ Batlle Martínez, M., Gascón Soriano, C., Torrijos Rodríguez, I., Ibáñez de Aldecoa Quintana, C. y ROJO PÉREZ, M. (Dir.). *Manual sobre presupuestación, ejecución y control del gasto público para España e Hispanoamérica*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales (N.I.P.O.: 188-19-028-7) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (N.I.P.O.: 109-19-087-0). Madrid, 2019, pp. 483-561.

Dentro de la tercera función básica del presupuesto público, y en este sentido, los propósitos del presupuesto público coinciden, siguiendo la tesis del prestigioso economista alemán MUSGRAVE, con las tres funciones o finalidades básicas del sector público con carácter general: en primer lugar, una función de asignar eficientemente los recursos existentes; en segundo lugar, una función de estabilización macroeconómica; y, en tercer lugar, una función redistributiva de la riqueza y la renta, que parte de la reflexión de que es posible que la distribución de la riqueza y la renta que se lleva a cabo por el mercado no esté acorde con la concepción de justicia imperante en la sociedad².

Lo dicho tiene, en cierta manera, un apoyo jurídico constitucional, pues la Constitución Española (en adelante, CE) establece, concretamente en su art. 31.2, que se llevará a cabo, en virtud del gasto público, una asignación de los recursos públicos de carácter equitativo, habiendo de responder tanto su programación como su ejecución a los criterios de eficiencia y de economía³.

Como actualmente España, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.1 CE⁴, es un Estado social, no siendo un Estado liberal puro, los entes públicos tienen encomendadas, entre otras funciones, la de cubrir las necesidades fundamentales o básicas de los ciudadanos. De ahí la necesidad de la obtención de ingresos y la realización de gastos por parte de las entidades u órganos de la Administración Pública.

El art. 1.1 CE también reconoce, entre otros, el principio-valor de la igualdad, lo que se traduce en la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta que hay personas que nacen en un contexto con facilidades

² MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. ISBN 978-00-7044-115-6. Ed. McGraw-Hill, 1959.

³ Art. 31.2 CE: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

⁴ Art. 1.1 CE: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

económicas y oportunidades, pero hay personas que no nacen en dicho contexto, de forma que el Estado ha de proporcionar a estas últimas los medios necesarios para que puedan desarrollarse académica, laboral, económica y socialmente en condiciones de igualdad respecto a las personas que gozan de los recursos suficientes para su desarrollo.

Por añadidura, ha de tenerse en cuenta que, con carácter imperativo, en el art. 133.4 CE se establece que las Administraciones públicas únicamente tienen la posibilidad de realizar gastos públicos, así como contraer obligaciones de carácter financiero, según las disposiciones legales correspondientes⁵.

Se puede decir, de manera rotunda, que el presupuesto público es el instrumento fundamental e imprescindible a la hora de gestionar los gastos públicos, de tal forma que, si no existe presupuesto público alguno aprobado en el Parlamento, no se podrá proceder a la realización de los gastos públicos.

A este respecto, la clasificación por programas o funcional (que es una de las clasificaciones existentes según sea la respuesta o resultado final al que se asigne el gasto público, y responde a la pregunta de “¿para qué se gasta?”) aglutina los créditos presupuestarios en función de la naturaleza de las actividades o tareas que se vayan a realizar, para lo que se fijan unos determinados objetivos o propósitos como marco de la gestión del presupuesto. Según dichos propósitos, los créditos presupuestarios se catalogan mediante los denominados “programas”.

Pues bien, en el último año (2020), España se encuentra en una situación

⁵ Art. 133.4 CE: “*Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*”.

inferior a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) en lo que se refiere a ser eficiente a la hora de gestionar el gasto público, como puede advertirse en la franja resaltada en amarillo en la *Gráfica 3* que se adjunta en el anexo del presente Trabajo, que procede de un Informe de opinión realizado por el Instituto de Estudios Económicos en febrero de 2020.

Según dicho Informe de opinión, España se localiza en el puesto 26º de los 36 Estados que forman parte de la OCDE, demostrándonos ello que la gestión del presupuesto público es mejorable, afirmando lo anterior sin ánimo de hacer entrever ideología política alguna.

Con la intención de hacer una sucinta referencia a las fuentes a través de las cuales el Estado obtiene financiación, esto es, de dónde adquiere el sector público estatal los denominados ingresos públicos, se puede considerar que estos pueden provenir de diferentes fuentes:

En primer lugar, las cotizaciones a la Seguridad Social.

En segundo lugar, los tributos, que constituyen la fuente de financiación pública más relevante y cuantiosa.

En tercer lugar, las transferencias corrientes procedentes de otros entes públicos, siendo un ejemplo de estos ingresos públicos aquellos provenientes de la Unión Europea (en adelante, UE), como pueden ser los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En cuarto lugar, los ingresos patrimoniales, como, por ejemplo, los procedentes del alquiler, a un particular, de un terreno público.

En quinto lugar, los ingresos por enajenación de inversiones, siendo un ejemplo de ello la venta de la empresa pública AENA en 2015, que proporcionó, dicho sea de paso, una gran suma de dinero a las arcas públicas.

En sexto lugar, los ingresos por la emisión de Deuda Pública, pudiéndose ello ejemplificar con la compra de Letras del Tesoro por parte de un

particular, de forma que este, a fin de cuentas, está concediendo un dinero en préstamo al sector público, que hará la oportuna devolución del importe “prestado” más unos intereses.

Ello se entiende sin perjuicio de que existan, sin embargo, ciertas limitaciones para percibir esta última clase de ingresos públicos.

En lo que respecta a los gastos públicos, el Estado está facultado para gastar el dinero obtenido mediante las diferentes formas de financiación pública (salvo la relativa a la Deuda Pública, que tiene ciertas especialidades de régimen, aunque estas son tangenciales respecto al tema objeto del presente Trabajo), a través de los siguientes instrumentos de gasto público:

En primer lugar, los gastos corrientes, que se destinan a satisfacer necesidades públicas a través de la realización de servicios públicos, como por ejemplo la educación o la sanidad.

En segundo lugar, los gastos de inversión, los cuales se dirigen, por ejemplo, a satisfacer el importe del coste de la construcción de una carretera o una universidad pública.

En tercer lugar, las transferencias públicas, que se orientan a la satisfacción de, por ejemplo, subsidios por desempleo o pensiones de jubilación⁶.

En cuarto lugar, los gastos financieros, los cuales son, fundamentalmente, los relativos al abono de los intereses de la Deuda Pública, así como los que respectan a la devolución del capital principal a los particulares que compraron Deuda Pública.

En quinto lugar, los gastos de personal, los cuales se destinan al pago de los servicios prestados por el personal perteneciente a la Administración Pública.

⁶ Ministerio de Hacienda. *Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. Epdata, 28 de octubre de 2020. <https://www.epdata.es/datos/presupuestos-generales-estado-pge-evolucion-datos-estadisticas/60> [Consulta: 6 febr. 2021].

En el presupuesto público, en concreto y a diferencia del presupuesto privado, los gastos a realizar se tienen que, de alguna manera, fiscalizar, existiendo dos tipos de fiscalización:

En primer lugar, una fiscalización *a priori*, en virtud de la cual dichos gastos se tienen que aprobar por los representantes de los ciudadanos a los que van dirigidos. Ello tiene su lógica, ya que, al fin y al cabo, los ciudadanos son los que, fundamentalmente mediante los tributos, hacen posible, a través del cumplimiento de sus obligaciones para con el sistema tributario español, la existencia de ingresos para financiar los gastos públicos.

En segundo lugar, una fiscalización *a posteriori*, respecto a la cual ya afirmaba, en 1996, el profesor de *Politics* de la Universidad de Oxford IAIN McLEAN⁷, que la rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes públicos den cuenta y respondan frente a sus representados (los ciudadanos) sobre el uso de sus poderes y responsabilidades.

La labor de fiscalización es un conjunto de mecanismos jurídicos cuya finalidad es que la mencionada rendición de cuentas constituya un recurso tangible para el fortalecimiento, en general, del sistema democrático.

Puede decirse, de manera sucinta, que la fiscalización es una herramienta de control y racionalidad de la gestión pública, tratándose de una política pública esencial de cara a la comprensión en lo que se refiere a las prácticas administrativas del Estado en materia presupuestaria.

El presupuesto público es, a juzgar por su configuración y orientación, un plan, teniendo, como tal, un carácter apriorístico, pues en la ley de presupuestos anual se prevén los ingresos que se van a obtener

⁷ McLEAN, Iain. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

(mayoritariamente a través de los tributos), habiendo de tenerse en cuenta el ciclo económico en el que se está. Así, por ejemplo, en situaciones como la coyuntura económica ocasionada por el COVID-19, o la crisis económica mundial originada en 2008, ha de tenerse en cuenta que la previsión de ingresos es menor, y que, además, las necesidades de gastos aumentan⁸.

Por tanto, es conveniente para el sector público, al ser la pensión de los deudores tributarios especialmente baja a consecuencia de dicha crisis económica, recurrir a la financiación mediante emisión de Deuda Pública⁹.

Sentado lo anterior respecto a las funciones que ha de cumplir, en general, un presupuesto público, considero que puede realizarse una definición, cuanto menos de carácter aproximativo, del presupuesto público estatal con apoyo en nuestro texto constitucional, teniendo en cuenta que el art. 134.2 CE afirma que el carácter temporal de dicho presupuesto será de índole anual y contendrá todos los ingresos y gastos públicos del sector público estatal, consignándose en el presupuesto también la cuantía de los beneficios de carácter fiscal aplicables en los tributos estatales.

No es menos importante tener en cuenta que, conforme al art. 28.1 LGP, el presupuesto público estatal ha de enmarcarse, cada año, en un escenario presupuestario plurianual, que es la programación de la actividad pública estatal con presupuesto limitativo o, si se quiere, restringido, en la que se va a determinar tanto el equilibrio presupuestario básico como la evolución predecible de los ingresos y gastos públicos, en atención a los

⁸ Ministerio de Hacienda. *Manual de modificaciones presupuestarias* [en línea]. IEF, Plan de Trabajo 2016.

<https://www.campus.ief.es/Foros/Curso00098/Convocatoria002057/ForoConvocatoria0005428/MensajeForoInicio0000371815/MensajeForo0000375014/MANUAL%20modif.%20presupuestarias%202016.pdf> [Consulta: 9 febr. 2021].

⁹ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 70-72.

correspondientes fines estratégicos y a los compromisos de gasto que ya se hubieran asumido.

Ello nos explica por qué las distintas Administraciones Públicas diseñan un marco o escenario presupuestario a medio plazo¹⁰ en el cual se encuadra el presupuesto anual, y mediante el que se asegura una programación del presupuesto acorde con el objetivo de estabilidad presupuestaria¹¹.

El Ejecutivo, según el mencionado precepto de la LGP, ha de respetar, al llevar a cabo actuaciones que tengan una incidencia de índole presupuestaria, los límites fijados por el escenario presupuestario plurianual.

Dichos límites habrán de aplicarse en los tres ejercicios presupuestarios siguientes al ejercicio presupuestario que corresponda¹².

Puede decirse que, atendiendo a la definición que el art. 32 LGP nos proporciona acerca de los Presupuestos Generales del Estado, el presupuesto público es la expresión de carácter cifrado, conjunto y sistemático de los derechos y obligaciones de índole dineraria pendientes de liquidación a lo largo del ejercicio presupuestario correspondiente, por parte de los órganos o entes que forman parte del sector público español.

En este sentido, el presupuesto público es, en primer lugar, un documento jurídico vinculante para las Administraciones Públicas, y que autoriza a las mismas a realizar unos gastos determinados.

En segundo lugar, el presupuesto público es una técnica de gestión, siendo

¹⁰ Se entenderá, según lo dispuesto en el art. 29.2 LOEPSF, que el medio plazo abarca un período mínimo de 3 años.

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública. *Manual de contenidos: Gestión presupuestaria. Unidad 1: Programación presupuestaria* [en línea]. Marzo de 2016, pp. 20-21. <https://bci.inap.es/material-gestión-presupuestaria-online-conceptos-básicos> [Consulta: 28 my. 2021].

¹² Instituto Nacional de Administración Pública. *Manual de contenidos: Gestión presupuestaria. Unidad 1: Programación presupuestaria* [en línea]. Marzo de 2016, pp. 21-22. <https://bci.inap.es/material-gestión-presupuestaria-online-conceptos-básicos> [Consulta: 28 my. 2021].

probablemente una de las más eficaces y potentes de las que tienen las Administraciones Públicas, ya que ofrece una información muy pormenorizada y valiosa acerca de las actividades o funciones específicas que dichas Administraciones ejercen en cada ocasión, acerca de la eficacia y eficiencia en el ejercicio de las mencionadas actividades o funciones concretas, así como acerca del grado de ejecución de las mismas.

En tercer lugar, el presupuesto público constituye una garantía para los ciudadanos, ya que posibilita que las actividades desempeñadas por las distintas Administraciones Públicas vayan orientadas hacia objetivos específicos y previamente determinados (de forma que, por tanto, son conocidos), con sometimiento a inspecciones o comprobaciones expresas¹³.

Realizando una breve, pero importante, referencia al aspecto temporal del presupuesto público, hay que señalar que el período temporal del mismo se corresponde con el denominado ejercicio presupuestario, que, siguiendo lo dispuesto por el art. 34.1 LGP, coincidirá con el año natural. Esto es, abarcará, por tanto, del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, imputándose al ejercicio presupuestario tanto los derechos de índole económica que se hayan liquidado durante el mismo, independientemente del período temporal del que emanen, como las obligaciones, también de índole económica, que se hayan reconocido hasta el 31 de diciembre, siempre que dichas obligaciones provengan de una adquisición, una obra, un servicio, una prestación o, en general, provengan de gastos públicos que se hayan llevado a cabo en el mismo ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos presupuestarios.

Cabe agregar, dentro del concepto general del presupuesto público, una

¹³ Instituto Nacional de Administración Pública. *Manual de contenidos: Gestión presupuestaria. Unidad 1: Programación presupuestaria* [en línea]. Marzo de 2016, p. 4. <https://bci.inap.es/material-gestión-presupuestaria-online-conceptos-básicos> [Consulta: 29 my. 2021].

referencia específica al denominado saldo presupuestario, cuya cuantía dependerá de la diferencia que exista entre los ingresos y los gastos públicos, habiendo de tener en cuenta que se pueden dar tres circunstancias¹⁴:

En primer lugar, que la cuantía de los ingresos y los gastos públicos sea equivalente, en cuyo caso se suele decir que se está en una situación de equilibrio del saldo presupuestario.

En este caso, ha de tenerse en cuenta, por una parte, en el ámbito local, el mandato constitucional contenido en el párrafo segundo del art. 135.2 CE, que ordena a los entes locales que presenten un equilibrio presupuestario; y, por otra parte, en el ámbito estatal, el control del equilibrio financiero que impone el art. 134 LGP, que ordena a la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) realizar una labor de seguimiento del correcto cumplimiento del equilibrio presupuestario de los órganos o entes públicos estatales, enmarcándose esta función dentro de las competencias centralizadoras de la información contable previstas en la LGP correspondientes a la IGAE.

En segundo lugar, que la cuantía de los ingresos públicos supere a la de los gastos públicos, afirmándose, en este caso, que se está ante una situación de superávit.

En este supuesto, hemos de tener en consideración que, en el ámbito local, se exige por el art. 11.4 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) que los entes locales mantengan, si cabe, una situación de superávit presupuestario, y, si no, de equilibrio presupuestario.

Así, si la situación presupuestaria de uno de dichos entes fuese deficitaria, el

¹⁴ MARTÍNEZ ARGUDO, Javier. *El saldo de los PGE y el déficit público* [en línea]. Econosublime, 2 de septiembre de 2020. www.econosublime.com/2017/12/saldo-pge-deficit-publico.html [Consulta: 29 my. 2021].

ente en cuestión incurrirá en una infracción administrativa.

Y, en tercer lugar, que el valor de los ingresos públicos sea inferior al de los gastos públicos, diciéndose en este caso que se está en una situación de déficit, el cual puede ser coyuntural o estructural¹⁵:

El déficit coyuntural, también denominado déficit cíclico, se da fundamentalmente en períodos de recesión económica, y se supera, por lo general, con la reactivación de la economía por el sector público.

A diferencia del déficit coyuntural, que es transitorio, el déficit estructural se extiende durante un prolongado período de tiempo, solíendose hablar, en este caso, de un déficit “permanente”.

No obstante, el Estado, ante esta tercera situación (la de déficit público), tiene a su disposición ciertos instrumentos de financiación del déficit público, habiendo hecho el sector público lo siguiente, sobre todo a raíz de la promulgación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad:

En primer lugar, emitir Deuda Pública, de forma que el sector público toma una cantidad de dinero a préstamo de personas físicas o jurídicas particulares y, transcurrido un determinado período de tiempo, devuelve la suma dineraria que se le prestó más un interés de carácter fijo, el cual, no obstante, se suele entregar al comprador de la Deuda Pública con anterioridad a la suma dineraria principal.

No obstante, en el supuesto de referirnos a la Deuda Pública como fuente de ingresos públicos, existen ciertas limitaciones, por lo peculiar que es dicha

¹⁵ RAYMOND BARA, Josep Lluís. *El saldo del presupuesto coyuntural y estructural en España* [en línea]. Funcas, 23 de abril de 2020. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/023art04.pdf [Consulta: 29 my. 2021].

forma de financiación pública, teniendo en cuenta que puede asemejarse, en cierto modo, al préstamo de dinero entre particulares¹⁶.

En segundo lugar, llevar a cabo un incremento de los impuestos, lo que suele implicar la aparición de ciertos efectos económicos, como el decrecimiento de la inversión y del consumo¹⁷.

Y, en tercer lugar, incrementar la cantidad de dinero circulante, si bien no podrá llevarlo a cabo el Estado español, pues, teniendo en cuenta que forma parte de la UE, no tiene, en este sentido, competencia monetaria alguna.

En este caso existe, como efecto económico principal, una elevada probabilidad de producirse una situación de inflación acusada¹⁸.

Una vez hecha una referencia a las tres posibles situaciones que puede provocar la cuantía de los ingresos y los gastos públicos, considero pertinente referirme, en último lugar, al procedimiento seguido en la elaboración del presupuesto público, teniendo en cuenta que resultan de aplicación a dicho procedimiento tanto la LGP como la ley de presupuestos anual.

Es imprescindible comenzar, a este respecto, exponiendo de forma sucinta el principio de estabilidad presupuestaria, teniendo en cuenta que, tanto los escenarios presupuestarios plurianuales como los objetivos de estabilidad, a los que me referiré posteriormente, son un mecanismo dirigido a facilitar el cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria, y

¹⁶ Bohoslavsky, J.P., Li, Y. y ESPÓSITO, C. (Dir.). *Deuda Pública y Derecho Internacional*. Ed. Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2015, pp. 150-157.

¹⁷ Me adhiero a la opinión de ESTELLER MORÉ.
ESTELLER MORÉ, Alejandro. *Economía de los impuestos*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2014, pp. 70-79.

¹⁸ Bohoslavsky, J.P., Li, Y. y ESPÓSITO, C. (Dir.). Ob. cit., Ed. Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2015, pp. 56-65.

tienen, entre otras funciones, la de dar cumplimiento al Pacto comunitario de Estabilidad y Crecimiento de 1997.

El principio de estabilidad presupuestaria, reflejado en el art. 135 CE¹⁹, es la situación de equilibrio o superávit estructural, llegándose a esta situación si las distintas Administraciones Públicas no presentan un déficit estructural.

El principio de estabilidad presupuestaria se refuerza o complementa con el principio de sostenibilidad financiera, que se encuentra igualmente reflejado en el art. 135 de nuestro texto constitucional, y consiste en la capacidad de las Administraciones Públicas de endeudarse por gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

El principio de estabilidad presupuestaria no solo se encuentra reconocido constitucionalmente, sino también en una disposición legal: la LOEPSF, concretamente en su art. 3.

Lo mismo sucede con el principio de sostenibilidad financiera, establecido en el art. 4 LOEPSF, cuyo apartado segundo, en lo relativo a los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial, ordena estar a lo dispuesto en dicha ley orgánica, en la normativa sobre morosidad y en la normativa comunitaria.

Entrando ya en el procedimiento seguido en la elaboración del presupuesto público, me parece oportuno exponer en este momento las fases de elaboración del Presupuesto, el cual, a fin de cuentas, se materializa en una ley:

¹⁹ El principio de estabilidad presupuestaria, así como el principio de sostenibilidad financiera, quedaron consagrados en el art. 135 CE a raíz de la modificación de este precepto el 27 de septiembre de 2011.

En primer lugar, hemos de tener presentes, ante todo, tanto los escenarios presupuestarios plurianuales como los objetivos de estabilidad, ya que ambos constituyen el marco dentro del cual ha de elaborarse el anteproyecto de ley de presupuestos.

Así, puesto que, para empezar a preparar los presupuestos de un año concreto, es imprescindible tener en cuenta tanto los escenarios plurianuales como los objetivos de estabilidad, ambos deberán fijarse con anterioridad a la elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos.

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que la elaboración del Presupuesto se lleva a cabo por el Gobierno, que se encarga de realizar tanto el anteproyecto como el proyecto de ley de presupuestos anual.

En lo que respecta a los escenarios plurianuales, a los que se refiere el art. 28 LGP y el art. 29.1 LGP²⁰, considero apropiado decir lo siguiente:

La ley de presupuestos tiene un carácter anual, resultando de aplicación al ejercicio presupuestario siguiente, que, como se ha dicho en líneas anteriores, coincide con el año natural.

Año tras año habrá que elaborar unos escenarios que abarquen más de una anualidad, elaborando estos escenarios plurianuales el Ministerio de Hacienda, en base a las propuestas que elaboren los distintos Departamentos ministeriales.

El art. 29.2 LGP ordena, para elaborar los escenarios plurianuales, que se remitan cada año, al Ministerio de Hacienda, los programas plurianuales.

Así, mientras que los programas plurianuales son elaborados por los distintos Departamentos ministeriales, los escenarios plurianuales los elabora

²⁰ Art. 29.1 LGP: “Los escenarios presupuestarios plurianuales contendrán la distribución orgánica de los recursos disponibles y se desarrollarán en programas plurianuales, referidos a los tres ejercicios siguientes, y ajustados a sus previsiones y límites, en los que por centros gestores se establecerán los objetivos a conseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos, así como las dotaciones de los programas presupuestarios”.

el Ministerio de Hacienda en base a los programas plurianuales.

El presupuesto anual debe ajustarse a un “horizonte” temporal de 3 años, de tal forma que los gastos públicos proyectados no son solo los correspondientes al ejercicio presupuestario inmediatamente siguiente, sino a los 3 ejercicios presupuestarios siguientes al ejercicio presupuestario en que se elabora el presupuesto.

En lo que respecta a los objetivos de estabilidad, es importante tener en cuenta lo siguiente:

Según el párrafo primero del art. 135.2 CE, modificado el 27 de septiembre de 2011, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA) podrán incurrir en un déficit estructural superior a los márgenes fijados, en su caso, por la UE para sus Estados miembros.

Ha de determinarse el “techo” de gasto anualmente, concretamente en el primer semestre de cada año, por parte de las Cortes Generales por mayoría simple.

Las reglas para elaborar los presupuestos anuales se fijan, según lo dispuesto en el art. 36.2 LGP, mediante una Orden ministerial emanada del Ministerio de Hacienda, ajustándose dichas reglas a los escenarios plurianuales y a los objetivos de estabilidad.

En las reglas de elaboración de los presupuestos anuales fijadas por el Ministerio de Hacienda, se puede distinguir entre las que se refieren a los estados de ingresos y las que se refieren a los estados de gastos:

Respecto a los estados de ingresos, se ocupan de elaborarlos los centros directivos con competencia en materia de ingresos (por ejemplo, la Secretaría de Estado de Sanidad, o la Secretaría General de Cultura), bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda.

Cada uno de los mencionados centros directivos elaborará su anteproyecto

de ingresos, y se lo remitirá a la Dirección General de Presupuestos.

Respecto a los estados de gastos, la Comisión de Políticas de Gasto, formada por todos los Ministros y presidida por el Ministro de Hacienda, decidirá la cantidad de fondos públicos que podrá gastar cada Ministerio, por lo que, en definitiva, la Comisión de Políticas de Gasto se encarga de la distribución del gasto.

En base a la distribución del gasto realizada por la Comisión de Políticas de Gasto, a los escenarios plurianuales y a los objetivos de estabilidad, se elaborarán las Propuestas de gasto de los centros gestores, que elaborarán los anteproyectos de estados de gastos, que son llevados a cabo por los órganos con dotación diferenciada (por ejemplo, la Casa Real, las Cortes Generales o el Tribunal Constitucional –en adelante, TC-), los Departamentos ministeriales y la Seguridad Social.

Por otra parte, la Comisión de Análisis de Programas se encargará de controlar que los anteproyectos de estados de gastos se ajustan tanto a los escenarios plurianuales y objetivos de estabilidad como a los programas de gasto asignados a cada una de las partidas presupuestarias. Es decir, la Comisión de Análisis de Programas controlará que en cada Departamento ministerial se va a realizar el gasto donde y como se había determinado.

Una vez se hayan elaborado los anteproyectos de estados de gastos, se remitirán a la Dirección General de Presupuestos.

Cuando se han remitido los anteproyectos de estados de ingresos y los anteproyectos de estados de gastos a la Dirección General de Presupuestos, esta remitirá dichos anteproyectos al Ministerio de Hacienda.

El Ministro de Hacienda, junto al Ministro con competencia en materia de Seguridad Social, elaborará el anteproyecto de ley de presupuestos y lo elevará al Consejo de Ministros, que realizará las modificaciones que tenga por convenientes en dicho anteproyecto, que, una vez aprobado por el Consejo de Ministros, se convierte en el proyecto de ley de presupuestos anual para el ejercicio siguiente. Este proyecto de ley de presupuestos se remite a las Cortes Generales para su correspondiente tramitación parlamentaria, habiéndose de hacer esa remisión con anterioridad al día 1 de octubre del año anterior al que se refiera el proyecto de ley de presupuestos²¹.

Una vez previstos los ingresos a percibir, y planteados por el Gobierno los gastos a realizar, el Parlamento termina aprobando, con o sin enmiendas, la ley de presupuestos.

En lo que respecta a la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos, es importante tener en cuenta, en primer lugar, que, según el art. 75.3 CE, la ley de presupuestos, entre otras, se exceptúa de lo previsto en el art. 75.2

²¹ Párrafos primero y segundo de la norma 1ª del art. 36.2 LGP: “*Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda.*

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

Párrafo tercero de la norma 1ª del art. 36.2 LGP: “*La Comisión respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir*”.

Párrafos primero y segundo de la norma 2ª del art. 36.2 LGP: “*Los Ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.*

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

Art. 37.1 LGP: “*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 arts. 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*”.

CE. Este último precepto constitucional establece la posibilidad de que las Cámaras deleguen la aprobación de los proyectos de ley en las Comisiones Permanentes legislativas; y, además, establece la posibilidad de que el Pleno, en cualquier momento, recabe el debate y la votación de un proyecto de ley delegado a alguna de dichas Comisiones.

En lo que respecta a la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos en el Congreso de los Diputados, a raíz de lo dispuesto en el art. 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), se podrían considerar semejantes la tramitación del proyecto de ley de presupuestos y la tramitación de un proyecto de ley cualquiera.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el art. 133.1 RCD dispone que, a la hora de estudiar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado, se seguirá el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la Sección 2ª del Capítulo III del Título V del RCD, que se refiere al proyecto de ley de presupuestos.

Es importante tener en cuenta que el proyecto de ley de presupuestos surge como una iniciativa legislativa del Gobierno, que debe aprobarse por el Consejo de Ministros y, posteriormente, remitirse al Congreso de los Diputados.

Debe tenerse en cuenta que el proyecto de ley de presupuestos goza de una prioridad formal respecto a otros proyectos de ley, tanto en el Congreso de los Diputados, atendiendo a lo dispuesto en el art. 133.2 RCD, como en el Senado, atendiendo a lo previsto en el art. 148.1 del Texto Refundido del Reglamento del Senado (en adelante, TRRS), que establece, además, que la Mesa del Senado aprobará, oída la Junta de Portavoces, el calendario de tramitación de la ley de presupuestos.

Ha de tenerse en cuenta, además, lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del art. 133 RCD, que se refieren a las eventuales enmiendas al proyecto de ley de presupuestos:

Por una parte, las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que impliquen un incremento de los créditos en un determinado concepto, solo podrán admitirse a trámite en caso de que, aparte de no incumplir los requisitos generales, planteen un decremento de cuantía equivalente en la misma Sección. Esto se puede contrastar con la exigencia que el art. 134.6 CE establece de que el Gobierno esté conforme para la tramitación de aquellas enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que impliquen un incremento de los créditos.

Por otra parte, resulta necesario que el Gobierno esté conforme con la tramitación de aquellas enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que impliquen una disminución de los ingresos. Esto se corresponde con la orden que el art. 134.6 CE establece de que, para llevarse a cabo enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que conlleven una disminución de los ingresos, el Gobierno ha de estar conforme para su tramitación.

Expresado de forma resumida, teniendo en cuenta que la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos tiene un carácter tangencial respecto al objeto del presente trabajo, en el Pleno del Congreso de los Diputados se debate sobre las cuantías globales del presupuesto, pudiéndose presentar enmiendas a la totalidad.

Las enmiendas a la totalidad, sin perjuicio de que puedan presentarse, suelen ser rechazadas, pues el Gobierno se “asegura” previamente el apoyo necesario por parte de los grupos parlamentarios.

Una vez finaliza el debate de la aprobación del proyecto de ley de

presupuestos, este se envía a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados.

En la Comisión de Presupuestos del Congreso se debate, a puerta cerrada y más detalladamente, el articulado del proyecto de ley de presupuestos. Además, en su caso, se presentan enmiendas parciales, que se aprobarán o no en función de las limitaciones que se establezcan en la normativa.

Una vez concluido el debate a puerta cerrada, se aprueba un informe que incluirá el proyecto de ley con las correspondientes enmiendas, en su caso.

Después, la Comisión de Presupuestos se encarga de ratificar el mencionado informe, así como de debatir, en su caso, aquellas enmiendas que no se hayan incorporado previamente, esto es, en el debate a puerta cerrada.

El informe de la Comisión de Presupuestos, junto con las enmiendas que se hayan aprobado, constituirá el dictamen de dicha Comisión, que se trasladará al Pleno del Congreso de los Diputados.

Una vez se ha trasladado el dictamen de la Comisión de Presupuestos al Pleno del Congreso de los Diputados, se presentan en el mismo, por cada ministro, las enmiendas a las secciones, y se debate con los grupos parlamentarios acerca de las enmiendas presentadas y los votos particulares.

Una vez se aprueba, por el Pleno del Congreso de los Diputados, el texto del proyecto de la ley de presupuestos, en el que se integra el dictamen de la Comisión de Presupuestos con las enmiendas aprobadas, el mencionado texto se traslada al Senado.

Es importante recalcar que, con carácter general, el art. 148.2 TRRS ordena que se siga el procedimiento legislativo ordinario en el estudio y aprobación de la ley de presupuestos, salvo lo dispuesto en el Capítulo III del Título IV

del TRRS, teniendo en cuenta que el mencionado precepto se encuentra dentro del mencionado Capítulo, rubricado como *Del procedimiento presupuestario*.

Respecto al comienzo de la tramitación en el Senado del proyecto de ley de presupuestos, en primer lugar se lleva a cabo una comparecencia por los altos cargos de la Administración. Después, el Ministro de Hacienda presenta el proyecto de ley de presupuestos en el Pleno del Senado, en el que será debatido.

En caso de que se hayan presentado, por parte de los grupos parlamentarios, propuestas de veto del proyecto de ley de presupuestos, serán debatidas también en el Pleno del Senado.

Si el Pleno del Senado acepta las propuestas de veto, el proyecto de ley de presupuestos se volverá a trasladar, sin modificación alguna, al Congreso de los Diputados.

En el supuesto de que el Pleno del Senado no acepte ninguna de las propuestas de veto, se continuará la tramitación del proyecto de ley de presupuestos.

Una vez finalizada la tramitación del proyecto de ley de presupuestos en el Senado, tendrá lugar una de las siguientes situaciones: en primer lugar, que se apruebe el proyecto de ley de presupuestos sin modificación alguna; en segundo lugar, que se apruebe dicho proyecto de ley con enmiendas; y, en tercer lugar, que el mencionado proyecto de ley sea vetado.

La ley de presupuestos solo podrá publicarse y entrar en vigor en el primer caso, esto es, en el supuesto de que se haya aprobado el proyecto de ley de presupuestos sin ninguna modificación.

En los otros dos casos, esto es, si los presupuestos se han enmendado o vetado, se devolverán al Congreso de los Diputados, en el que serán debatidos.

El Congreso de los Diputados podrá levantar el veto a los presupuestos, requiriéndose para ello mayoría absoluta, en la primera votación, o mayoría simple, en caso de realizarse una segunda votación, que se realizaría dos meses más tarde.

Por otra parte, el Pleno del Congreso de los Diputados, en lo que respecta a las enmiendas presentadas en el Senado, se pronunciará sobre las mismas, de forma que se mantendrán aquellas que se aprueben, y se suprimirán aquellas que se rechacen por el Pleno del Congreso.

Finalmente, la ley de presupuestos aprobada será promulgada y publicada en el BOE, para su posterior entrada en vigor²².

Pues bien, lo que se aprueba en la ley de presupuestos con respecto al gasto no son, por así decirlo, gastos concretos, sino los denominados créditos presupuestarios, que no son más que autorizaciones para emplear dinero público, esto es, para emplear los ingresos que se prevé obtener, en determinado tipo de gastos²³.

Tras la tramitación parlamentaria y, en su caso, aprobación del proyecto de

²² MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho financiero y tributario. Lecciones de cátedra*. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 978-84-1308-983-6. Ed. Civitas, 21ª edición, Pamplona, 2020, pp. 401-440.

²³ Art. 35.1 LGP: “*Son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades a que se refiere el art. 33.1.a) de esta Ley, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. Su especificación vendrá determinada, de acuerdo con la agrupación orgánica, por programas y económica que en cada caso proceda, conforme a lo establecido en los arts. 40, 43 y 44 de esta Ley, sin perjuicio de los desgloses necesarios a efectos de la adecuada contabilización de su ejecución*”.

ley de presupuestos en las Cortes Generales, el proyecto de ley de presupuestos se transforma en la ley de presupuestos.

Es importante tener en cuenta, por otra parte, que, conforme al art. 38.1 LGP, que plasma legalmente el mandato constitucional del art. 134.4 CE, en caso de que la ley de presupuestos no se apruebe con anterioridad al primer día del ejercicio económico correspondiente, se prorrogará automáticamente el Presupuesto inicial del ejercicio anterior, hasta el momento en que se apruebe y publique el nuevo Presupuesto en el BOE.

Para finalizar la exposición del presente apartado, señalar, en primer lugar, que, en definitiva, se puede decir que, realmente, lo que se aprueba por las Cortes Generales, siendo lo que nos interesa a los efectos del objeto del presente trabajo, son los créditos presupuestarios, es decir, las cantidades de recursos dinerarios públicos que se pueden emplear en la realización de los gastos públicos.

Y, en segundo lugar, indicar que resulta de gran importancia hacer referencia al ámbito subjetivo del presupuesto público, ya que dentro del sector público estatal al que se refiere la Ley de Presupuestos Generales del Estado existe lo siguiente²⁴:

Por un lado, el denominado “sector público estatal administrativo”, formado por las siguientes entidades u órganos, que tienen un presupuesto de carácter limitativo y consolidado: las entidades estatales, los organismos autónomos, las entidades integrantes del Sistema de la Seguridad Social, y, por último, el resto de entidades del sector público estatal a las que resulte aplicable el régimen de especificaciones y de modificaciones de la LGP, o

²⁴ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 23-26.

cuya normativa específica confiera un carácter limitativo a su presupuesto²⁵.

Y, por otro lado, el denominado “sector público estatal no administrativo”, que no nos incumbe a los efectos del objeto del presente trabajo, y que está formado por entidades que tienen un presupuesto de carácter no limitativo y estimativo, como, por ejemplo, la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado²⁶.

Abandonando los aspectos puramente técnico-jurídicos del presupuesto público, esto es, los elementos meramente teóricos del mismo, considero relevante señalar que el Ministerio de Hacienda, en su seguimiento de la evolución de los principales ingresos del Estado, muestra la preponderancia de los impuestos (directos e indirectos) en la financiación pública, tal como se muestra en la *Gráfica 1* adjuntada en el anexo de este trabajo.

Atreviéndome a realizar un juicio de valor sobre los Presupuestos del presente año (2021), que tienen su contexto en la crisis económica originada por la crisis sanitaria del coronavirus, teniendo en cuenta, además, que el aumento de casos diarios no permite otra cosa sino ser pesimista, el cuarto trimestre será peor de lo que inicialmente se estimó, por lo que las previsiones económicas se siguen revisando a la baja para este año, según se observa en la *Gráfica 2* adjuntada en el anexo de este trabajo.

²⁵ Ministerio de Hacienda. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (N.I.P.O.: 185-20-065-6). Madrid, 2021, p. 21. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf> [Consulta: 29 my. 2021].

²⁶ Ministerio de Hacienda. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (N.I.P.O.: 185-20-065-6). Madrid, 2021, p. 22. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf> [Consulta: 29 my. 2021].

A este respecto, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) ha alertado de los riesgos existentes en el contexto de extrema incertidumbre en que nos encontramos, recomendando que las previsiones fiscales se hagan con la cautela necesaria para contemplar la posibilidad de que se den escenarios más adversos que el que prevé el Gobierno.

2.2. El crédito presupuestario y el principio de especialidad presupuestaria.

Los créditos presupuestarios son aquellas asignaciones o dotaciones de recursos económicos previamente consignados en la correspondiente ley de presupuestos anual, con la finalidad principal de que el centro gestor del presupuesto al que se otorguen o atribuyan dichos créditos pueda llevar a cabo la ejecución del gasto público.

Los créditos presupuestarios se atribuyen a los distintos centros gestores para que estos puedan llevar a cabo los gastos públicos, con los cuales poder satisfacer las necesidades colectivas cuyo cubrimiento se encomienda a dichos órganos o centros gestores del presupuesto.

Estas dotaciones tienen un carácter limitativo (o, si se quiere, restrictivo), constituyendo la máxima autorización de gasto público que cada uno de los centros gestores puede ejecutar, atendiendo a las asignaciones de gasto individualizadas figurantes en la ley de presupuestos, de cara a la satisfacción de los fines o propósitos que, en su momento, se aprobaron en las Cortes Generales.

Los créditos presupuestarios son, así, las asignaciones de gasto individualizadas que se realizan respecto a los órganos o centros gestores

con presupuesto limitativo, o, si se quiere, con presupuesto restringido²⁷.

Hacer referencia ahora a los criterios de clasificación de los créditos presupuestarios, teniendo en cuenta que dichos criterios sirven para saber a qué nivel de especificación o especialidad los créditos presupuestarios son limitativos. De lo dispuesto en el art. 40.1 LGP se puede extraer que los créditos presupuestarios que figuran en los estados de gastos de los presupuestos del sector público estatal administrativo, se clasifican conforme a tres criterios:

En primer lugar, se clasifican siguiendo un criterio orgánico, que tiene que ver con el ente u órgano gestor que puede llevar a cabo el gasto. Siguiendo este criterio orgánico, los créditos asignados a los diferentes centros gestores del gasto de los órganos con dotación diferenciada en la ley de presupuestos, se agruparán por secciones y, dentro de cada sección, por servicios.

Los créditos presupuestarios se clasifican orgánicamente en función de los siguientes subsectores: el Estado, dividido en secciones, y estas, a su vez, en servicios; los organismos autónomos de la AGE; la Seguridad Social; las agencias estatales; y el resto de entidades públicas estatales cuyo presupuesto de gastos sea de carácter limitativo (por ejemplo, la Agencia Española de Protección de Datos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria -en adelante, AEAT-, la Comisión Nacional de la Competencia, el Consejo Económico y Social estatal, el Museo Nacional del Prado o el Instituto Cervantes)²⁸.

En segundo lugar, los créditos presupuestarios se estructuran siguiendo un

²⁷ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 89-92.

²⁸ Repositorio de Objetos de Aprendizaje de la Universidad de Sevilla. *El Gasto Público: El Presupuesto. Estructura de los estados de gasto de los Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. DOI: https://rodas5.us.es/file/1f745f2e-d893-bafc-2115-145871975f9b/1/gasto_publico_p_wimba_scorm.zip/pagina_17.htm [Consulta: 24 mzo. 2021].

criterio por programas, que tiene que ver con el fin o propósito perseguido con la realización del gasto que se autoriza con cada crédito presupuestario. A este respecto, hemos de empezar teniendo en cuenta lo que la LGP entiende por “programa de gasto del presupuesto anual”, estableciendo su art. 35.4 que este programa es el conjunto de créditos puestos a disposición de los órganos gestores responsables de ejecutarlos, para la consecución de los fines o propósitos anuales establecidos en la ley de presupuestos. Así, un “programa de gasto de carácter plurianual” es un conjunto de gastos cuya ejecución se considera necesaria en el desarrollo de actividades dirigidas al logro de unos fines predeterminados, los cuales pueden ser la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores del gasto.

Hay que tener en cuenta, además, lo que disponga al respecto la orden ministerial de elaboración de los presupuestos generales del Estado para cada año. Así por ejemplo, lo que dispone el art. 6 de la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021. Concretamente, en el apartado 1.1 del citado precepto se dice que la asignación de recursos se llevará a cabo dentro de una estructura de programas de gasto, que ha de adecuarse al contenido de las diferentes políticas de gasto que delimitan y precisan cada una de las áreas de actuación del presupuesto, y permitirá que los centros gestores agrupen los créditos presupuestarios en función de los fines que se pretenden lograr.

En tercer lugar, los créditos presupuestarios se estructuran siguiendo un criterio económico, que tiene que ver con aquello en lo que se gastan los fondos públicos. Conforme a este criterio, los créditos presupuestarios incluidos en los estados de gastos del presupuesto se estructurarán en

función de su naturaleza económica, según la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos que se fije en la Orden de elaboración del presupuesto aprobada para el correspondiente año.

Pues bien, la especificidad se da entre créditos presupuestarios que guardan algún tipo de semejanza, pudiéndose descartar, en este sentido, la posibilidad de que un crédito para gastos de personal (para la retribución de Altos Cargos, por ejemplo) dado a una sección (al Ministerio del Interior, por ejemplo) se reasigne para gastos de personal (para la retribución de Funcionarios del Cuerpo Administrativo, por ejemplo) de otra sección (del Ministerio de Defensa, por ejemplo)²⁹.

Por otra parte, los créditos presupuestarios tienen un carácter limitativo en un triple sentido, en virtud del principio de especialidad presupuestaria:

En primer lugar, los créditos presupuestarios tienen una limitación cualitativa, en virtud de la cual cada crédito presupuestario puede dedicarse exclusivamente para realizar un determinado tipo de gastos públicos.

En segundo lugar, los créditos presupuestarios tienen una limitación de índole cuantitativa (la cual es denominada por la LGP como *limitación de los compromisos de gastos*), que implica que cada crédito presupuestario puede destinarse a un determinado tipo de gasto público hasta una cuantía máxima. Así, el principio de especialidad en su vertiente cuantitativa implica la prohibición de gastar una cantidad de fondos públicos superior a la que se haya aprobado en las Cortes Generales.

²⁹ Considero acertada la opinión de BAYONA DE PEROGORDO, para quien la especificidad tiene lugar entre créditos presupuestarios con alguna semejanza entre sí, de tal forma que se pueden descartar aquellos créditos que, pese a ser similares atendiendo a la clasificación económica, sean diferentes en otros aspectos. BAYONA DE PEROGORDO, Juan José; SOLER ROCH, María Teresa. *Materiales de Derecho Financiero*. ISBN 978-84-86776-72-5. Ed. Compás, 2008, pp. 168-170.

Y, en tercer lugar, existe una limitación temporal de los créditos presupuestarios, que supone que un determinado crédito presupuestario solo estará vigente mientras lo esté la ley de presupuestos anual.

Así, en virtud de las vertientes cualitativa, cuantitativa y temporal del principio de especialidad presupuestaria, un crédito presupuestario se podrá destinar exclusivamente para llevar a cabo un determinado tipo de gastos públicos hasta una cuantía máxima, durante el ejercicio presupuestario en que esté vigente dicho crédito presupuestario³⁰.

En lo que respecta a las consecuencias del incumplimiento del principio de especialidad presupuestaria, decir lo siguiente, en función de que se vulnere la limitación cualitativa, la limitación cuantitativa o la limitación temporal:

Respecto a la transgresión de las limitaciones cualitativa y cuantitativa, el art. 46 LGP impone la nulidad de pleno derecho para aquellas disposiciones generales de rango inferior al de ley y actos administrativos que incumplan esta limitación.

Esta sanción impuesta por la LGP consistente en la nulidad radical de los actos administrativos y disposiciones generales de rango inferior al de ley que incumplan la limitación de los compromisos de gastos, tiene su lógica, desde el punto de vista de las fuentes del ordenamiento jurídico. Esto se afirma teniendo en cuenta que la correspondiente ley de presupuestos es jerárquicamente superior a los mencionados actos administrativos y disposiciones generales de rango inferior al de ley, ya que aquella es una norma legal, mientras que, estos, no.

Respecto a la transgresión de la limitación temporal, según establece el art.

³⁰ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 57-59.

49.2 LGP, los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, esto es, los créditos que se hayan utilizado para satisfacer un gasto público que, en el último día del correspondiente ejercicio presupuestario, no resulte afectado al cumplimiento de una determinada obligación que ya haya sido objeto de reconocimiento, serán anulados de pleno derecho.

Es importante, por otro lado, señalar que la ley brinda a los entes públicos con presupuesto limitativo, con el objeto de ajustar los créditos presupuestarios aprobados a los gastos públicos que se vayan originando durante el ejercicio presupuestario, una serie de herramientas que permiten una cierta flexibilización de las limitaciones cualitativa, cuantitativa y temporal impuestas constitucional y legislativamente a dichos créditos.

Puede decirse que la mencionada posibilidad de flexibilización se concreta en la característica de los créditos presupuestarios denominada especificidad o especificación, que, de algún modo, hace “maleables” los créditos presupuestarios para poder trasvasar fondos de un crédito a otro que, de alguna manera, sea semejante.

Es importante no confundir la especificidad con las transferencias en cuanto modificaciones presupuestarias, por mucho que se asemejen, ya que la especificidad, a diferencia de la transferencia, no es una modificación presupuestaria. Además, la transferencia de créditos presupuestarios solo se dará cuando no sea posible la especificidad³¹.

³¹ Me adhiero a la opinión de CORCUERA TORRES, para quien tanto la especificidad como las transferencias implican una movilización o trasvase de fondos de unos créditos presupuestarios a otros.
CORCUERA TORRES, Amable. *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 41.

Ello tiene que ver con el nivel de vinculación o especificación al que los créditos presupuestarios son vinculantes o limitativos. A este respecto, el párrafo segundo del art. 27.2 LGP establece que el carácter vinculante y limitativo de los créditos presupuestarios de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), de sus organismos autónomos y de las entidades del sector público estatal administrativo, será el correspondiente al nivel de especificación con que figuren en la correspondiente ley de presupuestos.

Por añadidura, el art. 43.1 LGP exige que los créditos presupuestarios se especifiquen, en la ley de presupuestos, a nivel de concepto, quedando a salvo la especificación de los créditos para cubrir gastos de personal y gastos corrientes en bienes y servicios, que será a nivel de artículo, y la especificación de las inversiones reales, que será a nivel de capítulo.

Además, ello ha de entenderse sin perjuicio de que, según el art. 43.2 LGP, la especificación de unos créditos presupuestarios tasados en este precepto será al nivel correspondiente en función de su clasificación económica, siendo estos créditos los siguientes: los dirigidos a cubrir atenciones de índole protocolaria y representativa así como gastos reservados³²; los dedicados al alquiler de edificios y otras construcciones; los declarados ampliables según lo previsto en el art. 54 LGP; los que fijen asignaciones con identificación del beneficiario, salvo las asignaciones dedicadas a cubrir transferencias corrientes o de capital al exterior; los que se fijen, en su caso, en la correspondiente ley de presupuestos; y los créditos extraordinarios otorgados durante el ejercicio presupuestario.

³² Los gastos reservados, también denominados fondos reservados, vienen a ser, atendiendo a lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, aquellos consignados como tales en la ley de presupuestos y que se dirigen a cubrir los gastos que se consideran necesarios para la seguridad y defensa estatales. A diferencia de los demás gastos públicos, los gastos reservados tienen carácter secreto y un sistema especial de justificación y control externo.

A este respecto, con la finalidad de tener una visión esquemática de los niveles de especificación o vinculación, se adjunta en el anexo de este trabajo una representación gráfica de ello (*Gráfica 4*).

Debe tenerse en cuenta, por tanto, que la especificidad es el paso previo, o, dicho de otra forma, lo que hay que comprobar, antes de realizar una modificación presupuestaria.

Es de gran importancia, también, tener en cuenta que el crédito presupuestario no confiere “carta blanca” al centro gestor correspondiente para realizar los gastos que desee, sino que autoriza la utilización de los ingresos públicos en unos gastos determinados, en virtud del principio de especialidad presupuestaria, en sus tres vertientes (cuantitativa, cualitativa y temporal). Así, el centro gestor destinatario del crédito presupuestario solo estará autorizado para utilizar hasta un montante determinado de dinero en determinado tipo de gastos, durante el ejercicio presupuestario al que se refiere la ley de presupuestos.

La LGP, de modo taxativo, indica, concretamente en su art. 27.2, que los créditos presupuestarios se destinarán con carácter exclusivo a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la ley de presupuestos.

El hecho de que exista una ley de presupuestos aprobada en las Cortes Generales no significa que el Gobierno esté habilitado plenamente para llevar a cabo los gastos públicos reflejados en dicha ley, de tal forma que esta no implica que el Ejecutivo disponga de un “cheque en blanco” para llevar a cabo los gastos que crea oportunos, ni en la medida o en el momento que considere oportunos.

El principio de especialidad, que resulta de gran trascendencia en la materia

objeto del presente Trabajo, conlleva que los créditos presupuestarios tienen, *grosso modo*, nombre y apellidos, lo que supone la existencia de los mencionados límites cualitativo, cuantitativo y temporal de los créditos presupuestarios.

Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que el límite cualitativo puede ser “modulado”, realizándose en este caso una alteración del destino del crédito presupuestario: es el caso de las transferencias de créditos presupuestarios.

Similar a la posibilidad de modificación del límite cualitativo, el límite cuantitativo puede ser también modulado, llevándose a cabo, por consiguiente, una flexibilización o relajación del principio de especialidad cuantitativa, alterándose la cuantía del crédito presupuestario: es el caso de las generaciones, las ampliaciones y las transferencias de créditos presupuestarios.

El límite temporal puede ser, también, objeto de modulación, mediante una flexibilización del principio de especialidad temporal, alterándose el período de ejecución del crédito presupuestario: aquí se incluyen las incorporaciones de créditos presupuestarios, así como los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

Es importante señalar que existen excepciones al principio de especialidad presupuestaria en su vertiente temporal, pudiéndose decir que esta excepcionalidad se concreta legalmente en el art. 34.3 LGP, que permite la aplicación, a créditos presupuestarios del ejercicio corriente, de obligaciones que se hayan contraído en ejercicios presupuestarios anteriores para las que se anulara crédito en el ejercicio de procedencia. El art. 34.3 LGP establece también que se podrán atender, con cargo a créditos presupuestarios del ejercicio corriente, obligaciones que se hayan contraído en ejercicios

presupuestarios anteriores, en los supuestos en que figure dotado un crédito presupuestario específico dedicado a cubrir las mencionadas obligaciones, independientemente de que exista o no saldo de crédito anulado en el ejercicio de procedencia.

Así, en resumidas cuentas, y expresándolo *grosso modo*, en la ley de presupuestos ha de establecerse claramente en qué, cuánto y cuándo se van a gastar los fondos públicos destinados, en virtud de los créditos presupuestarios, a la satisfacción de gastos públicos.

III. NECESIDAD DE ADAPTACIÓN A EVENTUALIDADES DURANTE EL EJERCICIO PRESUPUESTARIO.

Uno de los principales problemas en materia de créditos presupuestarios es la posible inexistencia de correlación entre el presupuesto público previsto y las necesidades económicas que realmente hayan de afrontarse en el transcurso del ejercicio presupuestario.

Existe la necesidad de que, mientras dure el ejercicio presupuestario, el Gobierno pueda hacer alguna modificación en el Presupuesto aprobado por el Parlamento, para poder realizar gastos que no se pudieron prever al elaborar el proyecto de ley de Presupuestos, ni al aprobarse por las Cortes Generales, pero que deben realizarse durante el ejercicio presupuestario en curso. Pues bien, las modificaciones presupuestarias son, precisamente, una herramienta de ductilidad necesaria de cara a que el Ejecutivo pueda adoptar una decisión frente a circunstancias no previstas cuya resolución no puede posponerse a un ejercicio presupuestario posterior.

Así, a lo largo del ejercicio presupuestario pueden ocurrir contingencias económicas que hay que afrontar con la cuantía de ingresos aprobada en la

ley de presupuestos, surgiendo con ello la necesidad de que los créditos presupuestarios puedan modificarse sin necesidad de tener que volver a las Cortes Generales en todos los casos para aprobarse nuevos créditos.

A este respecto cabe decir que la normativa actual fija un reparto de competencias entre el Gobierno y el poder legislativo, en lo que se refiere a la realización de modificaciones o alteraciones en el gasto público concreto establecido en la ley de presupuestos, pudiéndose distinguir, así, entre modificaciones presupuestarias competencia del Gobierno y modificaciones presupuestarias competencia del Parlamento³³.

Un aspecto de interés en este sentido es que un sector de la doctrina ha afirmado que existe un recurso “sistemático” a la figura normativa del decreto-ley a la hora de otorgar créditos extraordinarios, pudiéndose destacar, en esta materia, la STC 126/2016, de 7 de julio, que estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por determinados Grupos Parlamentarios contra un precepto de un decreto-ley de 2014 por el que se destinaban, aproximadamente, 880 millones de euros para pagar las obligaciones relativas a programas especiales de armamento.

Entre las razones expuestas por el TC para justificar su decisión, se puede mencionar, entre otras, la de que no puede deducirse, tanto del expediente tramitado en el Ministerio de Defensa para la promoción del decreto-ley como de la memoria abreviada del decreto-ley, ningún argumento concluyente que respalde el recurso a la figura del decreto-ley, ya que no se aduce nada acerca de la extraordinaria y urgente necesidad que justificaría la utilización de dicha figura normativa³⁴.

³³ GÓMEZ LUGO, Yolanda. *El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio* [en línea]. Foro y Ágora. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Septiembre de 2016. Nº 11, p. 92. ISSN 2253-6655-<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3281>- DOI: <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2016.3281> [Consulta: 21 mzo. 2021].

³⁴ STC 126/2016, de 7 de julio, FJº 3º. ECLI:ES:TC:2016:126.

En lo que respecta a la necesidad de adaptarse, durante el ejercicio presupuestario, a contingencias que puedan producirse, es necesario hacer una breve referencia, con carácter previo a la exposición de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito y de las modificaciones de los créditos presupuestarios, al Fondo de Contingencia.

Antes de abordar el Fondo de Contingencia, señalar, en primer lugar, que es posible que surja la necesidad de afrontar un gasto imprevisto durante la fase de ejecución del Presupuesto. Constituye un ejemplo de ello el hecho de no haber crédito suficiente.

En segundo lugar, señalar que el ordenamiento jurídico prevé dos escenarios para afrontar un gasto imprevisto en la fase de ejecución del Presupuesto: el primer escenario es que las Cortes Generales aprueben créditos extraordinarios o suplementos de créditos respecto al monto total del gasto aprobado en la ley de presupuestos por el Parlamento; y el segundo escenario, por otra parte, que el Gobierno realice modificaciones en alguno de los créditos presupuestarios aprobados, sin implicar un mayor gasto respecto al monto total del gasto aprobado en la ley de presupuestos por el Parlamento.

Dicho *grosso modo*, el Fondo de Contingencia es una cantidad de recursos dinerarios públicos que todavía no tiene destino, es decir, no está asignada a un determinado tipo de gastos, pero que se puede emplear en caso de darse una eventual circunstancia que así lo requiera.

El Fondo de Contingencia no es un instrumento en sí, sino que se trata de una cantidad de dinero determinada que se puede utilizar, bien para aprobar nuevos créditos presupuestarios, o bien para modificar los mismos³⁵.

³⁵ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 93-95.

Será el Ejecutivo, en la medida en que haya dinero disponible en el Fondo de Contingencia, el que podrá hacer, con cargo al mismo, las modificaciones que estime pertinentes, bien a través de las distintas figuras de modificación de créditos presupuestarios ya aprobados, o bien mediante la aprobación de créditos extraordinarios o suplementos de créditos³⁶.

Las ampliaciones de créditos presupuestarios, que son, en sentido estricto, modificaciones de los créditos presupuestarios, se realizan con cargo al Fondo de Contingencia.

Pues bien, realmente, aunque muchas de las modificaciones que se realizan por el Ejecutivo supongan un aumento de los créditos respecto a los créditos que se han aprobado, no alteran el monto total del gasto aprobado en la ley de presupuestos por el Parlamento. Ello se debe a que se ha establecido un Fondo de Contingencia en la ley de presupuestos aprobada por las Cortes Generales, realizándose con cargo a dicho Fondo las modificaciones que pudieran suponer una alteración del monto total del gasto aprobado en la ley de presupuestos por el Parlamento.

3.1. Los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

Junto a las incorporaciones de créditos presupuestarios, la figura de los créditos extraordinarios y suplementos de créditos es una modificación presupuestaria que supone una alteración de la limitación temporal de los créditos presupuestarios, en cuanto a que implica “traer” obligaciones de ejercicios presupuestarios anteriores.

³⁶ ANDREU MESTRE, Apolonia. *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 84-8406-621-5. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 77-82.

Además de las transferencias de créditos presupuestarios, las generaciones, las ampliaciones y las incorporaciones de los mismos, existen otros dos mecanismos, herramientas o instrumentos para llevar a cabo modificaciones presupuestarias: la realización de créditos extraordinarios y la suplementación de créditos.

La peculiaridad de los créditos extraordinarios es que estos se realizan cuando nace una necesidad de llevar a cabo un gasto público para el que no hay un crédito presupuestario aprobado. Por ejemplo, ha de llevarse a cabo un crédito extraordinario para la compra de mascarillas para las Administraciones públicas habituales, como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior o los Cuerpos de Policía.

Así, cuando surge la necesidad de cubrir un gasto público no aprobado en la ley de presupuestos, hay que crear un crédito o partida de carácter extraordinario para satisfacer el importe de dicho gasto no previsto.

Por tanto, los créditos extraordinarios surgen en los casos en que haya de hacerse frente a un gasto público con cargo en el presupuesto público, siempre que no haya crédito presupuestario alguno previsto para cubrir dicho gasto en la ley de presupuestos del ejercicio presupuestario correspondiente³⁷.

Los créditos extraordinarios son, dicho de otra manera, aquellas operaciones de índole presupuestaria que consisten en la tramitación de un crédito

³⁷ Me adhiero a la opinión de MARTÍNEZ GINER, para quien el nacimiento de los créditos extraordinarios se da en aquellos supuestos en que se tenga que realizar un gasto público con cargo en el presupuesto público, siempre y cuando no se haya previsto crédito presupuestario alguno para hacer frente a dicho gasto en la ley de presupuestos del correspondiente ejercicio presupuestario.

MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 105-106.

presupuestario inédito en aquellos casos en que se tenga que afrontar un gasto público que no admita demora hasta el siguiente ejercicio presupuestario, siempre que se den los siguientes requisitos o condiciones: en primer lugar, que no haya ningún crédito consignado que sea idóneo o adecuado; en segundo lugar, que, aunque el crédito consignado sea adecuado, no sea bastante ni ampliable; y, en tercer lugar, que no exista la posibilidad de que el crédito consignado no ampliable ni suficiente sea dotado mediante el resto de modificaciones presupuestarias, es decir, mediante las transferencias, las generaciones, las ampliaciones y las incorporaciones de créditos presupuestarios, atendiendo a lo dispuesto en el art. 55.1 LGP.

En cuanto a la suplementación de crédito, aunque, aparentemente, pueda parecer lo mismo que la figura de la ampliación de créditos, no son equivalentes, ya que, dicho *grosso modo*, mientras la suplementación de crédito se da en un ámbito más amplio, la ampliación de créditos se da en un ámbito más específico.

La suplementación de crédito se da en los mismos casos en que pueden realizarse los créditos extraordinarios, esto es, en aquellos supuestos en que se tenga que hacer frente a un gasto sin posibilidad de demora hasta el ejercicio presupuestario siguiente; pero con la particularidad, en el caso de la suplementación de crédito, de que sí existe el crédito presupuestario correspondiente a la satisfacción de dicho gasto, pero la cantidad dineraria que se ha aprobado en ese crédito presupuestario no resulta bastante, por lo que es necesario incrementarla.

Así, en la suplementación de crédito la partida presupuestaria para satisfacer el gasto de que se trate sí existe, pero el crédito resulta insuficiente, es decir, la cantidad que se había afectado a dicho gasto ha de aumentarse. Por ejemplo, si el Ministerio de Sanidad tenía previsto comprar, para uso

habitual, 10 millones de mascarillas por un precio total de 1 millón de euros, a raíz de la situación sanitaria generada por el COVID-19 dicho Ministerio se va a ver obligado a comprar 40 millones de mascarillas por un importe total de 4 millones de euros, existiendo la necesidad, por tanto, de suplementar el crédito presupuestario correspondiente.

Siguiendo con el estudio de la suplementación de crédito, se trata de una modificación presupuestaria aplicable a una cantidad muy amplia de supuestos, no existiendo límite alguno que esté relacionado con el gasto en sí, de forma que la suplementación de crédito puede valer, por ejemplo, para mascarillas, para EPIs, para utilizar en arrendamiento o adquirir un determinado bien mueble o inmueble, etc.

3.2. Las modificaciones de los créditos presupuestarios.

Una vez expuestos los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, hacer ahora una referencia general y sucinta de las modificaciones de los créditos presupuestarios, que son las generaciones de créditos, las incorporaciones de créditos, las ampliaciones de créditos y las transferencias de créditos, siendo estas dos últimas el objeto principal del presente Trabajo.

Pero, antes de analizar dichas modificaciones, hemos de tener claro qué son las modificaciones de los créditos presupuestarios, las cuales consisten en aquellas modulaciones de dichos créditos que se llevan a cabo cuando, en la ejecución del Presupuesto, aparecen gastos no previstos o superiores a los estimados con carácter previo, y que han de ser atendidos.

Expresado de forma más técnica, las modificaciones de los créditos presupuestarios son aquellas transformaciones llevadas a cabo en el

Presupuesto mediante las que se imputa un importe total o parcial de un crédito a otras aplicaciones presupuestarias de diferente vinculación dentro del ejercicio presupuestario. Ello siempre dentro de unos límites y con arreglo a un procedimiento establecido.

Para llevarse a cabo, las modificaciones de créditos presupuestarios requieren de un procedimiento administrativo regulado en una Orden del Ministerio de Hacienda³⁸, siendo necesario, además, un documento contable³⁹.

Las generaciones de créditos presupuestarios suponen una flexibilización del principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa, y, según ciertos autores, como Amable Corcuera Torres o Apolonia Andreu Mestre, también implican una modulación de la vertiente cualitativa del principio de especialidad presupuestaria⁴⁰.

Las generaciones de créditos son modificaciones que incrementan los créditos a consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el Presupuesto inicial⁴¹.

Las incorporaciones de créditos presupuestarios conllevan una modulación de la vertiente temporal del principio de especialidad presupuestaria, y suponen el traslado de fondos del ejercicio presupuestario anterior al ejercicio presupuestario presente, en unos casos concretos⁴².

³⁸ Orden EHA/657/2007, de 15 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.

³⁹ Este documento contable es el “Documento MC (siglas de «modificaciones de crédito»)”.

⁴⁰ ANDREU MESTRE, Apolonia. Ob. cit. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 84-8406-621-5. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 289-291.

⁴¹ Según lo dispuesto en el art. 53.1 LGP.

⁴² Previstos en el art. 58 LGP.

Las ampliaciones de créditos presupuestarios, que serán analizadas con detalle posteriormente, implican una relajación del principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa. Consisten en modificaciones al alza en el presupuesto de gastos, en el que se concreta un aumento del crédito presupuestario hasta que alcanza el importe necesario, habiéndose de tener en cuenta que únicamente pueden declararse ampliables aquellas partidas presupuestarias previstas legalmente⁴³.

Las transferencias de créditos presupuestarios conllevan una flexibilización del principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cualitativa, y consisten en traspasos de dotaciones entre créditos presupuestarios, llevándose a cabo entre diferentes créditos e, incluso, mediante la creación de nuevos créditos.

Como las transferencias de créditos son traspasos, la cuantía del crédito presupuestario no aumenta ni disminuye, no produciéndose, por tanto, una quiebra del principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa⁴⁴.

⁴³ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 102-104.

⁴⁴ MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. Ob. cit. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018, pp. 97-99.

IV. LAS AMPLIACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.

Hay determinado tipo de gastos cuyo importe va a ser imposible determinar con exactitud *a priori* (ni siquiera, incluso, se puede prever si van a existir esos gastos), por lo que a ciertos créditos se les va a reconocer la condición de ampliables, teniendo, en este sentido, excepcionalmente, atendiendo a lo dispuesto en el art. 54.1 LGP, el carácter de ampliables. Tienen este carácter, en primer lugar, aquellos créditos presupuestarios que se dediquen a pagar las pensiones de las denominadas clases pasivas del Estado; en segundo lugar, los créditos presupuestarios destinados a cubrir obligaciones concretas o específicas del ejercicio presupuestario correspondiente dimanantes de normas con rango de ley; y, en tercer lugar, los créditos presupuestarios dedicados a la satisfacción de obligaciones provenientes de la Deuda Pública.

La ampliación de créditos presupuestarios es una modificación de los mismos que altera su cuantía, implicando una “modulación” del principio de especialidad cuantitativa; es decir, las ampliaciones de créditos presupuestarios modifican la vertiente cuantitativa del principio de especialidad, implicando una vulneración de este principio en esa vertiente⁴⁵.

Del antiguo TRLGP se deducía que las cantidades asignadas en los créditos de los PGE para la realización de cada gasto representaban un límite que no podía sobrepasarse por el ente encargado de realizarlo, de forma que toda decisión posterior por la que se alterasen las cantidades aprobadas

⁴⁵ Me adhiero a la opinión de ANDREU MESTRE, para quien la ampliación de créditos presupuestarios consiste en una modificación de los mismos que altera su cuantía, suponiendo ello una transformación del principio de especialidad cuantitativa, de forma que las ampliaciones de créditos presupuestarios modifican el principio de especialidad en su vertiente cuantitativa, conllevando ello una transgresión de dicho principio en la mencionada vertiente.

ANDREU MESTRE, Apolonia. Ob. cit. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 84-8406-621-5. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 265-267.

inicialmente, resultará ser una modificación de un crédito presupuestario, en tanto sea llevada a cabo por el Gobierno y con ella se transgreda el principio de especialidad.

Antaño, además de las ampliaciones de créditos presupuestarios, existían otras figuras como las generaciones de créditos, las cuales siguen existiendo actualmente, siendo modificaciones que incrementan los créditos por haberse realizado determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el Presupuesto inicial.

En definitiva, la ampliación de créditos presupuestarios es una herramienta o mecanismo de modificación presupuestaria consistente en modificar un crédito presupuestario previamente aprobado por el Parlamento y destinado a satisfacer obligaciones concretas del ejercicio presupuestario correspondiente cuya satisfacción no puede demorarse a otro ejercicio presupuestario.

4.1. Concepto.

En el Derecho Presupuestario se ha diferenciado desde antiguo entre los denominados créditos limitativos, respecto a los que los Presupuestos han determinado desde siempre sus cuantías máximas, y los créditos estimativos, en los que es imposible calcular exactamente *a priori*, al elaborar el Presupuesto, cuál va a ser el importe del crédito que será necesario para cumplir las obligaciones que habrán de satisfacerse a su cargo, ya que ello depende de factores que varían y que no pueden conocerse de antemano.

Se distinguen además los créditos ampliables, previstos desde antiguo en el Derecho positivo francés, y que han sido aquellos que, sea cual fuese la cifra

consignada en el Presupuesto, se consideraba incrementado, bien en función de la efectiva recaudación de ingresos que estuviesen afectados a aquellos créditos, o bien en función del importe de las obligaciones que debieran ser reconocidas en un ejercicio, por unos determinados conceptos establecidos por disposiciones con rango de ley.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, así como lo que ha expresado reiterada doctrina, en la mayor parte de los casos los créditos no son ampliables.

Es importante tener en cuenta que, a diferencia de los créditos limitativos, cuyo importe inicial determina el volumen de gastos que les pueden ser imputados, el importe de los créditos ampliables se determina en función de la cuantía total de las obligaciones a contraer⁴⁶, por lo que el crédito ampliable implica una inversión de la lógica presupuestaria, pues no es el crédito el que determina la cuantía de las obligaciones, sino que son estas las que determinan la cuantía del crédito.

Teniendo en cuenta que, mediante la ampliación del crédito, se permite incrementar las dotaciones de las partidas presupuestarias en las que, en el momento de aprobarse el Presupuesto, es imposible determinar de forma exacta su previsión de gasto, con ello se otorga al poder ejecutivo la facultad de concretar cuantitativamente ciertos créditos presupuestarios fijados por el poder legislativo en el Presupuesto. Ello implica una vulneración del principio de especialidad en su vertiente cuantitativa, pues la ampliación de créditos presupuestarios permite ejecutar gastos por importe superior a su consignación inicial.

⁴⁶ PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. ISBN-10:8434014475. Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 3ª edición, 2004, p. 325.

Las ampliaciones de créditos presupuestarios, al igual que las transferencias de estos, suponen una vulneración del principio de legalidad financiera. Ello se debe a que, habida cuenta de que la ampliación de créditos permite al Gobierno determinar las cuantías de determinados gastos atendiendo a las necesidades que se vayan produciendo a lo largo del ejercicio presupuestario, el poder ejecutivo, al preparar el proyecto de ley de presupuestos, no incluye ni cuantifica en él todos los gastos a los que les confiere el carácter de ampliables, incumpliendo con ello lo previsto en el art. 134.2 CE.

4.2. Supuestos de ampliación de créditos presupuestarios.

Partiendo de la base de que, el hecho de que las modificaciones de créditos presupuestarios se realicen por el Gobierno, no implica una alteración del volumen total de gasto aprobado por las Cortes Generales, es fundamental tener en cuenta que las ampliaciones de créditos presupuestarios se realizan con cargo al Fondo de Contingencia.

La LGP, concretamente su art. 54.1, considera excepcionalmente ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de clases pasivas del Estado, y los créditos destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio derivadas de normas con rango de ley, que taxativa y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, y en su virtud podrá aumentarse su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

También serán excepcionalmente ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda Pública y de los organismos autónomos estatales, por intereses y amortizaciones de principal y por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización

de la misma.

Es de destacar que, en la última excepción mencionada, se advierte una referencia al párrafo 2º del art. 135.3 CE⁴⁷, por lo que la doctrina entiende que, en caso de que el Estado tenga que atender gastos derivados de su endeudamiento, no sería necesario que los créditos figurasen explícitamente en la correspondiente ley de presupuestos junto con la relación de créditos ampliables, pues el mencionado precepto constitucional autoriza al Gobierno indefinidamente para ampliar los créditos, en caso de resultar insuficientes las consignaciones presupuestarias correspondientes.

Por otra parte, la LGP, concretamente su art. 54.2, establece, como créditos que tienen siempre la condición de ampliables, aquellos que se encuentren incluidos, en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones aplicables en cada caso, en los siguientes Presupuestos de la Seguridad Social:

En primer lugar, los destinados al pago de pensiones de todo tipo; prestaciones por incapacidad temporal; protección a la familia; nacimiento y cuidado de menor y riesgos durante el embarazo y la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; ingreso mínimo vital; y las entregas únicas, siempre que estén legal o reglamentariamente establecidas y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada.

En segundo lugar, los destinados al pago de subsidios de garantía de

⁴⁷ El párrafo 2º del art. 135.3 CE dispone que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la Deuda Pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos, y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

ingresos mínimos, de movilidad y para ayuda de tercera persona, previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos, en la medida en que se hayan ampliado en el Presupuesto estatal.

En tercer lugar, los que amparan la constitución de capitales-renta para el pago de pensiones.

En cuarto lugar, los destinados a dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social.

En quinto lugar, los consignados para atender las aportaciones a realizar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el sostenimiento de los servicios comunes del sistema y para el ingreso en la Tesorería General de la Seguridad Social de sus excedentes en la cuantía y forma legalmente previstas, así como por reaseguro de las mismas entidades.

En sexto lugar, los destinados al pago de recargos de las prestaciones económicas en los supuestos contemplados en la Ley General de la Seguridad Social, que hayan sido previamente ingresados por los sujetos responsables.

En séptimo lugar, los correspondientes a las transferencias de derechos en curso de adquisición destinadas al sistema de pensiones en la Administración de la UE, conforme a lo establecido en el Anexo VIII del Reglamento 259/1968, de 29 de febrero, del Consejo⁴⁸.

⁴⁸ Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión.

En octavo lugar, los destinados al sistema de protección por cese de actividad.

En referencia a la cuestión planteada por PASCUAL GARCÍA⁴⁹ acerca de la posible inconstitucionalidad de los créditos ampliables para atender gastos voluntarios de la Administración, se encuentra amparada en lo que, desde antiguo, viene afirmándose por la jurisprudencia constitucional. Dicha jurisprudencia establece que no es posible que el legislador disponga de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos. La razón es que ello supondría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que contradiría a la norma constitucional creadora de la reserva, tal como se establece en el Fundamento Jurídico 3º de la STC 99/1987, de 11 de junio. Esta sentencia del Pleno del TC anuló por inconstitucionales una serie de preceptos de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984⁵⁰, ya que, expresado *grosso modo*, la tramitación parlamentaria de la que fueron objeto dichos preceptos transgredió ciertos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado, aparte de los arts. 87.1, 89 y 90 CE.

A este respecto, y en lo que se refiere al ámbito autonómico, el poder ejecutivo posee, para realizar ampliaciones de créditos, un amplio margen de discrecionalidad que le confiere la propia autorización presupuestaria. En este sentido existen dos circunstancias que no siguen lo marcado por la mencionada jurisprudencia constitucional: en primer lugar, que el único

⁴⁹ Este autor ha señalado que los créditos ampliables constituyen una auténtica remisión en blanco al Ejecutivo, en una materia reservada al poder legislativo, como es la presupuestaria

⁵⁰ Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del Pleno del Tribunal Constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad nº 763/1984, por la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de determinados artículos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. FJº 3º.

límite a las ampliaciones de créditos es el importe de las obligaciones que se reconozcan; y, en segundo lugar, que en la mayoría de casos es el poder ejecutivo quien determina el importe total de dichas obligaciones, las cuales constituyen, en muchas ocasiones, obligaciones voluntarias para la Administración.

Por otra parte, sin dejar el ámbito autonómico, de lo dispuesto en el art. 135.3 CE y en el art. 14.5 LOFCA⁵¹ se puede deducir que en la Administración autonómica impera, aun en defecto de disposición expresa en este sentido, la exigencia constitucional de entender incluidos en los estados de gastos de los Presupuestos, los créditos para pagar los intereses y capitales del endeudamiento de la Comunidad Autónoma, por lo que, aunque al aprobar las leyes de presupuestos de cada ejercicio se dejasen de consignar dichos créditos como ampliables, si su dotación resultase insuficiente el poder ejecutivo podría realizar la correspondiente ampliación.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, además de la regulación de los Estatutos de Autonomía de las CC.AA aplicable a estas, también les son aplicables los preceptos constitucionales que se refieren al Presupuesto del Estado⁵², por lo que existiría el mandato estatutario y constitucional para las CC.AA de entender siempre incluidos en los estados de gastos de sus Presupuestos, los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones contraídas por endeudamiento.

En todo caso, al igual que las leyes de presupuestos estatales, las leyes de presupuestos autonómicas incluyen, en la relación de los créditos ampliables, los destinados a cubrir los intereses, amortizaciones y otros gastos derivados

⁵¹ Art. 14.5 LOFCA: “*La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por estas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado*”.

⁵² STC 3/2003, de 16 de enero, FJº 6º. ECLI:ES:TC:2003:3.

de sus operaciones de endeudamiento.

4.3. Limitaciones respecto a los créditos ampliables.

Como indicación general, solo podrá incrementarse el importe de los créditos presupuestarios en función de la existencia o no de obligaciones superiores que se reconozcan en el ejercicio presupuestario, o de las necesidades que, teniendo que ser atendidas durante dicho ejercicio, sean de una cuantía mayor que la de la dotación presupuestaria correspondiente.

A este respecto, la LGP, concretamente su art. 54.4, señala que no podrán ampliarse créditos que previamente se hayan minorado, excepto en el ámbito de las entidades integrantes del sistema de la Seguridad Social y en el de la Sección 06 *Deuda Pública*, siempre y cuando su aprobación no suponga una disminución de la capacidad de financiación estatal en el ejercicio presupuestario correspondiente, computada según lo previsto en el art. 27 LOEPSF, o cuando la minoración sea consecuencia de un traspaso competencial a las CC.AA.

4.4. Fiscalización de la utilización de créditos ampliables.

La utilización de los créditos ampliables es objeto de una fiscalización realizada por parte del Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta el art. 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCtas), que confiere a este Tribunal el carácter de supremo órgano de fiscalización tanto de las cuentas como de la gestión económica estatal y del sector público; el art. 2.a) LOTCtas, en el que, entre otras funciones atribuidas a este Tribunal, se le atribuye la de fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad del sector público económica y financiera; y el art. 11.c) LOTCtas,

según el cual el Tribunal de Cuentas, en particular y entre otros aspectos, se encargará de la fiscalización de las ampliaciones de los créditos presupuestarios, aparte de la de otras modificaciones presupuestarias.

Es conveniente partir de la base de que, en la década de los 90, el Tribunal de Cuentas consideraba que, aunque para la legislación general presupuestaria el hecho de que ciertos créditos presupuestarios gozaran de la condición de ampliables tenía un carácter excepcional, la gran cantidad de créditos ampliables existentes en las leyes de presupuestos anuales llevaba a considerarse que, en ciertas consignaciones presupuestarias, la condición de ampliables de determinados créditos presupuestarios era frecuente.

Como, a veces, la redacción de la condición de ampliables de ciertos créditos presupuestarios, en las leyes de presupuestos anuales, era genérica, no determinándose individualmente, y no se exigía que las obligaciones objeto de reconocimiento fuesen del ejercicio presupuestario correspondiente, ni que ese reconocimiento se tuviese que hacer en virtud de normas con rango de ley. Así, en ocasiones se permitía realizar gastos voluntarios o discrecionales. Todo ello, según el Tribunal de Cuentas, ha llevado a que, de forma habitual, se dejasen fuera del Presupuesto gastos inicialmente previstos.

A este respecto, además, según una Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 1994, determinadas obligaciones contraídas por la Administración sin un marco legal definido se excluían de la limitación cuantitativa derivada de la ley de presupuestos anual. Ello puede llevar a cuestionarnos si realmente se salvaguarda la reserva de ley, establecida en el art. 133.4 CE, a la hora de que la Administración contraiga obligaciones

financieras y realice gastos⁵³.

Dicho esto, hay que recalcar que el Tribunal de Cuentas centra su atención en una posible inconstitucionalidad de los créditos ampliables, concordando ello con lo señalado en la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del Pleno del TC. Según esta sentencia, los créditos ampliables confieren “carta blanca” al Gobierno en materia presupuestaria, en la que existe reserva de ley, manifestando que no es posible que el legislador disponga de esa reserva de ley mediante remisiones sin ninguna condición ni límite, ya que ello implicaría una pérdida de potestad del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria, yendo ese desapoderamiento del Parlamento en contra del art. 133.4 CE, creador de la mencionada reserva de ley.

4.5. Las ampliaciones en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Resulta de interés, teniendo en cuenta la crisis sanitaria que estamos atravesando a raíz del COVID-19, hacer referencia en primer lugar a que la Ley de Presupuestos para 2021 permite, concretamente en el párrafo segundo de su art. 9.4, al Ministro de Sanidad autorizar las ampliaciones de crédito cuya realización resulte necesaria en el presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria⁵⁴.

⁵³ Resolución de 27 de abril de 1994 (publicada en el BOE el 29 de junio de 1994) del Presidente del Congreso de los Diputados sobre Moción derivada de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la aplicación de los principios presupuestarios en las modificaciones de crédito de los Presupuestos Generales del Estado.

⁵⁴ Párrafo segundo del art. 9.4 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre: “*Al objeto de reflejar las repercusiones que en el Presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria hubieran de tener las transferencias del Estado a la Seguridad Social, por la generación de crédito que se hubiera producido como consecuencia de la recaudación efectiva de ingresos a que se refiere la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Ministro de Sanidad podrá autorizar las ampliaciones de crédito que fueran necesarias en el Presupuesto de gastos de dicha Entidad*”.

En materia competencial se dispone, concretamente en el párrafo séptimo del art. 9.4 de la mencionada ley reguladora de los Presupuestos para 2021, que, mientras estén en vigor los mismos, la competencia para autorizar, en los presupuestos respectivos, las ampliaciones de créditos del capítulo 1 *Gastos de personal* financiadas con cargo a créditos de dicho capítulo, corresponderá a los titulares de los Departamentos ministeriales o a los titulares de la Presidencia o Dirección de los organismos autónomos o de otras entidades del sector público estatal con presupuesto limitativo.

Respecto a los créditos considerados ampliables, a efectos de lo previsto en el art. 54 LGP, tendrán la condición de ampliables los siguientes créditos, previstos en el Anexo II de la Ley de Presupuestos para 2021: los dedicados a cubrir las cuotas de la Seguridad Social; los destinados a la satisfacción de las aportaciones estatales correspondientes al régimen de previsión social de los funcionarios; los destinados a cubrir las transferencias a favor del Estado previstas en los Presupuestos de gastos de los organismos autónomos, hasta la cuantía del de los remanentes resultantes a consecuencia de su gestión; los destinados a la cobertura del pago de sentencias firmes; los créditos relativos a cubrir las obligaciones indemnizatorias y de pensiones respecto a las clases pasivas; el crédito relativo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo para financiar actividades de interés social general; el crédito destinado a atender las reclamaciones de salarios de tramitación; el crédito dedicado a cubrir los anticipos reintegrables a trabajadores con sentencia judicial favorable; el crédito destinado al abono de indemnizaciones a participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad; los créditos dedicados a cubrir gastos que se generen por la participación en operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las Fuerzas Armadas; el crédito destinado al pago de indemnizaciones, subvenciones y ayudas a víctimas del terrorismo; el crédito destinado al pago de indemnizaciones por responsabilidad de las Administraciones Públicas y

relativas a la protección de medios de transporte que se encuentren en España realizando viajes de carácter internacional; los créditos dedicados a cubrir necesidades originadas por siniestros, catástrofes u otros sucesos de reconocida urgencia; el crédito destinado a satisfacer los gastos de procesos electorales o de consultas populares; el crédito destinado a pagar subvenciones por gastos electorales de partidos políticos; el crédito dedicado al pago de subvenciones al transporte de mercancías aéreo o marítimo con destino u origen en territorios extrapeninsulares; el crédito destinado a la satisfacción de bonificaciones a residentes no peninsulares por traslados a la Península y regreso por vía marítima, y por traslados interinsulares; el crédito dedicado a las subvenciones al tráfico aéreo regular; el crédito destinado a la atención de los efectos producidos por la resolución de contratos de concesión de obra pública; el crédito dedicado al abono de bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral; el crédito destinado al pago del subsidio por desempleo; el crédito destinado al pago del subsidio por desempleo para trabajadores eventuales del Sistema Especial para Trabajadores por cuenta ajena Agrarios del Régimen General de la Seguridad Social; el crédito dedicado al abono de cuotas de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo; el crédito destinado al abono de cuotas de beneficiarios del subsidio de desempleo; el crédito destinado a abonar cuotas de beneficiarios del subsidio por desempleo para trabajadores eventuales del Sistema Especial de Trabajadores por cuenta ajena Agrarios del Régimen General de la Seguridad Social; el crédito dedicado al pago de la renta activa de inserción; el crédito dedicado al abono de la ayuda económica de acompañamiento incluida en el Programa de Activación para el Empleo; el crédito destinado al pago de la ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil; el crédito dedicado a abonar las diferencias generadas por operaciones autorizadas al amparo de la legislación de apoyo a los emprendedores a librar a través del Instituto de Crédito

Oficial; el crédito destinado al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización; el crédito dedicado al apoyo financiero por daños ocasionados por la sequía y otras causas extraordinarias; el crédito destinado al Consorcio de Compensación de Seguros y a cubrir las pérdidas del Seguro Agrario Combinado; el crédito destinado a la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (en adelante, ENESA) para subvenciones del Plan Anual de Seguros Agrarios y liquidación de planes anteriores, en cuanto las necesidades que surjan en el presupuesto de la ENESA no se puedan atender con cargo a su remanente de tesorería; el crédito destinado al Plan Anual de Seguros Agrarios y liquidación de planes anteriores; el crédito dedicado al pago de anticipos a jurados de expropiación forzosa; el crédito con destino al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (en adelante, IDAE) para la financiación de actuaciones de asistencia técnica y económica al Ministerio de adscripción en procedimientos administrativos, judiciales o arbitrales; el crédito destinado al IDAE para impulsar la eficiencia energética y las energías renovables; el crédito dedicado a financiar actividades de interés social general, así como las actividades de este tipo provenientes del Impuesto sobre Sociedades; los créditos destinados a cubrir la diferencia entre la consignación inicial para inversiones producto del “1 % cultural”, así como las retenciones de crédito no anuladas relativas al Patrimonio Histórico Español; el crédito destinado a la cobertura de los gastos derivados de arbitrajes de Derecho Internacional; el crédito destinado a la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad; el crédito destinado a cubrir los riesgos en avales prestados por el Tesoro Público; el crédito dedicado al pago de compensaciones derivadas de la ejecución de avales frente al Tesoro Público; el crédito destinado a la Junta Única de Resolución para cubrir las necesidades transitorias del Fondo Único de Resolución; el crédito dedicado a la puesta en circulación negativa de moneda metálica; el crédito destinado a financiar actividades de interés social general de competencia autonómica; el crédito destinado al pago de ayudas sociales a

mujeres víctimas de violencia de género; el crédito con destino al Fondo de Garantía del Pago de Alimentos; el crédito dedicado al pago de la pensión asistencial a los españoles que, habiendo residido en el extranjero, hayan retornado; los créditos relativos a las relaciones financieras con la UE, ampliables atendiendo tanto a los compromisos adquiridos por el Estado español con la UE, como a la recaudación efectiva de las exacciones agrarias, derechos de aduanas por la parte sujeta al arancel exterior comunitario, y cotizaciones del azúcar e isoglucosa; el crédito destinado al pago de compensaciones que puedan reconocerse a los municipios; el crédito dedicado al abono de la compensación financiera al País Vasco derivada del Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco; el crédito con destino a la C.A de Cataluña en concepto de regularización de la financiación revisada de los Mossos d'Esquadra; los créditos con destino al Fondo de Competitividad y al Fondo de Cooperación, así como otros conceptos de liquidación del sistema de financiación; el crédito dedicado al pago de compensaciones a CC.AA; el crédito dedicado a la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado de las Corporaciones locales, correspondiente a ejercicios anteriores y compensaciones derivadas del Nuevo Modelo de Financiación Local, en cuanto dicha liquidación definitiva lo exija; los créditos por razón de derechos legalmente establecidos o que se establezcan a favor de las Corporaciones locales; los créditos habilitados para satisfacer el importe de las transferencias a las CC.AA por el coste de los servicios asumidos; todos los créditos del Presupuesto para 2021 en función de los compromisos de financiación exclusiva o de cofinanciación que se puedan contraer con las Comunidades Europeas; y los créditos que, en el Presupuesto de la Seguridad Social, resulten necesarios en los programas de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria para reflejar las consecuencias que tengan en los mismos las modificaciones de los créditos, figurantes en el estado de transferencias entre Subsectores de los Presupuestos Generales del Estado.

Es de destacar, por otra parte, lo previsto en la Disposición adicional 156^a de la Ley de Presupuestos para 2021, que autoriza un crédito extraordinario para apoyar a los servicios de transporte público de titularidad de entes locales, estableciéndose en el apartado 2º de dicha Disposición adicional que el mencionado crédito extraordinario, que tendrá una dotación inicial de 275 millones de euros, se podrá ampliar hasta los 1000 millones de euros con cargo a los Presupuestos de 2021.

V. LAS TRANSFERENCIAS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS.

En el supuesto en que surja una determinada necesidad de cubrir un gasto concreto no previsto, en el caso de que otro gasto sí se haya planificado, podrá trasvasarse parte del capital destinado a este al sufragio de aquel, respetando los límites que prevea la legislación presupuestaria. Ello se hará a través de la denominada transferencia de créditos presupuestarios; aunque cabe la posibilidad, también, de crear un crédito nuevo para sufragar el mencionado gasto no previsto.

La transferencia de créditos presupuestarios es una modificación de los mismos que altera su destino, siendo una modificación de los créditos presupuestarios que implica una excepción a la vertiente cualitativa del principio de especialidad presupuestaria.

La LGP nos da una definición concisa de transferencias de créditos presupuestarios en su art. 52.1, según el cual las transferencias son trasposos de dotaciones entre créditos presupuestarios.

No obstante, se puede decir *grosso modo* que se tendrá en cuenta la mayor o menor influencia de la modificación de que se trate en la vertiente del

principio de especialidad que resulte afectada.

Poniendo una vista atrás, con el antiguo TRLGP existían otras modificaciones de los créditos presupuestarios que alteraban su destino, pero que no eran transferencias:

En primer lugar, las imputaciones de gastos a créditos otorgados para finalidad distinta, cuya competencia correspondía al Ministerio de Economía y Hacienda. El Ministro de Economía y Hacienda podía determinar, a iniciativa del Departamento ministerial correspondiente, los créditos a los que se imputaría el pago de obligaciones surgidas con anterioridad a la vigencia de la ley de presupuestos.

En el caso de que no existiese crédito adecuado para cubrir dichas obligaciones, el Ministerio de Economía y Hacienda debía designar los créditos presupuestarios con los que atender esas obligaciones.

En segundo lugar, la habilitación de nuevos conceptos en los Presupuestos, también denominada habilitación de créditos, atribuyéndose la competencia para su autorización, según fuese el caso, al Gobierno, al Ministro de Economía y Hacienda o a otros titulares de los Departamentos ministeriales. La habilitación de créditos tenía como objeto la realización de un gasto que no estaba previsto en los Presupuestos, y, por tanto, no autorizado por el Parlamento, lo que suponía una vulneración del principio de especialidad presupuestaria, se aconsejaba la utilización de la habilitación de créditos exclusivamente en casos excepcionales.

En tercer lugar, las adscripciones de créditos, que podían autorizarse, al igual que la habilitación de créditos, por el Gobierno, el Ministro de Economía y Hacienda u otros titulares de los Departamentos ministeriales. Las

adscripciones de créditos consistían en la afectación de la totalidad o de parte de un crédito global figurante en los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE) a un destino específico. No obstante, hay que tener en cuenta que las adscripciones de créditos se articulaban mediante transferencias de créditos, lo que no significaba la identidad de estas con las adscripciones de créditos, pues con estas se pretendía afectar a una finalidad específica un crédito otorgado de forma global en los Presupuestos sin producirse efectivamente un movimiento de dotaciones públicas, el cual sí se producía (y se sigue produciendo⁵⁵) mediante la transferencia de créditos.

En cuarto lugar, el crédito de acción coyuntural y la no disponibilidad de créditos, cuya competencia se atribuía al Gobierno.

En quinto lugar, las reposiciones de créditos, que podían autorizarse solo por otros titulares de los Departamentos ministeriales. Las reposiciones de créditos consistían en operaciones presupuestarias (habiéndose negado por la doctrina su carácter de modificación presupuestaria⁵⁶) mediante las que se podía, con carácter facultativo, producir el restablecimiento total o parcial de un crédito a consecuencia del reintegro de un pago que se realizó indebidamente.

La regulación de las transferencias de créditos del antiguo TRLGP requería una amplia revisión a la hora de plasmarla en la actual LGP, teniendo en

⁵⁵ Ministerio de Hacienda. *Manual de modificaciones presupuestarias* [en línea]. IEF, Plan de Trabajo 2016, p.9. <https://campus.ief.es/Foros/Curso00098/Convocatoria002057/ForoConvocatoria0005428/MensajeForoInicio0000371815/MensajeForo0000375014/MANUAL%20modif.%20presupuestarias%202016.pdf> [Consulta: 9 febr. 2021].

⁵⁶ Según PASCUAL GARCÍA, la reposición del crédito no tiene la naturaleza de modificación de créditos presupuestarios, ya que no supone alteración de las previsiones iniciales aprobadas por las Cortes Generales, pues su objeto sería simplemente restablecer la situación presupuestaria modificada por un pago indebido. PASCUAL GARCÍA, José. Ob. cit. ISBN-10:8434014475. Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 3ª edición, 2004, pp. 472-474.

cuenta la imposibilidad de que el Gobierno ejecutase el Presupuesto según su estructura actual y las reglas por las que se rige. Por ello, debían diseñarse nuevas fórmulas de presupuestación más acordes con la exigencia de la dinámica de la ejecución de los gastos.

Es importante tener en cuenta que la transferencia de créditos presupuestarios era una de las pocas figuras que no resultaba afectada por los cambios que generó la normativa sobre estabilidad presupuestaria⁵⁷, teniendo en cuenta que con las transferencias no se modifica la cuantía total de los créditos presupuestarios, sino únicamente su composición. Así, mediante la transferencia de créditos presupuestarios no se vulnera el principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa, no resultando perjudicial para el equilibrio presupuestario.

Es importante tener en cuenta que la regulación actual de las transferencias de créditos presupuestarios en la LGP no incluye innovaciones destacables en el régimen de las transferencias respecto al régimen del antiguo TRLGP, siendo un ejemplo indudable de ello la regulación de las limitaciones a la posibilidad de realizar transferencias de créditos⁵⁸.

5.1. Concepto.

La transferencia de créditos presupuestarios consiste en incrementar la cuantía de un crédito establecido en el presupuesto de gastos, compensando al mismo tiempo ese incremento mediante la disminución por el mismo

⁵⁷ La actualmente derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. La normativa sobre estabilidad presupuestaria vigente actualmente es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁵⁸ Hay que tener en consideración, a este respecto, los supuestos del art. 52.2 LGP que constituyen excepciones a las limitaciones a la posibilidad de realizar transferencias de créditos.

importe de otro crédito presupuestario, de forma que no se altera el *quantum* del presupuesto de gastos total.

El esquema inicial de la transferencia de créditos presupuestarios puede partir del concepto de autorización, pues la ley presupuestaria se considera una ley de autorización, sirviendo este esquema para entender la relación, en materia presupuestaria, entre el Gobierno y el Parlamento, el cual, sin perder formalmente el control del presupuesto de gastos, permite al Gobierno realizar transferencias de créditos presupuestarios, pero sin faltar a la legalidad.

Por otra parte, ante una insuficiencia de crédito presupuestario, al gestor presupuestario le resulta más sencillo realizar una transferencia de crédito que llevar a cabo la tramitación de un expediente de suplemento de crédito, teniendo en cuenta los trámites exigidos en la LGP para su aprobación.

5.2. Competencia y limitaciones a su aprobación.

La actual legislación general presupuestaria, concretamente los arts. 61 a 63 LGP, enumera las distintas formas de transferencias de créditos presupuestarios que son posibles en los Presupuestos estatales, asignando la competencia para realizar estas modificaciones presupuestarias de forma escalonada (habiéndose hablado de un “triple escalón de competencias”) a los siguientes órganos:

En primer lugar, a los titulares de los Departamentos ministeriales, que se encargarán de aprobar las transferencias en los supuestos en que la modificación del crédito presupuestario no tenga notable trascendencia, como es el caso de los créditos destinados a la adquisición de un terreno

para construir en él viviendas de protección oficial.

En segundo lugar, al Consejo de Ministros, al que corresponde la competencia para aprobar las transferencias en los supuestos en que se produzca una mayor alteración del crédito presupuestario, como es el caso de los créditos destinados a la adquisición masiva de mascarillas de protección frente al COVID-19.

Y, en tercer lugar, al Ministro de Hacienda, que tiene la competencia para aprobar el expediente de transferencia en todos los demás casos, siendo un ejemplo de ello el caso de los créditos destinados a la adquisición de un terreno para construir en él viviendas de protección oficial.

Estos últimos casos constituyen la mayoría, por lo que se considera al Ministro de Hacienda como el gestor y ejecutor del Presupuesto por excelencia.

Así, los órganos competentes para aprobar las transferencias serán los titulares de los Departamentos ministeriales, el Consejo de Ministros o el Ministro de Hacienda, en función de la graduación de las mismas, que puede decirse que atiende a la distancia existente entre el origen y el destino del crédito presupuestario transferido.

Respecto a las limitaciones a la aprobación de las transferencias de créditos presupuestarios, teniendo en cuenta las limitaciones previstas por el antiguo art. 70 TRLGP, se puede establecer una nítida distinción entre los diversos supuestos en los que se puede tramitar un expediente de transferencia de crédito.

Por tanto, en primer lugar, se puede distinguir las transferencias de crédito

por reorganizaciones administrativas, a las que, según el art. 70.2 TRLGP, no les afectaba el régimen de limitaciones del art. 70.1 TRLGP, que contenía un régimen general de limitaciones para los demás supuestos de transferencia de créditos. Ello se debe a que el objetivo de las transferencias de crédito por reorganizaciones administrativas, lejos de ser el de cambiar el destino de los créditos que se transferían, era el de asignarlos al nuevo órgano administrativo que tendría la competencia para la ejecución de los gastos para los que dichos créditos se previeron.

En segundo lugar, según el mencionado art. 70.2 TRLGP tampoco afectaban las limitaciones generales del art. 70.1 TRLGP a las transferencias de crédito referidas al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, que se creaba para posibilitar el aprovechamiento de los créditos que dispusiesen de dotaciones del Presupuesto no utilizadas, trasladando el saldo de dichos créditos a las partidas que necesitasen un incremento de sus créditos.

En el caso de las transferencias de créditos presupuestarios referidas al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, a diferencia de las que se refieren a reorganizaciones administrativas, existe un amplio margen de decisión para el Gobierno, tanto en lo referido a la nueva asignación de los créditos a partidas distintas del Presupuesto, como en lo referido a la disponibilidad total sobre los créditos que no iban a ser gastados.

En cuanto al régimen actual de limitaciones de las transferencias de créditos presupuestarios previsto en el art. 52 LGP, siguen considerándose, en el art. 52.2 LGP, como excepciones a las limitaciones del art. 52.1 LGP, las reorganizaciones administrativas y el programa de imprevistos y funciones no clasificadas.

Además, se han añadido, también como excepciones a las limitaciones del art. 52.1 LGP, las derivadas del traspaso de competencias a las CC.AA; las derivadas de acuerdos o convenios de colaboración entre distintos órganos, Departamentos ministeriales u organismos autónomos con dotaciones diferenciadas en la ley de presupuestos; y las realizadas en cumplimiento de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

Por otra parte, el art. 52 LGP, que constituye el régimen general de las transferencias de créditos presupuestarios, contiene dos nuevas limitaciones que no preveía el art. 70.1 TRLGP, estableciendo la prohibición tanto de realizar transferencias desde créditos para operaciones financieras al resto de créditos, como de realizar transferencias desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.

Ejemplo de la primera prohibición es la imposibilidad de realizarse una transferencia desde un crédito destinado a la remuneración de intereses por Deuda Pública, a un crédito destinado a adquirir a un particular un inmueble con la finalidad de publicarlo. Por otra parte, respecto a la segunda prohibición mencionada, puede constituir ejemplo de ello la imposibilidad de llevarse a cabo una transferencia desde el mencionado crédito destinado a adquirir el inmueble privado, a un crédito destinado a la compra de mascarillas de protección frente al COVID-19.

Así, sobre todo por el hecho de mantener, como excepciones a las limitaciones del art. 52 LGP, las transferencias realizadas por reorganizaciones administrativas y las transferencias realizadas en virtud del programa de imprevistos y funciones no clasificadas, existe una clara merma de poder del Parlamento en materia presupuestaria, afectando ello al correcto cumplimiento del principio de legalidad financiera⁵⁹.

⁵⁹ El principio de legalidad financiera se refleja en el art. 134.2 CE, que exige que la ley de presupuestos incluya la totalidad de los gastos y los ingresos públicos.

Pero el art. 52 LGP no solo establece las dos limitaciones mencionadas, sino que, además, establece otras tres limitaciones a las transferencias de créditos presupuestarios de cualquier clase:

En primer lugar, el mencionado precepto prohíbe que las transferencias de créditos afecten a los créditos ampliables y a los créditos extraordinarios otorgados durante el ejercicio presupuestario.

En segundo lugar, el art. 52 LGP prohíbe la minoración de los créditos presupuestarios cuya cuantía ya se haya aumentado mediante transferencias o suplementos, excepto que afecten a los créditos de personal, o los créditos incorporados a consecuencia de remanentes no comprometidos que procedan de un ejercicio presupuestario anterior.

En tercer lugar, el art. 52 LGP prohíbe que se aumente la cuantía de los créditos que, a consecuencia de haberse realizado otra transferencia, se hayan minorado, salvo que afecten a los créditos de personal.

Esto último se pone de manifiesto con el hecho de que, mediante la transferencia de créditos presupuestarios, el poder ejecutivo puede transferir créditos sobrantes procedentes de créditos extraordinarios o suplementos de crédito aprobados por el Parlamento mediante ley, con el solo objetivo de destinar dichos créditos a cubrir los gastos que motivaron su tramitación.

En cuanto a las limitaciones a la aprobación de las transferencias de créditos según las normas presupuestarias autonómicas, del análisis del régimen de limitaciones a las que dichas normas presupuestarias someten a las CC.AA, se deduce que, en este ámbito, todas ellas han incluido en sus respectivos ordenamientos, si bien con algunas puntualidades, supuestos similares a los de la legislación general presupuestaria.

Es de destacar la similitud de la regulación de todas las CC.AA en lo relativo a la limitación consistente en no poder minorar créditos ampliables mediante transferencias, siendo esta limitación clásica en el Derecho Presupuestario.

Por otra parte, un aspecto presente en la mayoría de leyes de Hacienda de las CC.AA, es la prohibición de realizar transferencias de créditos para inversiones, para destinarlos a financiar operaciones corrientes. Se puede decir que ello se sustenta en la previsión que hace la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA (en adelante, LOFCA) de que, cuando las CC.AA concierten operaciones de crédito por plazo superior a 1 año, uno de los requisitos que han de cumplir es el de destinar exclusivamente el importe de estas operaciones a la realización de gastos de inversión⁶⁰, de lo que se desprende la prohibición a los Gobiernos autonómicos de minorar créditos para inversión si con ello se aumentan los créditos para gastos corrientes.

Otra limitación contemplada por la mayoría de leyes de Hacienda de las CC.AA es la que prohíbe la tramitación de expedientes de transferencias de crédito negativas en partidas que hayan sido dotadas mediante incorporaciones de crédito, en las que solo podrán admitirse transferencias por el importe del crédito inicial, no pudiéndose transferir la cuantía incorporada⁶¹.

⁶⁰ Art. 14.2.a) LOFCA: “Las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a 1 año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión”.

⁶¹ Esta limitación, que ya no figura en el art. 52 LGP, se plasmó en el art. 8.8 del Decreto 75/2004, de 27 de agosto, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de Finanzas y de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

5.3. Problemas del régimen jurídico de las transferencias de créditos presupuestarios en el Derecho positivo español.

Como primer problema está el de que la ejecución de los gastos no siempre transcurre por los cauces dictados por la ley de presupuestos anual, teniendo en cuenta que, en bastantes ocasiones, los ingresos públicos se desvían por el poder ejecutivo hacia los objetivos que considere convenientes en cada momento, aunque con ello el Gobierno se aparte de lo que, en cada caso, haya dictado el Parlamento.

En segundo lugar se considera que, mientras el Presupuesto determine específicamente créditos limitativos, de la regulación de la transferencia de créditos presupuestarios en los ordenamientos financieros estatal y autonómicos se deduce la existencia de una ruptura con el principio constitucional de reserva de ley en materia presupuestaria previsto en los arts. 134.1 y 66.2 CE.

En cuanto, mediante las transferencias de crédito, se alteran algunas dotaciones aprobadas inicialmente en el Presupuesto, se incurre en una transgresión del principio de legalidad presupuestaria, tal como aparece concebido en el art. 134 CE, en relación con el art. 133.4 CE, cabiendo ponerse en relación también con los arts. 103.1 CE⁶² y 9.3 CE, estableciendo este último la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Atreviéndome a realizar un juicio de valor al respecto, considero, atendiendo a todo lo expresado anteriormente, que la legislación general presupuestaria no ofrece garantías suficientes que eviten una utilización abusiva de las transferencias de créditos presupuestarios.

⁶² El art. 103.1 CE nos dice que la Administración, además de servir los intereses generales con objetividad y actuar según los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, actúa con un pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

5.4. Las transferencias en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

En referencia a la regulación de las transferencias de créditos presupuestarios en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, y comenzando por hacer específica alusión a la competencia a la hora de realizarlas, hay que tener en cuenta que, en primer lugar, se establece, concretamente en el art. 9.1 de dicha Ley, que, mientras estén vigentes los Presupuestos para 2021, será competente, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda, el Gobierno, a la hora de realizar las siguientes transferencias de crédito: las que se realicen entre secciones para la atención de necesidades ineludibles en supuestos diferentes de los previstos en el art. 52.2 LGP, y las que se realicen entre secciones que afecten a los servicios 50 “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” y 51 “Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)”. No resultará de aplicación a estas últimas transferencias de crédito las restricciones previstas en el art. 52.1 LGP.

Por otra parte, siguiendo en el ámbito competencial de las transferencias de créditos en la Ley de Presupuestos para 2021, el art. 9.2 de la misma atribuye al titular del Ministerio de Hacienda, mientras duren los Presupuestos para 2021, la competencia para autorizar las siguientes transferencias de crédito:

En primer lugar, las transferencias que afecten a los créditos para atender obligaciones de ejercicios anteriores, con el nivel de desagregación económica con que figuren en los estados de gastos; los créditos relativos a la productividad y gratificaciones, así como los destinados al pago del complemento de dedicación especial y el resto de conceptos incluidos en el artículo 15 “Incentivos al rendimiento”; los créditos destinados a la formación y perfeccionamiento del personal, a los economatos y comedores y a la acción social; los créditos destinados a las labores de la Fábrica

Nacional de Moneda y Timbre y a los estudios y trabajos técnicos; y el crédito destinado a actuaciones medioambientales, actuaciones financiadas con ingresos provenientes de subastas de derechos de emisión y actuaciones financiadas con ingresos procedentes de subastas de derechos de emisión.

En segundo lugar, las transferencias que se realicen con cargo al crédito dedicado a la financiación de programas de atención a víctimas del delito y de lucha contra la criminalidad y otras finalidades previstas en la Disposición adicional 6ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando se destinen a otros Departamentos ministeriales.

En tercer lugar, las transferencias que se realicen con cargo al crédito destinado a financiar actividades de prevención, investigación, persecución y represión de delitos relacionados con el tráfico de drogas y otras finalidades a que se refiere la Ley reguladora del Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, cuando se destinen a otros Departamentos ministeriales.

En cuarto lugar, las transferencias entre servicios u organismos autónomos de distintos Departamentos ministeriales, cuando ello resulte necesario para distribuir los créditos del Fondo para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico.

En quinto lugar, las transferencias entre servicios u organismos autónomos de Departamentos ministeriales distintos, cuando ello fuese necesario para hacer efectiva la redistribución, reasignación o movilidad de los efectivos de personal o de los puestos de trabajo, así como para hacer efectiva la movilidad forzosa del personal laboral de la AGE según la normativa que les sea aplicable.

En sexto lugar, las transferencias que se hagan en el presupuesto del Estado, de los organismos autónomos y del resto de entes públicos estatales a que se aplique el régimen de especificaciones y de modificaciones previsto en la LGP o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo, desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.

No hemos de ignorar tampoco, en lo que respecta al ámbito competencial, que el art. 9.5 de la Ley de Presupuestos para 2021 atribuye a los titulares de los Departamentos ministeriales o a los Presidentes o Directores de los organismos autónomos u otras entidades públicas estatales con presupuesto limitativo, la competencia para autorizar en sus presupuestos respectivos, mientras estén vigentes los Presupuestos para 2021, las transferencias de crédito que afecten a las transferencias corrientes y de capital cuando la naturaleza jurídica de los agentes perceptores, recogidos como beneficiarios en la propuesta de resolución de concesión, no coincida con la previsión inicial recogida en la correspondiente convocatoria de subvenciones o ayudas públicas.

No tiene menor importancia, también en materia competencial, lo dispuesto por el art. 9.8 de la Ley de Presupuestos para 2021, que otorga a los titulares de los Departamentos ministeriales o a los Presidentes o Directores de los organismos autónomos u otros entes públicos estatales con presupuesto limitativo autorizar en sus presupuestos respectivos, mientras duren los Presupuestos para 2021, las transferencias de crédito cuyo objeto sea la financiación de gastos comunes de edificios compartidos y servicios horizontales prestados por la IGAE, la AEAT o la Secretaría General de Administración Digital, siempre y cuando se financien con créditos de naturaleza idéntica a la de la actuación a realizar.

A este respecto, resulta de gran importancia tener en cuenta lo que se puntualiza en el art. 9.8 *in fine* de la Ley de Presupuestos para 2021, que dice que la competencia la tendrá, en el caso de las transferencias de crédito, el órgano aportador de la financiación.

También en materia competencial, y teniendo en cuenta la crisis del COVID-19, el art. 9.9 de la Ley de Presupuestos para 2021 establece que corresponderá a los titulares de los Departamentos ministeriales, mientras permanezcan vigentes los Presupuestos para 2021, autorizar en sus respectivos presupuestos las transferencias entre los créditos dotados en el servicio 50 “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” y los dotados en el Ministerio de Sanidad en su servicio 51 “Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (React-EU)”.

Además, el art. 9.9 de la Ley de Presupuestos para 2021 atribuye a los Presidentes o Directores de los organismos autónomos u otras entidades públicas estatales con presupuesto limitativo, excluidas las entidades que integran la Seguridad Social, la competencia para autorizar las transferencias entre créditos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia consignados en sus presupuestos de gastos.

Abandonando la materia competencial y adentrándonos en la de las limitaciones de las transferencias, es importante tener en cuenta que el art. 10.1 de la Ley de Presupuestos para 2021 establece que la limitación para efectuar transferencias de crédito desde operaciones de capital a operaciones corrientes a que hace referencia el art. 52.1.a) LGP⁶³, no resultará aplicable si las transferencias se realizan en virtud de la autorización contenida en el

⁶³ Art. 52.1.a) LGP: “Las transferencias de crédito no podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes”.

apartado 6° del art. 9.2 de la Ley de Presupuestos para 2021⁶⁴ y, en el ámbito del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante, Imserso), cuando se lleven a cabo mediante la autorización contenida en el art. 15.1 de la Ley de Presupuestos para 2021, que se refiere a las transferencias de crédito que afecten a gastos de personal o a los demás créditos presupuestarios enumerados en el art. 44.2 LGP, así como las transferencias efectuadas desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes, que podrán realizarse por el titular del Ministerio de Hacienda respecto de los presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Imserso. Ello se entenderá a excepción de que se trate de transferencias de crédito realizadas entre créditos destinados a cubrir gastos de personal de cada entidad, independientemente de que afecten o no a distintos programas (excluidos los créditos dedicados a incentivar el rendimiento o a gastos de personal de índole social), en cuyo caso la competencia la tendrá el titular del Ministerio de Sanidad, respecto al presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, y el titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, respecto al presupuesto del Imserso.

Prosiguiendo con el análisis de la materia de limitaciones de las transferencias de créditos, no hemos de ignorar tampoco el art. 10.2 de la Ley de Presupuestos para 2021, según el cual la limitación para realizar transferencias entre créditos de distintas secciones presupuestarias a la que se refiere el art. 52.1.b) LGP⁶⁵, no resultará de aplicación cuando las transferencias se realicen mediante la autorización contenida en los

⁶⁴ Apartado 6° del art. 9.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre: “Durante la vigencia de estos presupuestos, corresponden al titular del Ministerio de Hacienda la competencia para autorizar las transferencias o variaciones que se realicen en el presupuesto de las entidades referidas en los apartados 1°, 2° y 4° de la letra a) del artículo 1 de la presente Ley, desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes”.

⁶⁵ Art. 52.1.b) LGP: “Las transferencias de crédito no podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada”.

apartados 2º, 3º, 4º y 5º del art. 9.2 de la Ley de Presupuestos para 2021⁶⁶.

VI. CONCLUSIONES.

En primer lugar, la normativa española sobre modificaciones presupuestarias, sobre todo la referente a las ampliaciones y transferencias de créditos presupuestarios, objeto específico del presente Trabajo, posee un acusado influjo del Derecho positivo francés, el cual ha recogido desde antiguo los créditos extraordinarios y suplementos de créditos presupuestarios, las transferencias de créditos presupuestarios y los créditos presupuestarios ampliables.

En segundo lugar, respecto a la situación económica y social que vivimos actualmente a consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, hemos podido apreciar cómo en los últimos meses se ha aumentado la utilización de las ampliaciones y transferencias de créditos presupuestarios,

⁶⁶ Art. 9.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre: “Durante la vigencia de estos presupuestos, corresponden al titular del Ministerio de Hacienda las siguientes competencias específicas en materia de modificaciones presupuestarias:

[...]

2. Autorizar las transferencias que se realicen con cargo al crédito 13.02.112A.227.11 «Para programas de atención a víctimas del delito y de lucha contra la criminalidad y demás fines previstos en la disposición adicional sexta de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», cuando se destinen a otros Departamentos ministeriales.

3. Autorizar las transferencias que se realicen con cargo al crédito 26.18.231A.227.11 «Para actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y demás fines a que se refiere la Ley 17/2003, de 29 de mayo», cuando se destinen a otros Departamentos ministeriales.

4. Autorizar las transferencias de crédito entre servicios u organismos autónomos de distintos Departamentos ministeriales, cuando ello fuere necesario para la distribución de los créditos del Fondo para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico.

5. Autorizar transferencias de crédito entre servicios u organismos autónomos de distintos Departamentos ministeriales, cuando ello fuere necesario para hacer efectiva la redistribución, reasignación o movilidad de los efectivos de personal o de los puestos de trabajo, en los casos previstos en el Capítulo IV del Título III del Reglamento General de Ingresos del Personal al Servicio de la AGE y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la AGE, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, así como para hacer efectiva la movilidad forzosa del personal laboral de la AGE de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación.

[...]”

además de otras modificaciones presupuestarias, las cuales son objeto de control gracias a ciertos instrumentos puestos a disposición por la normativa financiera comunitaria y española. Pero no por ello, en el caso de las ampliaciones y transferencias de crédito, este ámbito está analizado completamente por la doctrina, teniendo en cuenta alguna problemática surgida a la hora de interpretar y aplicar la normativa reguladora de las ampliaciones y transferencias de crédito.

En tercer lugar, la utilización de ampliaciones y transferencias de crédito se ha visto aumentada o reducida en función de la coyuntura política, económica o social en la que se halle el país. Sin pretender valorar la presente situación política y sanitaria, ni calificar u opinar acerca de la evolución en la política española, es de gran relevancia tener en cuenta, a efectos de haberse realizado más o menos ampliaciones o transferencias de créditos, la crisis económica iniciada en 2008, que implicó, entre otras cosas, un menor apoyo social, un incremento del desempleo, un aumento de las familias en riesgo de exclusión económica y social y un incremento de las desigualdades socioeconómicas, siendo estas básicamente las mismas consecuencias que ha acarreado la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la cual ha llevado a, entre otros aspectos, una necesidad de incrementar el apoyo social a los más desfavorecidos.

En cuarto lugar, considero de gran importancia la orientación que, en los últimos tiempos, han tenido las ampliaciones y transferencias de créditos presupuestarios a la satisfacción de los gastos públicos de índole social, resultando la acción social uno de los objetos más relevantes en que han de enfocarse, en general, las modificaciones presupuestarias.

En quinto lugar, mientras que, en virtud de las transferencias de créditos presupuestarios, se lleva a cabo una modificación del principio de

especialidad cualitativa, modificándose el destino de los mismos, en virtud de las ampliaciones de créditos presupuestarios se realiza una modificación del principio de especialidad cuantitativa, alterándose la cuantía de los mismos.

En sexto lugar, respecto a los créditos ampliables, considero de gran importancia tener en consideración, de forma meridiana, que la determinación de su importe se lleva a cabo atendiendo al importe total de las obligaciones a contraer, no siendo el crédito el que fija la cuantía de las obligaciones, como sucede, por el contrario, en los créditos limitativos, cuya cuantía inicial determina el importe de los gastos públicos que se les puede imputar. Se puede decir, por tanto, que la figura del crédito ampliable supone una inversión de la lógica presupuestaria, al no ser el crédito presupuestario el que fija el importe de las obligaciones, sino que son estas las que fijan el importe del crédito presupuestario.

En séptimo lugar, tanto las ampliaciones como las transferencias de créditos presupuestarios implican una transgresión del principio de legalidad financiera reflejado en el art. 134 CE, teniendo en cuenta que, respecto a la ampliación de créditos, esta faculta al Ejecutivo para fijar el importe de determinados gastos según las necesidades que surjan durante el ejercicio presupuestario; y que, respecto a la transferencia de créditos, en virtud de la misma se produce la alteración de ciertas dotaciones presupuestarias aprobadas en el Parlamento, incurriéndose, por tanto, en una vulneración clara del principio de legalidad financiera.

En octavo lugar, la doctrina ha puesto en cuestión la constitucionalidad de los créditos ampliables para atender gastos voluntarios de la Administración, habiéndose afirmado por un sector doctrinal que los créditos ampliables constituyen una remisión en blanco al poder ejecutivo, en una materia

reservada al poder legislativo, como es la presupuestaria. Esta aportación doctrinal de gran relevancia encuentra su apoyo en la jurisprudencia constitucional tanto de años recientes como desde hace décadas.

En noveno lugar, a las CC.AA se les ordena, estatutaria y constitucionalmente, que entiendan incluidos siempre, en los estados de gastos de sus Presupuestos, aquellos créditos que resulten necesarios para la satisfacción de obligaciones contraídas por endeudamiento, hasta el punto de establecerse que, aunque en la aprobación de las leyes de presupuestos de cada ejercicio no se consignent dichos créditos como ampliables, si su dotación fuese insuficiente el Ejecutivo podría llevar a cabo la ampliación correspondiente.

En décimo lugar, las ampliaciones y transferencias de créditos presupuestarios y, en general, las modificaciones presupuestarias, deben fundarse de forma ineludible, para su adecuado desarrollo, gestión y aplicación, en nuestra Constitución, en la normativa legal y reglamentaria comunitaria, nacional y autonómica, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no pudiendo ignorarse tampoco la doctrina científica existente al respecto, que proporcionan unos principios y directrices a seguir para el más adecuado empleo de dichas modificaciones presupuestarias, trazando el camino a seguir para la aplicación práctica más correcta de las mismas en nuestra vida diaria.

En undécimo lugar, en el ámbito procedimental, es importante tener en consideración que se requiere que el Ejecutivo esté conforme con la tramitación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan una reducción de los ingresos, correspondiéndose ello con la orden que el art. 134.6 CE establece de que, para realizarse enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que impliquen un decremento de los ingresos, el Ejecutivo

debe estar conforme para su tramitación correspondiente.

En duodécimo lugar, es importante caer en la cuenta de que, pese a que las ampliaciones y transferencias de créditos presupuestarios constituyen una ayuda o auxilio frente a contingencias perjudiciales desde un punto de vista socioeconómico, su financiación tiene un carácter restringido o limitado, por influencia del principio de estabilidad presupuestaria, que, entre otras causas, ha fomentado la creación del Fondo de Contingencia.

En decimotercer lugar decir, respecto a las modificaciones presupuestarias en general, y expresado *grosso modo*, que, cuando se habla de modificaciones presupuestarias, se trata de modificaciones de créditos presupuestarios que ya están aprobados y que se pueden modificar sin alterar el volumen de créditos presupuestarios aprobados por las Cortes Generales en la ley de presupuestos.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

• LIBROS Y REVISTAS:

ANDREU MESTRE, Apolonia. *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 84-8406-621-5. Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005.

Battle Martínez, M., Gascón Soriano, C., Torrijos Rodríguez, I., Ibáñez de Aldecoa Quintana, C. y ROJO PÉREZ, M. (Dir.). *Manual sobre presupuestación, ejecución y control del gasto público para España e Hispanoamérica*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales (N.I.P.O.: 188-19-028-7) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (N.I.P.O.: 109-19-087-0). Madrid, 2019.

BAYONA DE PEROGORDO, Juan José; SOLER ROCH, María Teresa. *Materiales de Derecho Financiero*. ISBN 978-84-86776-72-5. Ed. Compás, 2008.

Bohoslavsky, J.P., Li, Y. y ESPÓSITO, C. (Dir.). *Deuda Pública y Derecho Internacional*. Ed. Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2015.

CORCUERA TORRES, Amable. *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.

CORCUERA TORRES, Amable. *Los principios presupuestarios* [descarga en formato electrónico]. Universitat Oberta de Catalunya. Septiembre de 2012.

ESTELLER MORÉ, Alejandro. *Economía de los impuestos*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2014.

FRANCISCO VARELA, Adrián. *1.000 millones de euros del Fondo de Contingencia para reforzar la sanidad española ante el coronavirus* [en línea]. Business Insider España, 18 de marzo de 2020. <https://www.businessinsider.es/coronavirus-como-dota-fondo-contingencia-601575>

GÓMEZ LUGO, Yolanda. *El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio* [en línea]. Foro y Ágora. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Septiembre de 2016. N° 11. ISSN 2253-6655-<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3281> DOI: <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2016.3281>

MARTÍNEZ ARGUDO, Javier. *El saldo de los PGE y el déficit público* [en línea]. Econosublime, 2 de septiembre de 2020. www.econosublime.com/2017/12/saldo-pge-deficit-publico.html

MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso. *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. Martínez Giner, L. A (Coord.). ISBN 978-84-9190-581-3. Ed. Tirant Lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2018.

McLEAN, IAIN. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. *Derecho financiero y tributario. Lecciones de cátedra*. Menéndez Moreno, A. (Dir.). ISBN 978-84-1308-983-6. Ed. Civitas, 21ª edición, Pamplona, 2020.

MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. ISBN 978-00-7044-115-6. Ed. McGraw-Hill, 1959.

PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. ISBN-10:8434014475. Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 3ª edición, 2004.

RAYMOND BARA, Josep Lluís. *El saldo del presupuesto coyuntural y estructural en España* [en línea]. Funcas, 23 de abril de 2020. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/023art04.pdf

Ministerio de Hacienda. *Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. Epdata, 28 de octubre de 2020. <https://www.epdata.es/datos/presupuestos-generales-estado-pge-evolucion-datos-estadisticas/60>

Ministerio de Hacienda. *Manual de modificaciones presupuestarias* [en línea]. IEF, Plan de Trabajo 2016. <https://campus.ief.es/Foros/Curso00098/Convocatoria002057/ForoConvocatoria0005428/MensajeForoInicio0000371815/MensajeForo0000375014/MANUAL%20modif.%20presupuestarias%202016.pdf>

Instituto de Estudios Económicos. *Informe de opinión: Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora* [descarga en formato electrónico]. Febrero de 2020.

Repositorio de Objetos de Aprendizaje de la Universidad de Sevilla. *El Gasto Público: El Presupuesto. Estructura de los estados de gasto de los Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. DOI: https://rodas5.us.es/file/1f745f2e-d893-bafc-2115-145871975f9b/1/gasto_publico_p_wimba_scorm.zip/pagina_17.htm

Instituto Nacional de Administración Pública. *Manual de contenidos: Gestión presupuestaria. Unidad 1: Programación presupuestaria* [en línea]. Marzo de 2016. <https://bci.inap.es/material-gestión-presupuestaria-online-conceptos-básicos>

Ministerio de Hacienda. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado* [en línea]. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (N.I.P.O.: 185-20-065-6). Madrid, 2021, p. 22.
<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/Libro%20de%20Introduccion%20a%20los%20Presupuestos.pdf> [Consulta: 29 my. 2021].

- **LEGISLACIÓN:**

Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley 75/2004, de 27 de agosto, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de Finanzas y de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

- **JURISPRUDENCIA:**

STC 3/2003, de 16 de enero, FJº 6º. ECLI:ES:TC:2003:3.

STC 99/1987, de 11 de junio, FJº 3º. ECLI:ES:TC:1987:99.

STC 126/2016, de 7 de julio, FJº 3º. ECLI:ES:TC:2016:126.

VIII. ANEXO.



Gráfica 1. Ministerio de Hacienda. Evolución de los principales ingresos del Estado (Presupuestos Generales del Estado consolidados).

	2020	2021	
		inercial	con PRTR*
PIB	-11,2	7,2	9,8
Consumo Hogares e ISFLSH	-12,6	8,3	10,7
Consumo AA.PP.	6,3	0,5	2,6
Formación Bruta de Capital	-17,5	6,9	14,2
Demanda Nacional	-9,7	6,1	9,3
Saldo Exterior	-1,5	1,1	0,5
Exportaciones	-22,7	11,7	18,0
Importaciones	-20,0	8,6	17,1
Deflactor del PIB	0,0	0,9	0,9
PIB a precios corrientes	-11,2	8,1	10,8
Mercado de trabajo			
Empleo (CNac)	-8,4	5,6	7,2
Tasa de paro (%)	17,1	16,9	16,3
Productividad	-3,1	1,5	2,5
Remuneración por asalariado	2,3	0,4	0,4
Coste laboral unitario	5,6	-1,1	-2,0
Sector Exterior			
Balanza por cuenta corriente (% PIB)	1,0	1,9	0,8
Sector Público			
Déficit público (% PIB)	-11,3	-7,7	

Gráfica 2. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Escenario macroeconómico de los PGE-2021 (tasas de variación interanual).

FUENTE:	Banco Mundial (Indicadores Globales de Gobernanza)	Foro Económico Mundial (Informe de Competitividad Global)	IMD (Informe de Competitividad Mundial)	Afonso, Jalles y Venancio (2019) (Taxation and Public Spending Efficiency)	Instituto de Estudios Económicos (IEE)					
NOMBRE INDICADOR:	Eficacia del sector público	Desempeño del sector público	Eficiencia del sector público	Eficiencia del sector público	ÍNDICE IEE DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO					
AÑO:	2018	2019	2019	2017	2019					
VALORES DEL ÍNDICE:	Índice entre -2,5 y +2,5	Índice entre 0 y 100	Índice entre 0 y 100	Índice entre 0 y 1	Índice Base OCDE = 100					
PAÍSES	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global				
Suiza	2,04	2/209	76,0	6/141	93,2	4/63	1,000	1/36	144,6	1/36
Países Bajos	1,85	8/209	77,1	5/141	81,9	9/63	0,726	7/36	126,6	2/36
Finlandia	1,98	3/209	82,5	2/141	75,4	17/63	0,648	12/36	126,1	3/36
Luxemburgo	1,78	10/209	74,4	9/141	81,6	10/63	0,717	9/36	123,7	4/36
Irlanda	1,42	22/209	65,0	30/141	80,8	11/63	1,000	1/36	123,0	5/36
Noruega	1,89	6/209	70,4	16/141	85,0	7/63	0,631	15/36	122,3	6/36
Nueva Zelanda	1,67	14/209	73,8	11/141	82,5	8/63	0,727	6/36	122,0	7/36
Australia	1,60	16/209	66,0	28/141	78,5	13/63	0,856	2/36	120,6	8/36
Dinamarca	1,87	7/209	73,3	12/141	85,2	6/63	0,540	24/36	119,3	9/36
Estados Unidos	1,26	17/209	73,8	11/141	88,2	23/63	0,814	3/36	118,3	10/36
Canadá	1,72	12/209	67,0	21/141	78,3	14/63	0,723	8/36	118,1	11/36
Suecia	1,83	9/209	69,3	18/141	77,4	16/63	0,563	22/36	115,3	12/36
Japón	1,68	13/209	72,5	13/141	56,9	38/63	0,770	4/36	113,4	13/36
Islandia	1,47	19/209	62,8	32/141	78,0	15/63	0,740	5/36	112,2	14/36
Alemania	1,62	15/209	71,0	14/141	68,9	22/63	0,659	11/36	112,1	15/36
Corea del Sur	1,18	34/209	63,6	31/141	62,1	31/63	1,000	1/36	110,5	16/36
Reino Unido	1,34	26/209	74,0	10/141	70,4	19/63	0,688	10/36	109,4	17/36
Chile	1,08	39/209	58,2	43/141	66,9	26/63	1,000	1/36	108,2	18/36
Austria	1,45	20/209	65,6	29/141	65,5	28/63	0,602	16/36	103,1	19/36
Estonia	1,19	33/209	66,3	26/141	66,9	27/63	0,634	14/36	99,9	20/36
Israel	1,21	30/209	61,3	35/141	63,4	30/63	0,634	14/36	96,9	21/36
Francia	1,48	18/209	66,7	24/141	51,2	48/63	0,520	25/36	95,6	22/36
Lituania	1,07	41/209	56,1	49/141	63,7	29/63	0,564	21/36	89,5	23/36
Bélgica	1,17	35/209	54,7	53/141	57,6	36/63	0,582	18/36	89,3	24/36
Portugal	1,21	29/209	52,6	61/141	57,0	37/63	0,571	19/36	88,6	25/36
España	1,00	44/209	59,6	37/141	55,9	40/63	0,585	17/36	87,4	26/36
Letonia	1,04	43/209	49,7	79/141	59,8	33/63	0,565	20/36	85,0	27/36
Eslovenia	1,13	36/209	48,1	84/141	56,2	39/63	0,483	27/36	81,5	28/36
Rep. Checa	0,92	46/209	44,0	99/141	59,6	34/63	0,549	23/36	79,6	29/36
México	-0,15	110/209	52,9	59/141	48,1	52/63	1,000	1/36	74,1	30/36
Polonia	0,66	53/209	51,5	66/141	54,1	44/63	0,468	28/36	72,2	31/36
Hungría	0,49	63/209	48,1	83/141	53,1	45/63	0,458	29/36	66,6	32/36
Eslovaquia	0,71	52/209	42,6	103/141	42,6	57/63	0,496	26/36	66,2	33/36
Turquía	0,01	97/209	57,1	46/141	42,7	55/63	0,640	13/36	63,4	34/36
Italia	0,41	67/209	45,3	96/141	44,1	53/63	0,446	30/36	60,1	35/36
Grecia	0,34	72/209	45,8	92/141	34,4	60/63	0,423	31/36	54,2	35/36
Media OCDE-36	1,25		62,2		65,2		0,667		100,0	
Media UE-28	1,08		58,6		61,1		0,586		90,6	

Gráfica 3. Instituto de Estudios Económicos. Índice de eficiencia del gasto público e indicadores de eficiencia utilizados en su elaboración (Países de la OCDE).

Por regla general, los créditos presupuestarios se especifican a nivel de concepto			
Excepciones generales (nivel de vinculación)		Excepciones concretas, atendiendo a su clasificación económica	
Estado (art. 43 LGP)	Organismos autónomos y Seguridad Social	- Créditos para atenciones protocolarias y representativas y gastos reservados estatales.	
Cap. 1 Artículo	Cap. 1 Capítulo	- Créditos destinados al alquiler de edificios y otras construcciones.	
Cap. 2 Artículo	Cap. 2 Capítulo	- Créditos declarados ampliables según lo previsto en el art. 54 LGP.	
Cap. 6 Capítulo	Cap. 6 Capítulo	- Créditos que fijen asignaciones con identificación del beneficiario, salvo las asignaciones destinadas a cubrir transferencias corrientes o de capital al exterior.	
		- Créditos que se fijen, en su caso, en la correspondiente ley de presupuestos.	
		- Créditos extraordinarios otorgados durante el ejercicio presupuestario.	

Gráfica 4.