

TEMA 17. EL PRESUPUESTO

1.- El presupuesto: Concepto.

2.- Los principios presupuestarios.

3.- El presupuesto por programas.

4.- El ciclo presupuestario: elaboración, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1.- El presupuesto: Concepto.

La Hacienda Pública, como institución o unidad económica, pretende el logro de unas finalidades mediante la adopción de una serie de decisiones. Tales decisiones adoptan la forma de elecciones sobre recursos escasos que condicionan el logro de los diferentes fines. Todo proceder financiero puede, por lo tanto, describirse como un desarrollo del plan que sirve de pauta para la adopción de las decisiones financieras.

La Hacienda Pública denomina Presupuesto al plan económico del grupo político o, ampliando esa idea, el Presupuesto sería la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado.

El origen del Presupuesto está en la idea medieval de que no se pueden establecer impuestos sin el previo consentimiento de quienes los han de pagar, idea que se plasma en la Carta Magna inglesa de 1215.

Sin embargo, la aparición del Presupuesto en su forma actual se produce posteriormente, a finales del Siglo XVIII, generalizándose ya en el Siglo XIX. Señalando Neumark las siguientes razones que justificarían la aparición relativamente tardía de la institución del Presupuesto:

a) La economía medieval se caracteriza por un fraccionamiento y una dispersión de los quehaceres económicos de carácter público, que imposibilitaba totalmente el conocimiento de las cifras y datos relativos a la actividad económica del Estado.

b) Hasta finales del siglo XVIII, el sector público tenía una importancia relativamente pequeña, así como una escasa dimensión, sin que llegara a ser todavía una pieza básica dentro de la actividad económica.

c) Hasta el siglo XIX no se generalizó la existencia del sistema democrático y que, dada su estrecha relación con la institución del presupuesto, este no tuvo verdaderamente razón de ser hasta la implantación de aquel. Ya que el Presupuesto se configura como un elemento fundamental del Estado democrático y de derecho al representar un mandato concedido por el Poder legislativo al Poder ejecutivo.

La institución del Presupuesto encuentra su razón de ser en diversos objetivos; fines que se pueden señalar en un triple ámbito:

1.- Motivo político-jurídico.

Una de las finalidades del Presupuesto es someter la actuación del ejecutivo en materia económico-financiera a las directrices emanadas del Parlamento, con lo que se está haciendo pesar la representación de los ciudadanos en las decisiones que afectan a los ingresos y gastos públicos.

2.- Racionalidad.

Ya que el constante crecimiento del volumen del gasto público junto con la diversificación de actividades públicas en que se materializa, exigen un adecuado tratamiento contable y económico-financiero. A su vez, para financiar el creciente volumen de gasto público, los ingresos públicos han ido aumentando considerablemente, lo que exige por su parte una ordenada previsión y una adecuada racionalización al proyectar su obtención.

3.- Razón de política económica.

Superada la idea del estado del “laissez faire” en el que la actividad pública en la economía era mínima desde el punto de vista cuantitativo y “neutra” desde el punto de vista de la política económica, cabe hablar de un tercer tipo de objetivo del Presupuesto, cual es el de utilizar este para la consecución de diferentes objetivos de política económica como el logro del pleno empleo, el crecimiento económico, la distribución equitativa de la renta, etc.

Dando el propio Neumark un concepto de Presupuesto como “el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.”

De donde se pueden extraer las notas que caracterizan a la institución presupuestaria como son:

- a.- Su carácter de previsión.
- b.- Está basado en una cierta idea de equilibrio entre gastos e ingresos.
- c.- Incluye la regularidad y periodicidad de su confección.
- d.- Adopta una forma contable.
- e.- Supone una obligación para la Administración, al menos en lo que se refiere a los gastos.

Mientras que, por su parte, Rodríguez Bereijo define el Presupuesto como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos a realizar durante un período de tiempo en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.”

El concepto doctrinal anterior no difiere sustancialmente del concepto legal del Presupuesto de la Junta de Andalucía que lo encontramos en el artículo 31 del TRLGHP que establece que “De conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía, el Presupuesto de la Junta de Andalucía constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial, sus instituciones, consorcios y agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la LAJA, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por el resto de las agencias públicas empresariales, por las sociedades mercantiles del sector público andaluz, por las fundaciones y las demás entidades previstas en el artículo 5.3 del TRLGHP, y por la dotación para operaciones financieras de fondos regulados en el artículo 5.5 del TRLGHP.”

De donde se pueden deducir las siguientes características de nuestro presupuesto:

- 1.) Es expresión cifrada, es decir, se expresa en cifras.

- 2.) Es expresión conjunta, ya que como señala el artículo 33.1 del TRLGHP “el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y demás entidades referidas en el artículo 31 del TRLGHP.”
- 3.) Es expresión sistemática, en cuanto implica que tanto los ingresos como los gastos se ordenen conforme a una estructura determinada.
- 4.) Tiene carácter anual, lo que se corrobora por el artículo 32 del TRLGHP que señala que “el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:
 - a.- Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el periodo de que deriven.
 - b.- Las obligaciones reconocidas hasta el 31 de diciembre, con cargo a los respectivos créditos.”
- 5.) En el Presupuesto de la Junta de Andalucía se integra todo el sector público de Andalucía.

Así en el TRLGHP el artículo 33.2 prescribe, con carácter general, que: “El Presupuesto contendrá:

- a) Los estados de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas y de régimen especial, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.
- b) Los estados de ingresos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas y de régimen especial, en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- c) Los estados de gastos e ingresos de las agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.
- d) Los estados de gastos e ingresos de sus instituciones.
- e) Los estados de gastos e ingresos de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.
- f) Los presupuestos de explotación y de capital de las restantes agencias públicas empresariales y de las sociedades mercantiles del sector público andaluz.
- g) Los presupuestos de explotación y de capital de las fundaciones y demás entidades referidas en el artículo 5.3 del TRLGHP.
- h) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica definidos en el artículo 5.5 del TRLGHP, determinándose expresamente las operaciones financieras.”

Y en concreto la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para este año, señala en su artículo 1 que “el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para este ejercicio está integrado por:

- a.- Los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y sus instituciones.
- b.- Los estados de gastos e ingresos de las agencias administrativas.
- c.- Los estados de gastos e ingresos de las agencias de régimen especial.
- d.- Los estados de gastos e ingresos de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.
- e.- Los estados de gastos e ingresos de las agencias públicas empresariales que conforme a sus Estatutos sean de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- f.- Los presupuestos de explotación y de capital de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y demás entidades de Derecho Público.
- g.- Los presupuestos de explotación y capital de las fundaciones y demás entidades referidas en el artículo 5.3 del TRLGHP.
- h.- Los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 5.5 del TRLGHP.”

2.- Los principios presupuestarios.

Tanto la concepción como las finalidades del Presupuesto están plasmadas en un conjunto de máximas o principios del Presupuesto que sustentan una determinada ideología presupuestaria.

Siendo básica la concepción clásica del presupuesto, que, aunque en crisis, resulta fundamental por dos razones:

- a) por la amplia vigencia temporal del presupuesto clásico. Nace a finales del siglo XVIII y se extiende hasta el siglo XXI.
- b) todas las ideologías presupuestarias que se han formulado después de la clásica se han alimentado, inevitablemente, de su crítica. Sin la debida comprensión de lo que no se quiere y por qué (el presupuesto clásico) no resulta posible entender la lógica de ningún cambio.

Concepción presupuestaria clásica que se basa en tres grandes grupos de principios: económicos, políticos y contables.

1.- Principios económicos son:

1.A. La limitación del gasto público. El gasto público era para los economistas clásicos del liberalismo un consumo improductivo, esto es, un gasto que no contribuía a la acumulación de capital y no favorecía, por lo tanto, el desarrollo económico. Si un país desea el desarrollo económico debe limitar el consumo y fomentar el ahorro. Que el Estado gaste más equivale, pues, a que el empresario invierta menos. Así, el Estado debía tener una participación limitada y por tanto se ha de limitar el gasto público. Así concebido, el gasto público es un “mal necesario” y que, como tal, debe contenerse para que, siendo como es un mal, sea al menos un mal menor.

1.B. La neutralidad impositiva. Estos gastos mínimos indispensables deben financiarse con impuestos neutrales, tributos establecidos con arreglo a principios tales que no obstaculicen el desarrollo económico. El impuesto debe recaudar tan solo, no tratar de alterar conductas de los particulares, y para ello deberá dejar a los individuos en la misma situación relativa que los encontró antes del establecimiento del gravamen.

1.C. Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá equilibrarse anualmente, principio que algunos han denominado, con razón, regla de oro de la Hacienda clásica. La condena terminante a cualquier déficit presupuestario y el aplauso a cualquier superávit elevaron este principio a la categoría de primer dogma de la ortodoxia financiera liberal.

1.D. Por otra parte, y atendiendo a la regla del equilibrio, la emisión de deuda pública debería limitarse a la financiación de inversiones autoliquidables. Es decir, la deuda solo está justificada en su emisión si el fruto de su inversión permite el pago de los intereses y la amortización del principal.

1.E. Impuestos justos. El reparto del impuesto debería ser justo, lo que suponía cumplir con los principios del beneficio y capacidad que hacen del impuesto proporcional el mejor tributo. Así la capacidad de pago aparecía como un principio básico para realizar el reparto de la imposición.

2.- Principios políticos, que encuentran su plasmación en los propios textos constitucionales, son:

2.A. Principio de competencia. Hace referencia al ejercicio de la representación colectiva por el Parlamento a la hora de aprobar el Presupuesto, debido a que es aquel el representante de la soberanía de una nación y a él le corresponde decidir sobre los ingresos y los gastos públicos.

La revolución liberal consagra este principio en los distintos países, y, para hacerla efectiva y continua, nace el Presupuesto como documento regular con elaboración anual y aprobación preventiva, institución y práctica que se registra en los distintos países a comienzos del siglo XIX. La exigencia del principio de competencia y su importancia en la vida presupuestaria llevarían a que en todos los países el mismo se contuviera en las leyes constitucionales que definían en sus preceptos el contenido preciso de ese principio como límite firme frente a la posible arbitrariedad del Gobierno. De esta forma, el principio de competencia se configuró como premisa mayor de la vida presupuestaria.

2.B. Principio de universalidad o integridad. Esta norma establece que el Presupuesto ha de contener separadamente y por sus importes íntegros todos los ingresos y todos los gastos del Estado. Este principio parte de la desconfianza parlamentaria en la actuación del Ejecutivo y por ello exige que no haya gasto o ingreso público alguno oculto, todos los ingresos y gastos deben figurar explícita y expresamente en el documento presupuestario. Es obvio que esa mención expresa a gastos e ingresos públicos trata de facilitar el control efectivo del mandato parlamentario, pues si la partida de gasto o ingreso público figurasen por sus valores netos (gastos menos los ingresos que originan; ingresos menos gastos que ocasionan), podrían perderse parcelas de control de la actividad financiera.

2.C. Principio de unidad del Presupuesto. Todos los recursos y gastos de la Hacienda Pública deberán estar incluidos en un solo Presupuesto, en un cuadro único de gastos e ingresos que permita obtener con claridad y rapidez una valoración de su situación financiera, quedando prohibidos los Presupuestos especiales, Presupuestos anejos y Presupuestos extraordinarios, que siembran siempre la desconfianza en el control del Presupuesto y pueden afectar también al mejor cumplimiento de los principios de la ortodoxia económica clásica.

2.D. Principio de especialidad. Que establece que la habilitación para gastar concedida al Ejecutivo por el Presupuesto no es una autorización general al gasto, sino especial y condicionada: para gastos concretos, en cantidad específica y por tiempo limitado. Principio que tiene, por tanto, una triple acepción:

- a) Especialidad cualitativa. Se entiende que, todos los recursos asignados en el presupuesto a un determinado objetivo, deberán invertirse exclusivamente en dicha finalidad.
- b) Especialidad cuantitativa. Solo podrán contraerse y realizarse los gastos previstos y hasta el importe fijado en el Presupuesto.
- c) Especialidad temporal. Los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados solo dentro del período de tiempo para el cual se han autorizado.

El principio de especialidad prohíbe, tanto la transferencia de créditos, como la ampliación o el suplemento de los concedidos y la creación de otros nuevos. De modo que las garantías para que este principio se cumpla deben ser máximas, pues con el incumplimiento de la especialidad el Poder Ejecutivo llevaría a cabo otro presupuesto distinto del contenido en el mandato parlamentario.

2.E. Principio de anualidad. Relacionado con el principio de especialidad temporal en cuanto el Presupuesto se aprueba con una vigencia temporal determinada, estimándose como más adecuado el período anual, que en los diferentes ordenamientos jurídicos se suele hacer coincidir con el año natural, salvo excepciones como ocurre en EE.UU.

Los fundamentos de este principio son fundamentalmente políticos: para que exista la posibilidad de ejecutar el Presupuesto sin incurrir en desviaciones, las autorizaciones de gastos no deben ser amplias en el tiempo. El alejamiento en el tiempo y la concesión al Ejecutivo de un plazo mayor dificultarían las previsiones razonables de gasto y abandonarían

por un tiempo excesivo las facultades presupuestarias por el Legislativo. Siendo las principales implicaciones de este principio dos:

- a) Todo Presupuesto debe aprobarse anualmente por el Legislativo.
- b) El Presupuesto no puede prorrogarse más allá del año por el que se concedió el mandato parlamentario.

2.F. Principio de publicidad. El presupuesto debe ser conocido por los ciudadanos. La trascendencia del acto presupuestario, tanto desde el punto de vista social y político, como desde el punto de vista jurídico, obliga a que el Presupuesto tenga la debida publicidad. El Presupuesto se aprueba solemnemente a través de una Ley en el Parlamento y la obligación de la publicidad se deriva de las propias características que debe reunir una Ley para su vigencia.

En virtud de este principio, la Administración facilita los datos correspondientes para el autocontrol de la misma y para el control externo y debe permitir con facilidad al Parlamento la discusión de cada una de las partidas que integran el Presupuesto y su comprobación posterior.

Por otro lado, la publicidad trata de cumplir con el requisito fundamental de todas las actividades públicas y es la de facilitar información general sobre las mismas. La transparencia de todas las actividades públicas obliga a la publicidad, principio con el cual debe cumplir obviamente el Presupuesto por ser este el documento esencial para conocer las actividades de las Administraciones Públicas en las sociedades contemporáneas.

2.G. Principio de claridad. El Presupuesto debe estructurarse de tal forma que la designación de las diferentes partidas presupuestarias de ingresos y gastos permitan el reconocimiento inmediato de su procedencia y de su finalidad.

2.H. Principio de justificación. La ejecución práctica del Presupuesto requiere el cumplimiento de una serie de requisitos formales para que la autorización de los gastos que el mismo contiene pueda llevarse a efecto por parte del Ejecutivo. No basta con la existencia del principio de competencia que atribuye al Parlamento la aprobación del Presupuesto. Es menester combinar este principio de competencia con el principio de la especialidad para que la realización efectiva de los pagos tenga lugar. De esta manera, es la agregación de dos

principios de carácter político: el principio de la competencia y el principio de la especialidad, el que da lugar a la justificación presupuestaria.

2.1. Principio de no afectación de los ingresos. Principio que establece que todos los ingresos públicos deben destinarse de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no reconociéndose, en consecuencia, prioridad de gasto público alguno sobre determinada fuente financiera. Esta no afectación, no solamente discurre en el sentido cualitativo de que no tengan determinadas partidas de gasto un ingreso prefijado o atribuido, sino también en el sentido de que no haya tampoco una prioridad territorial al conjunto de ingresos obtenidos en determinadas regiones para realizar gastos en ellas, esto es, la solidaridad interregional de un Estado unitario obliga a no admitir prelación alguna en la afectación de los ingresos obtenidos en determinadas regiones a los gastos que en ellas se realizan.

3.- Principios contables

Los cuales tienen correspondencia con los principios políticos, ya señalados, en tanto que tienen como objetivo materializar su contenido con la práctica financiera cotidiana. Principios contables que son:

3.A. Principio de Presupuesto bruto. Que trata de hacer realidad el principio de universalidad, por lo que obligaría a anotar todos los movimientos de valores que realiza el sector público, sin minoraciones ni elevaciones de ninguna clase. Es decir, las cuentas deberían llevarse por sus valores brutos y no netos, administrativa y no especulativamente. La regla del presupuesto bruto sirve al mantenimiento de una disciplina contable con el fin de expresar con claridad la situación del presupuesto en su ejecución diaria, sin que puedan ocultarse determinadas partidas que lógicamente minorarían el control total del Parlamento sobre el Ejecutivo.

3.B. Principio de unidad de caja, unidad de cuenta y unidad de contabilidad. Que refuerza el principio de unidad del Presupuesto. En virtud de esta norma, los cobros y pagos del presupuesto deben centralizarse en una caja única, expresarse en una unidad de cuenta común y obedecer a un plan contable normalizado.

La existencia de una caja única da fluidez y elasticidad al mecanismo de los cobros y pagos y, sobre todo, previene contra las irregularidades a que pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales. La norma de unidad de cuenta obedece al principio de claridad en la administración y al de unidad también. Finalmente, la existencia de un plan contable uniforme es la que permitirá obtener el conjunto de resultados de los movimientos de valores que se registran en las Administraciones Públicas y que el Presupuesto traduce.

3.C. Principio de especificación. Que se correspondería con los principios de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal, suponiendo que los ingresos y gastos se deben contabilizar en sus conceptos específicos dentro del plazo autorizado. El derecho presupuestario clásico trataba de prevenir con una regulación minuciosa, que las autorizaciones del gasto no sobrepasaran las limitaciones con las que se habían concebido y, por otra parte, que no superasen ni las cantidades expresadas en el Presupuesto ni los límites temporales de ejecución del Presupuesto.

3.D. Principio de ejercicio cerrado. Que garantiza el principio de anualidad. Si la autorización presupuestaria habilita al Ejecutivo para gastar en un año determinadas cantidades, es evidente que, si esas cantidades no hubieran sido dispuestas al finalizar el año, los créditos remanentes no utilizados quedarían anulados. Por lo que este principio demanda la contabilización independiente de los ingresos y gastos de ejercicios distintos al corriente, en las denominadas cuentas de resultados (o de residuos).

Sin embargo, esta concepción clásica del Presupuesto entra en crisis desde la I Guerra Mundial. Acompañando a la propia crisis de la ideología liberal que la sustentaba, a consecuencia fundamentalmente del incremento progresivo del intervencionismo estatal.

Los cambios políticos y la pérdida de vigencia con ellos, de la ideología presupuestaria clásica derivan del rasgo dominante que ha impulsado la evolución de las distintas democracias occidentales desde la época que puede llamarse con propiedad el origen de la crisis del Presupuesto clásico: los años situados entre las dos guerras mundiales del pasado siglo. Fue en esos años cuando se registra la reafirmación de las facultades ejecutivas del Gobierno frente a los Parlamentos que habían dominado en los regímenes democráticos

clásicos. El Ejecutivo se convirtió a partir de esta época en “el alma de la legislación” y en el poder que “políticamente apoyado por la mayoría de las Cámaras, legislaba”.

Por otra parte, y desde una perspectiva económica, el signo dominante de la actividad financiera contemporánea es el de su constante crecimiento que se opone radicalmente al principio de gestión y gasto público mínimos, propugnado por el clasicismo.

A la crisis del principio de gasto público mínimo la ha acompañado la del equilibrio presupuestario detrás de la cual se halla el nacimiento y aplicación de la política fiscal contemporánea. Aunque hoy se observa un considerable escepticismo sobre los efectos expansivos de la política fiscal y dadas las condiciones actuales de la economía (shocks de oferta, rigidez de mercados de productos y factores productivos) y los niveles a que se ha situado el gasto público, la imposición y el déficit, se propugna una reducción del gasto y de los niveles de imposición y una reafirmación del principio de equilibrio presupuestario. Sin embargo, y, en cualquier caso, es claro que ese comportamiento contemporáneo del Sector Público y la aparición de la política fiscal han afectado a la valoración del Presupuesto clásico y a la aceptación de sus principios económicos.

3.- El presupuesto por programas.

Como ya hemos señalado, la crisis del presupuesto clásico no solo ha afectado al principio económico del equilibrio. Así como la estabilidad económica es un fin vedado a un presupuesto concebido clásicamente, también lo es la eficacia en la administración de recursos. Y esto ha llevado a desarrollar una serie de fórmulas presupuestarias que, partiendo del Presupuesto Administrativo o Clásico (en el que cada partida contable de gasto representa la autorización para gastos de la unidad administrativa, y las de ingresos no son sino previsiones de lo que se espera recaudar), tratan de lograr una óptima asignación de los recursos.

En un primer momento se desarrolla doctrinalmente el denominado Presupuesto Funcional. Una de las principales críticas que se imputan al Presupuesto Administrativo es la de que no constituye un medio idóneo para elegir con eficacia la asignación de los recursos públicos, dado que toma como punto de referencia las unidades administrativas, y por tanto

muestra “cómo” (órgano) y “en que” (medios) gasta el Estado, pero no “para que” (destino) lo hace.

Al ampliarse el papel del Estado, el incremento producido en el gasto público se integró en las unidades administrativas existentes, lo que produjo dos consecuencias:

- 1.- El Presupuesto no mostraba los objetivos que se proponía realizar el Estado.
- 2.- El mayor gasto público complicó la organización administrativa existente, lo que provocó el que se perdiera la relación entre ésta y las funciones encomendadas al Sector Público.

El Presupuesto Funcional es el primer intento de planificar con eficacia la asignación de los recursos públicos, que nace en 1921 con la creación de la Oficina Presupuestaria de los EEUU, percibiéndose sus primeras repercusiones en España en el Presupuesto de 1967.

El Presupuesto Funcional mantiene la estructura del Presupuesto Administrativo pero se añaden las funciones que el Estado desarrolla con independencia del órgano que la realice (defensa, bienestar, comercio, etc.) Es, en definitiva, un Presupuesto de medios al que se le añade un dato más: la función.

El objetivo de la presentación funcional del presupuesto es mostrar con claridad cuáles son los objetivos perseguidos por el Estado, facilitando la comparación en el tiempo y en el espacio.

En realidad, como señalan varios autores, más que de Presupuesto cabe hablar de clasificación funcional de los gastos presupuestos, lo que resulta de especial interés para el análisis de las actividades estatales a través de la distribución del gasto público entre las diferentes funciones.

Para Fuentes Quintana esta clasificación es óptima en el sentido de información antes aludido, así como para los análisis comparativos. Sin embargo, es poco útil para conseguir la eficacia en la asignación de los recursos públicos ya que el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto sigue conservando básicamente la estructura del Presupuesto Administrativo.

De esta manera pasamos al denominado Presupuesto de ejecución o de tareas, que nace en los EEUU, tras la Segunda Guerra Mundial, en el seno de la llamada Comisión Hoover.

Dicho Presupuesto es aquel que ofrece los fines y objetivos para los que se requieren los fondos públicos, los costes de las actividades propuestas para alcanzar dichos fines, y los datos que miden las realizaciones y tareas ejecutadas.

Un Presupuesto de ejecución comporta, pues, tres operaciones:

1º) Mostrar los objetivos perseguidos por cada unidad administrativa integrante del Sector Público, mediante una clasificación de sus funciones, programas y actividades (o tareas). Por tanto, el punto de partida del Presupuesto de ejecución está en el establecimiento de una clasificación presupuestaria adecuada a las funciones realizadas por el Sector Público. Respecto a la misma, las funciones son los grandes objetivos del Estado, los programas son los elementos o partes en que se divide cada función y, por último, las actividades son las acciones de carácter individualizado que forman parte de la realización de un programa.

2º) El segundo paso es mostrar los costes necesarios para alcanzar los objetivos perseguidos. En el Presupuesto de ejecución lo importante es la eficacia al realizar programas y funciones, lo que es contrario al principio de especificación típico del Presupuesto Administrativo. Debiéndose contabilizar todas las transacciones que se realicen entre las unidades que integran el sector público, ya que lo que se pretende es ofrecer el coste real de las diversas funciones desempeñadas.

3º) Por último, establecer un conjunto de medidas que permitan apreciar la ejecución del presupuesto. Ya que el Presupuesto de ejecución ha de mostrar cuantitativamente las tareas realizadas y los logros conseguidos.

De lo dicho se deduciría que el Presupuesto de ejecución presenta las siguientes ventajas:

- a.- Ofrece información clara acerca de los trabajos proyectados y de los resultados obtenidos.
- b.- Presta una atención prioritaria a los fines perseguidos.
- c.- Los programas se financian a medio o largo plazo.
- d.- La especificación clara de la ejecución del presupuesto, facilita considerablemente las técnicas de control.

Mientras que por el contrario encontraríamos los siguientes inconvenientes:

- 1.- Dificultad para medir la productividad y el coste de los programas emprendidos para el logro de los objetivos perseguidos.
 - 2.- Escasez de personal preparado para llevarlo a la práctica.
 - 3.- No permite comparar programas alternativos para elegir los más indicados.
- Inconveniente que para superarlo da origen al Sistema del Presupuesto Planificado por Programas (PPBS).

El Presupuesto Planificado por Programas o PPBS (Planning Programming Budgeting System) es ideado por David Novick, y se implanta en EEUU con Kennedy y Johnson en los años 60.

El objetivo final del PPBS es el de contribuir a la racionalización de las elecciones del Sector Público mediante la comparación de programas alternativos. Ya que para el PPBS la presupuestación es una técnica destinada a asignar los recursos entre fines competitivos. Donde la selección final será una decisión política que habrá de tener un fundamento racional suministrado por las técnicas del PPBS.

Mientras que el Presupuesto de ejecución se preocupa del proceso presupuestario intentando seleccionar los mejores métodos para administrar un programa dado, el PPBS se preocupa de intentar seleccionar los programas más adecuados.

La presentación del PPBS requiere distinguir tres elementos:

1.- Una estructura, en la que se distingan los objetivos perseguidos. Tomando como base la realidad presupuestaria de los EEUU se puede hablar de:

Categoría del programa.

Subcategoría del programa.

Elementos del programa.

2.- Un proceso analítico. Consiste en examinar los programas alternativos para lograr el objetivo dado, en términos de utilidad y costes.

Aunque las técnicas que pueden aplicarse en el análisis son varias: análisis coste-beneficio, análisis coste-utilidad, análisis coste-eficacia o utilizar varios criterios simultáneamente.

3.- Una información ordenada que sirva de base para realizar el proceso analítico, y que sirva para saber cómo se han efectuado o se están efectuando los distintos programas.

Señalar además que la aplicación práctica del PPBS requiere el cumplimiento de varias exigencias:

- Capacidad técnica del personal directivo.
- Madurez de los Departamentos para expresar sus actividades en términos de programa.
- Aceptación del propio PPBS por parte de la Administración a la que se aplica y de las autoridades de las que depende la elección presupuestaria.

El PPBS presentaría las siguientes ventajas:

- a) Contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos.
- b) Considerará deseable cualquier alternativa, que, dentro de los recursos disponibles, suponga un crecimiento económico.

Mientras que se pueden señalar los siguientes inconvenientes:

1. No se cumplen las exigencias de capacidad técnica del personal directivo, y de maduración de los Departamentos.
2. Dificultades propias de las técnicas de análisis utilizadas por el PPBS.
3. Desviación de la conducta de los partícipes en el proceso de elección presupuestaria: por intereses, prejuicios personales, consideraciones de estrategia, motivos políticos, etc.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía su Presupuesto se elabora conforme a los objetivos que anualmente se establecen en las Ordenes por las que se dictan normas para la elaboración de Presupuesto de la Junta de Andalucía. De acuerdo con las últimas Órdenes dictadas, el Presupuesto de la Junta de Andalucía se orientará a la consecución de los objetivos de la política económica del Gobierno y adecuará sus ingresos y gastos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y de deuda pública aprobados, y a la optimización en el uso de los recursos públicos.

El Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2026 se dirigirá de forma prioritaria a financiar de forma eficiente y a mejorar la red de servicios públicos del sistema andaluz de protección social, dando cabida a estrategias de gestión innovadoras que favorezcan el bienestar de la ciudadanía y la sostenibilidad financiera.

Las actuaciones del Presupuesto destinadas a apoyar al sector productivo tendrán presente la necesidad de mantener como una prioridad la simplificación administrativa y la reducción de cargas burocráticas y la atención a las prioridades de inversión de la Unión Europea, en particular, las transiciones verde y digital.

El Presupuesto se inscribirá en los instrumentos de planificación vigente, específicamente, con los destinados a desarrollar las inversiones públicas y asegurará el aprovechamiento máximo de los programas extraordinarios de financiación procedentes de la Unión Europea.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, los programas presupuestarios deberán incluir los indicadores presupuestarios relacionados con los objetivos o actuaciones que inciden en el cambio climático, con el fin de valorar el impacto ambiental de las políticas de gasto e ingreso incluidas en el Presupuesto.

Los créditos presupuestarios, además de las clasificaciones orgánica y económica, también aplican una clasificación funcional y por programas, atendiendo a las finalidades y objetivos que con la ejecución de los gastos públicos se tratan de conseguir, dentro de la cual todos los créditos para gastos se estructuran por Grupos de Funciones, Funciones y Programas.

Teniendo las fichas de los programas presupuestarios la siguiente estructura:

1º. Sección presupuestaria, o clasificación orgánica de primer grado, en la que se encuentra incluido el respectivo Programa presupuestario.

2º. Denominación y codificación del programa presupuestario, que se realiza con tres códigos de carácter alfanumérico, dos dígitos y una letra, correspondientes respectivamente al Grupo, Función y Programa.

3º. Órgano o Centro Directivo responsable de la ejecución y seguimiento del Programa presupuestario.

4º. Objetivos a alcanzar dentro del respectivo Programa presupuestario durante el ejercicio presupuestario correspondiente. A tal efecto dentro de cada programa se identificarán los correspondientes Objetivos Estratégicos (OE), Objetivos operativos (OO) y Actuaciones (AC).

- Donde los Objetivos Estratégicos serían las líneas maestras de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía.

- Los Objetivos Operativos serían los objetivos para cada Consejería o agencia que, al servicio de los objetivos estratégicos, permiten seguir la estrategia.

- Las Actuaciones serían las acciones a llevar a cabo para cumplir y alcanzar los objetivos operativos.

5º. Medios económicos asignados a la ejecución del Programa, desarrollados de acuerdo con su clasificación orgánica y económica.

6º. Indicadores que permitan realizar un control de eficacia de la gestión realizada del Programa, a efectos de medir en qué medida se han alcanzado los objetivos estratégicos, operativos y actuaciones previstos inicialmente, aunque también permitirá analizar el grado de eficiencia y economía de la ejecución del programa.



Simplemente a título de ejemplo se transcribe la ficha del programa presupuestario 51B, Movilidad e Infraestructuras del Transporte, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, para el año 2026:


PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA 2026
FICHA DE PROGRAMA

SECCIÓN: CONSEJERÍA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA		17.00					
PROGRAMA: MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE		5.1.B					
RESPONSABLE: D.G. MOVILIDAD Y TRANSPORTES Y D.G. INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE							
		AFECCIÓN A					
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE), OPERATIVOS (OO) Y ACTUACIONES (AC)	TIPO	G	VG+	CC	IA	F	
1. Aumentar la sostenibilidad del sistema de transporte	OE			X		X	
1.1. Aumentar el uso del transporte público disminuyendo la participación del vehículo privado en el reparto modal	OO			X		X	
1.1.1. Planes, estudios y anteproyectos de actuaciones que persigan la movilidad sostenible	AC			X			
1.1.2. Desarrollo de sistemas de transporte en áreas inteurbanas, urbanas y metropolitanas, sistemas tranviarios y consorcios	AC			X		X	
1.2. Potenciar el transporte verde, digital, sostenible y resiliente	OO			X			
1.2.1. Acciones para la digitalización del transporte público de Andalucía, para ofrecer un transporte público sostenible y de calidad	AC						
1.2.2. Acciones para el estudio energético en transporte público con fuentes de energía cero o bajas emisiones	AC			X			
2. Aumentar el uso del transporte público y la intermodalidad por parte de las mujeres	OE	X					
2.1. Aumentar la seguridad de la red de transporte público integrando la igualdad	OO	X	X				
2.1.1. Campañas de sensibilización integrando el enfoque de género	AC	X	X				
MEDIOS				SECCIÓN			OTRAS SEC.
NÚMERO DE PERSONAS		285					
CAP. 1 GASTOS DE PERSONAL		15.654.524		12.562.763			
CAP. 2 GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		11.298.529		50.313.343			
CAP. 3 GASTOS FINANCIEROS		25.000		7.141.020			
CAP. 4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES		278.686.715		324.909.405			
CAP. 5 FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS FONDOS							
CAP. 6 INVERSIONES REALES		302.912.537		78.460.060			
CAP. 7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		120.627.087		103.563			
CAP. 8 ACTIVOS FINANCIEROS							
CAP. 9 PASIVOS FINANCIEROS				14.425.767			
TOTAL GASTOS DEL PROGRAMA		729.204.392		487.915.921			


PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA 2026
FICHA DE PROGRAMA

SECCIÓN: CONSEJERÍA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA							17.00			
PROGRAMA: MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE							5.1.B			
RESPONSABLE: D.G. MOVILIDAD Y TRANSPORTES Y D.G. INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE										
OE/OO/ACT	INDICADOR	AFECCIÓN A					UNIDAD DE MEDIDA	CUANTÍA PREVISTA	CUANTÍA PREVISTA (H)	CUANTÍA PREVISTA (M)
		G	VG+	CC	IA	F				
1.	Variación anual en el número de personas usuarias de transporte público colectivo en metros y tranvías			X		X	PORCENTAJE	4,00		
1.	Personas usuarias de transporte público interurbano por carretera			X			NUMERO	82.000.000,00		
1.1.	Infraestructuras intermodales bus-ferrocarril en ejecución						NUMERO	1,00		
1.1.	Actuaciones en metros y tranvías en ejecución						NUMERO	3,00		
1.1.	Pasajeros/as de sistemas ferroviarios metropolitanos			X		X	EN MILES	63.700,00		
1.1.	Personas usuarias del transporte público metropolitano			X		X	NUMERO	135.000.000,00		
1.1.1.	Proyectos y estudios para la implementación de infraestructuras de transporte colectivo			X			NUMERO	2,00		
1.1.1.	Planes, estrategias y estudios de transporte público aprobados.						NUMERO	3,00		
1.1.1.	Proyectos y estudios previos de metros y tranvía.						NUMERO	7,00		
1.1.2.	Sistemas de explotación de metros y tranvías						NUMERO	1,00		
1.1.2.	Obras de vías ciclistas			X		X	NUMERO	2,00		
1.1.2.	Trabajos de mejora de las instalaciones de básculas de pesaje						NUMERO	7,00		
1.1.2.	Actuaciones de obra nueva y acondicionamiento de infraestructuras de transporte público				X	X	NUMERO	7,00		
1.2.	Tasa de variación del número de tarjetas de transporte de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano para jóvenes			X			PORCENTAJE	2,00		
1.2.	Tasa de variación del número de tarjetas de transporte de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía			X			PORCENTAJE	2,00		
1.2.1.	Instalación de paneles informativos en estaciones, paradas e intercambiadores						NUMERO	310,00		
1.2.1.	Procedimientos digitalizados relacionados con el Transporte Público						NUMERO	8,00		
1.2.2.	Estudios energéticos para transporte público con vehículos de cero o bajas emisiones			X			NUMERO	1,00		
2.	Tasa de variación de mujeres usuarias del Programa Andalucía Rural Conectada	X					PORCENTAJE	2,00		
2.1.	Paradas objeto de actuaciones de mejora	X	X				NUMERO	3,00		
2.1.1.	Campañas de sensibilización integrando el enfoque de género	X					NUMERO	1,00		

Por lo que se refiere a la elaboración del Presupuesto para el 2026 podemos decir que los gestores presupuestarios remitirán a la Dirección General de Presupuestos, antes del día 1 de julio de 2025, la información de carácter cualitativo relativa a sus anteproyectos de gastos e ingresos, atendiendo a su estructura orgánica y funcional. Esta se conformará, de una parte, con la justificación pormenorizada de la propuesta económica, según los grandes agregados de gasto que conforman el presupuesto por capítulos; y de otra, definiendo para cada programa presupuestario los objetivos de forma clara y concreta, así como estableciendo las actuaciones relevantes orientadas a la consecución de aquellos. Todo ello, conforme a los modelos y formatos definidos en el Módulo de Información para la Elaboración del Presupuesto del Sistema GIRO (MIEP), y siguiendo las instrucciones y recomendaciones de las guías que se elaborarán al efecto.

En esta primera fase, y de acuerdo con la metodología empleada para la definición de los objetivos estratégicos, operativos y sus actuaciones en las secciones presupuestarias correspondientes a Consejerías, agencias administrativas, de régimen especial, públicas empresariales y consorcios, se deberá incorporar en todos los programas presupuestarios, al menos, la planificación correspondiente al ejercicio 2026 de dichos objetivos, con sus actuaciones vinculadas, y teniendo en cuenta cada una de las diferentes perspectivas del Presupuesto. Regirá la clasificación de los programas presupuestarios de acuerdo con la escala G+ (por razón de su impacto positivo en la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres), su contribución a los derechos de la infancia y la adolescencia, su impacto en las familias, y la escala C+ por su afección al clima.

Para el análisis de la información constitutiva del anteproyecto, la Dirección General de Presupuestos y la Secretaría General Técnica o, en su caso, el órgano directivo responsable de la gestión presupuestaria de cada sección presupuestaria, podrán llevar a cabo una sesión técnica. Igualmente, podrán asistir la Secretaría General de Hacienda, la Secretaría General de Financiación Europea y la Dirección General de Fondos Europeos, en función de la relevancia de la materia de su competencia en el Presupuesto de la sección presupuestaria correspondiente. En ellas se analizará la liquidación del ejercicio anterior y la previsión de ejecución del corriente, teniendo en cuenta asimismo el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos alcanzados, así como las prioridades de gasto en relación con las principales magnitudes agregadas, en coherencia con las directrices del Gobierno y

considerando su impacto en escenarios futuros, valorando la repercusión de las actuaciones contenidas en la propuesta sobre los objetivos transversales a que atiende el Presupuesto. En el mismo sentido, se examinará el volumen de ingresos reales y potenciales que generará cada sección presupuestaria, así como las medidas que se adoptarán en relación con la consecución del ahorro y la eficiencia de los gastos presupuestados.

Celebradas las sesiones técnicas anteriores, y establecida la previsión del volumen total de los recursos y su distribución por fuentes financieras, la Consejería competente en materia de Hacienda podrá mantener reuniones bilaterales con cada Consejería a las que asistirán las personas titulares de las Consejerías y los siguientes órganos directivos:

- a) La Viceconsejería.
- b) La Secretaría General Técnica.
- c) Los órganos directivos responsables de la gestión de los programas presupuestarios más relevantes de la Consejería, cuando así se acuerde.

En todo caso, por parte de la Consejería competente en materia de Hacienda participarán las personas titulares de la Consejería, la Viceconsejería, la Secretaría General de Financiación Europea, la Secretaría General de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos.

En ellas se evaluarán los recursos que sean resultado del ejercicio de funciones relacionadas con la gestión de ingresos, así como la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. Como resultado, se procederá por la Consejería competente en materia de Hacienda a proponer la asignación de los recursos financieros correspondientes a cada sección presupuestaria.

Conforme a la envolvente asignada, los centros gestores formularán para cada sección presupuestaria su anteproyecto del estado de gastos, mediante los procesos habilitados en el Módulo de Elaboración del Presupuesto del Sistema GIRO (MEP), en el plazo de tres días hábiles contados desde el siguiente a la comunicación de la misma.

El anteproyecto del estado de ingresos se configurará de acuerdo con las previsiones realizadas por la Secretaría General de Hacienda, y serán consignadas en el MEP por parte de la Dirección General de Presupuestos.

4.- El ciclo presupuestario: elaboración, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El ciclo presupuestario es el proceso anual mediante el cual se planifican, aprueban, ejecutan y controlan los recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se rige por el TRLGHP y su normativa de desarrollo, como son las ordenes que se dictan anualmente estableciendo las normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía del ejercicio siguiente.

En virtud del principio presupuestario de competencia cada una de las fases del ciclo presupuestario se encomienda a órganos diferentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La elaboración del Presupuesto, cuyos principios básicos se recogen en el artículo 190 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se regula tanto por el artículo 35 del TRLGHP, como por la Orden que dicta anualmente la Consejería competente en materia de Hacienda, ya referida (para el ejercicio 2026 se ha dictado la Orden de 20 de mayo de 2025, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2026). Y se rige fundamentalmente por las siguientes reglas:

“El Consejo de Gobierno aprobará cada año, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, el marco presupuestario a medio plazo que servirá de referencia para la elaboración del Presupuesto anual.

Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones y agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales del artículo 68.1.b) de la LAJA y consorcios, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, remitirán a la Consejería competente en materia de Hacienda, antes del día 1 de agosto de cada año, los correspondientes anteproyectos de estado de gastos, debidamente documentados, de acuerdo con las leyes que sean de aplicación y con las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Del mismo modo, y antes de dicho día, las distintas Consejerías remitirán a la competente en materia de Hacienda los anteproyectos de estado de ingresos y gastos y, cuando proceda, de recursos y dotaciones de sus agencias públicas empresariales del artículo 68.1.a) de la LAJA, sociedades mercantiles del sector público andaluz, y de las fundaciones y otras entidades indicadas en el artículo 31 del TRLGHP, así como los anteproyectos de presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica.

El estado de ingresos del Presupuesto de la Junta de Andalucía será elaborado por la Consejería competente en materia de Hacienda, conforme a las correspondientes técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que hayan de regir en el respectivo ejercicio.

El Presupuesto se ajustará al límite de gasto no financiero que apruebe el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, y su contenido se adaptará a las líneas generales de política económica establecidas en los planes económicos vigentes, y recogerá la anualidad de las previsiones contenidas en los programas plurianuales de inversiones públicas establecidas en los mismos.

Las Consejerías y los distintos órganos, instituciones, agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales del artículo 68.1.b) de la LAJA y consorcios adscritos, con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, adaptarán en su caso, los estados de gastos remitidos, conforme a las previsiones del Anteproyecto. Del mismo modo, deberán comunicar a sus entidades instrumentales adscritas la financiación que les corresponde, de acuerdo a lo previsto en el artículo 58.5 del TRLGHP.

Cuando las normas de organización y funcionamiento de las agencias y consorcios adscritos recojan la aprobación de los anteproyectos de estados de gastos de sus Presupuestos, dicho acto se realizará por los órganos que tengan atribuida esta competencia en las diferentes entidades, una vez adaptados en su caso los estados de gastos remitidos, conforme a las previsiones del Anteproyecto.”

“El estado de gastos incluirá una dotación diferenciada de crédito para atender, cuando proceda, necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto, que se recogerá con la denominación de Fondo de Contingencia.” “Con cargo al crédito del Fondo de Contingencia se financiarán únicamente, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito:

- Crédito extraordinario,
- Suplementos de crédito, y
- Ampliaciones.

En ningún caso podrá utilizarse el mencionado crédito para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria. Su aplicación se decidirá por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda.” (art. 52 bis.4 del TRLGHP)

“Con base en los referidos anteproyectos, en las estimaciones de ingresos y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, la Consejería competente en materia de Hacienda someterá al acuerdo del Consejo de Gobierno, previo estudio y deliberación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, el anteproyecto de Ley del Presupuesto, con separación de los estados de ingresos y gastos correspondientes a la Junta de Andalucía y sus instituciones, y de los relativos a sus agencias administrativas, de régimen especial y públicas empresariales del artículo 68.1.b) de la LAJA y sus consorcios.

Al texto articulado del anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se acompañará una memoria justificativa de su contenido.”

Aprobado por el Consejo de Gobierno, según el artículo 36 del TRLGHP, el Proyecto de Ley del Presupuesto y su documentación anexa se remitirán al Parlamento de Andalucía, al menos dos meses antes de la expiración del presupuesto corriente, para su examen, enmienda y aprobación; es decir la fecha límite es el 31 de octubre.

“Al proyecto de Ley del Presupuesto se acompañará la siguiente documentación:

- a. La cuenta consolidada del Presupuesto.
- b. La memoria económica, comprensiva de la información sobre objetivos, actuaciones e indicadores de los programas presupuestarios, y de las principales modificaciones que presenten comparados con el Presupuesto vigente.
- c. La liquidación del Presupuesto del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
- d. Un informe económico y financiero.
- e. La clasificación por programas del Presupuesto.
- f. El informe de evaluación de impacto de género.

- g. El informe sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático.
- h. El informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
- i. El Anexo de inversiones con los proyectos de inversión de las Consejerías, agencias administrativas, agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz, consorcios, fundaciones y demás entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- j. El Anexo de personal, incluyendo al personal de las Consejerías, agencias, consorcios, sociedades mercantiles del sector público andaluz, fundaciones y demás entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”

“Toda la documentación que se entregue al Parlamento de Andalucía será objeto, tras su remisión, de publicación en el Portal de Transparencia. Una vez aprobada la Ley, se procederá de igual forma a la publicación en dicho Portal de Transparencia del Presupuesto de la Junta de Andalucía y de su documentación anexa.”

Por lo que se refiere al debate y aprobación del proyecto de Ley del Presupuesto por el Parlamento, el Estatuto de Autonomía en el artículo 190.1 señala que toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.

Desarrollándose este procedimiento en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, en sus artículos 129 y siguientes. Puede resumirse su tramitación parlamentaria en los siguientes puntos:

- I.- En el estudio y aprobación del Presupuesto se seguirá el procedimiento legislativo ordinario, con determinadas especialidades.
- II.- El proyecto de Ley del Presupuesto goza de preferencia en su tramitación respecto a los demás trabajos de la Cámara.

III.- En primer lugar, se llevará a cabo un debate de totalidad, pudiendo presentarse enmiendas a la totalidad del Presupuesto, que postulen la devolución del proyecto al Consejo de Gobierno o que impliquen la impugnación completa de una sección presupuestaria.

En este debate de totalidad quedarán fijadas tanto la cifra global del proyecto de Ley del Presupuesto como las de cada una de sus secciones, que no podrán ya ser alteradas sin acuerdo entre la Cámara y el Consejo de Gobierno.

Finalizado el debate de totalidad, sin que el proyecto sea devuelto al Consejo de Gobierno, se remitirá a la Comisión de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social para que prosiga su tramitación.

IV.- Las enmiendas al proyecto de Ley del Presupuesto que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección.

Estas enmiendas parciales serán objeto de estudio y votación en el seno de la Comisión de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social del Parlamento.

V.- La votación final del Presupuesto se realiza en el Pleno de la Cámara diferenciando el conjunto del articulado de la Ley, o en su caso determinados artículos o grupos de artículos, y cada una de sus secciones.

Por último, hay que decir que la Ley del Presupuesto deberá ser aprobada antes del 31 de diciembre. Una vez aprobada la Ley del Presupuesto se procederá a su publicación en el BOJA, a partir de la cuál entrará en vigor, siendo también publicada, como el resto de las leyes autonómicas, en el BOE.

La tercera fase del ciclo presupuestario, la ejecución del Presupuesto abarca un año natural (ejercicio económico) y consiste, en síntesis, en el empleo por la Administración de las dotaciones aprobadas por el Parlamento para los distintos programas de gasto y en la obtención de los recursos previstos para financiar aquellos.

Por tanto, la ejecución del Presupuesto se desdobra en dos aspectos esenciales: la gestión de los ingresos y la gestión de los gastos; que son objeto de estudio en las diferentes lecciones que se dedican a estos temas.

Aunque a modo de resumen podemos decir que la ejecución de los estados de ingresos se llevará a cabo por la Administración autonómica, mediante los procedimientos que correspondan a la naturaleza de los diferentes ingresos, a través de la liquidación o reconocimiento de los derechos y su posterior recaudación.

Mientras que la ejecución de los estados de gastos se llevará a cabo a través del procedimiento de ejecución del gasto público, que se divide en dos fases sucesivas: la ordenación del gasto (donde a su vez se produce la aprobación del gasto, la adquisición del compromiso o disposición del gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago) y la ordenación del pago.

La última fase del ciclo presupuestario, denominada “control externo”, se concreta en la formación y rendición de la Cuenta General que como señala el artículo 105 del TRLGHP “comprenderá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio por la Administración de la Junta de Andalucía, agencias, instituciones, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz y fondos carentes de personalidad jurídica regulados en el artículo 5.5 del TRLGHP.”

“La Cuenta General se formará por la Intervención General de la Junta de Andalucía con las cuentas de cada una de las agencias, instituciones, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, así como los demás documentos que deban rendirse al Parlamento de Andalucía, Tribunal de Cuentas y Cámara de Cuentas de Andalucía.

La Cuenta General de cada año se formará antes del 30 de septiembre del siguiente año y se remitirá al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, para su examen y comprobación antes del 31 de octubre.

A estos efectos, las agencias públicas empresariales previstas en el artículo 2.b) del TRLGHP, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz cuyas cuentas deban integrarse en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberán presentar a la Intervención General de la Junta de Andalucía sus cuentas, debidamente aprobadas por el respectivo órgano competente, antes del 31 de julio del año siguiente a aquel al que se refieran, en la forma que establezca el citado órgano directivo.

Las entidades que hayan establecido al amparo del artículo 97 bis del TRLGHP un período contable distinto del año natural, deberán presentar sus cuentas dentro de los siete

meses siguientes a la terminación del referido periodo. Dichas cuentas se incluirán en la primera Cuenta General que se rinda tras su presentación.” (art. 107 del TRLGHP)

En cuanto al contenido de la Cuenta General hay que decir que, en relación con la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas, de régimen especial y demás entidades sometidas a contabilidad presupuestaria, los estados que componen la Cuenta General son los siguientes:

- a) El balance.
- b) La cuenta del resultado económico patrimonial.
- c) El estado de cambios en el patrimonio neto.
- d) El estado de flujos de efectivo.
- e) El estado de liquidación del presupuesto dividida en cuatro partes:
 - 1.º Estado de las modificaciones de crédito.
 - 2.º Liquidación del Presupuesto de Gastos.
 - 3.º Liquidación del Presupuesto de Ingresos.
 - 4.º Resultado del ejercicio.
- f) La Memoria.

En relación con las sociedades mercantiles del sector público andaluz, fondos carentes de personalidad jurídica, fundaciones y otras entidades referidas en el artículo 5.3 del TRLGHP, la información contable que se integra en la Cuenta General estará constituida por las cuentas anuales presentadas conforme al Plan General de Contabilidad de aplicación. Junto a estos estados se incluirá, en los casos que proceda, la memoria y el informe de auditoría.

También formarán parte del contenido de la Cuenta General:

- a) La cuenta general de la deuda pública y el endeudamiento de la Junta de Andalucía.
- b) El estado relativo a la evolución y situación de los anticipos de tesorería.
- c) La cuenta de avales otorgados por la Junta de Andalucía.
- d) La cuenta del inmovilizado.

Y, por último, a la Cuenta General se unirá:

- a) La cuenta general de tesorería.

- b) La cuenta de operaciones extrapresupuestarias.
- c) Una memoria sobre el cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y el coste de los mismos.

Una vez recibida la cuenta general, la Cámara de Cuentas procederá a su examen y comprobación dentro del plazo de tres meses a partir de la fecha de su presentación.

Realizados los trabajos de comprobación, la Cámara pone de manifiesto al Gobierno las actuaciones practicadas en forma de informe provisional, para que, en un plazo no superior a un mes, prorrogable por un período igual por justa causa, presente documentos o formule las alegaciones que estime pertinentes.

Formuladas las alegaciones, la Cámara redactará y aprobará el Informe Definitivo, en el plazo de un mes desde la recepción de las alegaciones, y lo elevará al Parlamento de Andalucía en unión de aquellas, procediéndose a su publicación en el BOJA. Remitiéndose igualmente al Tribunal de Cuentas y al Consejo de Gobierno.

El informe de la Cámara de Cuentas será objeto de dictamen en la Comisión de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social del Parlamento de Andalucía. Como consecuencia del mismo se podrán aprobar por el Pleno del Parlamento una o varias resoluciones de las que se dará traslado a la Cámara de Cuentas y se publicarán en el BOJA, aprobando la Cuenta General.

© GAEFYC

© enero 2026