

36. El presupuesto del Estado: Aspectos básicos. Elementos del presupuesto. Tipos. Elaboración. Procesos y procedimientos de aprobación del presupuesto.

Introducción

El presupuesto del Estado constituye una de las herramientas fundamentales de planificación, gestión y control de la actividad económica del sector público. A través de él se expresan las previsiones de ingresos y la autorización de gastos para un ejercicio económico determinado, reflejando de forma cuantificada las prioridades políticas, económicas y sociales del Gobierno. Es, por tanto, un instrumento clave para la asignación eficiente de los recursos públicos, la garantía de los servicios esenciales y el desarrollo de políticas que fomenten el crecimiento, la cohesión y el bienestar social.

Desde una perspectiva técnico-administrativa, el conocimiento del presupuesto estatal resulta imprescindible para comprender la estructura financiera del sector público, los procesos de toma de decisiones económicos en el ámbito político y la gestión de los recursos en las distintas administraciones. Los profesionales de la gestión administrativa deben manejar con solvencia los conceptos básicos vinculados al ciclo presupuestario, conocer los procedimientos de elaboración y aprobación del presupuesto, y saber identificar los diferentes tipos de créditos y partidas, así como sus implicaciones contables y organizativas.

En este contexto, la LOMLOE y la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional refuerzan la importancia del desarrollo de las competencias del alumnado para mejorar su potencial de empleabilidad. El estudio del presupuesto como herramienta de gestión pública permite formar a técnicos capaces de colaborar en tareas de seguimiento financiero, tramitación presupuestaria, control del gasto y participación en procesos administrativos asociados a la ejecución presupuestaria.

Además, el presupuesto no solo es un instrumento técnico, sino también un acto jurídico de gran relevancia política, ya que su aprobación requiere el respaldo parlamentario y su ejecución condiciona la acción de gobierno. En él se reflejan compromisos estratégicos como la inversión en infraestructuras, las políticas sociales, educativas o de empleo, y las prioridades en el ámbito de la fiscalidad y la redistribución de la riqueza.

A lo largo del desarrollo de este tema se abordarán los aspectos esenciales del presupuesto del Estado: sus elementos básicos, tipos, estructura, fases del ciclo presupuestario y procedimientos de elaboración y aprobación, con un enfoque claro, didáctico y orientado a su aplicación práctica en el ámbito de la gestión administrativa.

El presupuesto del Estado: Aspectos básicos. Elementos del presupuesto

El presupuesto del Estado es el principal instrumento jurídico, económico y político a través del cual se planifica y autoriza la actividad financiera del sector público en un ejercicio económico determinado. Su función va más allá de ser una simple previsión contable: constituye una manifestación concreta de la política económica y social del Gobierno, al reflejar las prioridades de gasto y las fuentes de financiación que permiten su desarrollo. En el ámbito de la gestión administrativa, el conocimiento técnico del presupuesto resulta esencial para colaborar en tareas de planificación, control del gasto, tramitación de expedientes y cumplimiento normativo en las diferentes unidades y niveles de la administración.

Concepto y naturaleza jurídica del presupuesto

El **presupuesto del Estado** puede definirse como el acto por el cual se aprueban los ingresos previstos y se autorizan los gastos del sector público estatal para un ejercicio económico, generalmente anual. Tiene una doble naturaleza:

- **Económica:** porque refleja la previsión de recursos y la asignación de gastos conforme a las políticas públicas del Gobierno.
- **Jurídica:** porque adopta la forma de **ley**, lo que implica que solo puede ser aprobado por el poder legislativo y obliga tanto a las administraciones como a los órganos gestores a ceñirse a sus límites y disposiciones.

En España, la elaboración y aprobación del presupuesto del Estado se regula en el **Título VII de la Constitución Española** (artículos 134 y 135) y en la **Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre)**, que establece los principios, procedimientos y normas contables aplicables al sector público estatal.

Funciones del presupuesto

El presupuesto cumple diversas funciones esenciales para la economía y la gestión pública:

- **Función financiera:** Determina la obtención de ingresos y su asignación a gastos, permitiendo financiar los servicios públicos y las inversiones del Estado.
- **Función de planificación:** Actúa como instrumento de previsión y programación de la actividad pública.
- **Función de control:** Permite a los órganos de fiscalización interna y externa (como la Intervención General del Estado o el Tribunal de Cuentas) verificar la legalidad y

eficiencia del uso de los recursos públicos.

- **Función política:** Refleja las prioridades del Gobierno y su programa de acción; su aprobación parlamentaria supone la legitimación del uso de fondos públicos.
- **Función normativa:** Al tener rango de ley, el presupuesto puede contener normas con valor jurídico que regulan aspectos organizativos o de ejecución administrativa.

Principios presupuestarios

El presupuesto del Estado se rige por una serie de **principios fundamentales** que garantizan su racionalidad, transparencia y eficacia. Entre ellos destacan:

- **Unidad:** Debe integrarse en un solo documento que reúna todos los ingresos y gastos del Estado.
- **Universalidad:** Incluye la totalidad de las operaciones económicas sin compensaciones entre ingresos y gastos.
- **Anualidad:** Se refiere a un periodo concreto (generalmente del 1 de enero al 31 de diciembre).
- **Especialidad:** Los créditos presupuestarios deben destinarse a fines específicos, en función de su clasificación orgánica, funcional y económica.
- **Equilibrio:** Las previsiones de ingresos deben ser suficientes para cubrir los gastos, salvo circunstancias excepcionales justificadas.
- **Transparencia y estabilidad presupuestaria:** Introducidos por la reforma del artículo 135 de la Constitución, imponen límites al déficit y promueven una gestión financiera sostenible.

Estos principios deben observarse en todas las fases del ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución, control y liquidación.

Estructura y elementos del presupuesto

El presupuesto se organiza siguiendo una estructura codificada y jerarquizada que facilita su elaboración, control y ejecución. Sus **elementos esenciales** son:

a) Presupuesto de ingresos

Recoge la previsión de los recursos financieros que el Estado espera obtener durante el ejercicio. Se clasifica en:

- **Impuestos directos e indirectos** (IRPF, IVA, etc.).
- **Cotizaciones sociales.**
- **Transferencias corrientes y de capital.**
- **Ingresos patrimoniales.**
- **Enajenación de inversiones reales.**
- **Activos y pasivos financieros.**

La clasificación económica de los ingresos permite su análisis según su naturaleza y origen.

b) Presupuesto de gastos

Autoriza el límite máximo de recursos que pueden ser comprometidos y ejecutados. Se estructura siguiendo tres clasificaciones principales:

- **Clasificación orgánica:** Distribuye los créditos según los órganos gestores (ministerios, organismos autónomos...).
- **Clasificación funcional o por programas:** Refleja la finalidad del gasto (sanidad, educación, defensa, etc.).
- **Clasificación económica:** Distingue el tipo de gasto (personal, inversiones reales, transferencias, operaciones financieras).

Cada crédito presupuestario tiene carácter limitativo y vinculante, salvo excepciones previstas por la Ley General Presupuestaria, como los créditos ampliables o los vinculados entre sí.

c) Anexos y documentación complementaria

Junto al articulado legal, el proyecto de ley de presupuestos incluye:

- Memorias explicativas.
- Líneas estratégicas del gasto.
- Previsiones macroeconómicas.

- Análisis de impacto de género y sostenibilidad.
- Informes de ejecución del ejercicio anterior.

Esta documentación proporciona contexto y justificación a las cifras contenidas en el presupuesto.

Aplicación práctica en el ámbito administrativo

Para el personal técnico en gestión administrativa, el manejo del presupuesto del Estado implica tareas como la interpretación de partidas, la gestión de expedientes de gasto o ingreso, la tramitación de modificaciones presupuestarias y el seguimiento del cumplimiento financiero de los programas y servicios. Estas funciones requieren precisión técnica, conocimiento normativo y capacidad para actuar conforme a los principios de eficiencia y control del gasto público.

En el entorno de la Formación Profesional, estos conocimientos pueden trabajarse mediante simulaciones presupuestarias, análisis de documentos oficiales y elaboración de propuestas de gasto ajustadas a criterios presupuestarios, lo que refuerza el desarrollo de habilidades profesionales aplicables a contextos reales.

Una vez entendidos los elementos básicos que componen el presupuesto estatal, es fundamental abordar su clasificación según tipos, así como los procesos de elaboración que culminan en su aprobación parlamentaria, aspectos que se tratarán a continuación.

Tipos. Elaboración

El presupuesto del Estado no se presenta como un único documento uniforme, sino que se articula a través de diversas modalidades que permiten dar respuesta a distintas necesidades operativas, contables y de planificación estratégica dentro del sector público. A su vez, su elaboración constituye una fase clave del ciclo presupuestario, donde confluyen la planificación política del Gobierno, la previsión técnica de ingresos y gastos, y la coordinación entre múltiples órganos y entidades del sector público estatal.

El conocimiento de los distintos tipos de presupuestos, así como del proceso técnico y administrativo que implica su elaboración, resulta fundamental en el ámbito de la gestión administrativa, ya que permite comprender la lógica de funcionamiento del sector público y aplicar con precisión los criterios contables y jurídicos necesarios para la tramitación y seguimiento de actuaciones financiadas con cargo al presupuesto.

Tipos de presupuesto

En el ámbito del Estado, la **Ley General Presupuestaria** (Ley 47/2003) establece diferentes modalidades de presupuestos, cada una con fines y características específicas:

a) Presupuesto inicial

Es el presupuesto aprobado por las Cortes Generales para un ejercicio económico. Incluye la previsión inicial de ingresos y la autorización de créditos para gastos. Este presupuesto tiene carácter **limitativo**, es decir, no se puede superar el crédito aprobado sin modificación formal, salvo en casos expresamente autorizados.

b) Presupuesto prorrogado

Si al inicio del nuevo ejercicio económico no ha sido aprobado un nuevo presupuesto, se prorroga automáticamente el del ejercicio anterior, conforme al **artículo 134.4 de la Constitución Española**. La prórroga se aplica hasta que se apruebe el nuevo presupuesto, y solo respecto a los créditos para gastos corrientes, sin incluir programas o partidas de inversión no renovables.

c) Presupuestos extraordinarios y suplementos de crédito

Se utilizan para dotar de financiación a nuevos gastos no contemplados en el presupuesto inicial o para ampliar los ya existentes. Requieren aprobación parlamentaria mediante ley específica.

- **Créditos extraordinarios:** Cuando el gasto no tiene cobertura presupuestaria.
- **Suplementos de crédito:** Cuando el crédito existente resulta insuficiente.

d) Presupuestos rectificativos o modificativos

Permiten ajustar el presupuesto durante el ejercicio mediante modificaciones presupuestarias (transferencias, ampliaciones, generaciones, incorporaciones de crédito...). Son fundamentales para mantener la flexibilidad del gasto público dentro del marco legal.

e) Presupuestos plurianuales

Utilizados en programas o inversiones de ejecución prolongada (infraestructuras, I+D+i), permiten programar gastos más allá del ejercicio en curso. Aunque no sustituyen al presupuesto anual, sí lo complementan en términos de planificación.

f) Presupuestos consolidados

Recogen la suma de los presupuestos de todos los agentes que integran el sector público estatal (AGE, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, etc.), eliminando las operaciones internas entre ellos para evitar duplicidades.

Esta diversidad de tipos de presupuestos permite una mayor adaptabilidad en la gestión pública y refuerza la planificación estratégica a medio y largo plazo.

Proceso de elaboración del presupuesto del Estado

La elaboración del presupuesto es una fase clave del ciclo presupuestario y constituye una competencia del **Gobierno**, en particular del **Ministerio de Hacienda**, a través de la **Dirección General de Presupuestos**. Este proceso se desarrolla con arreglo a los principios de legalidad, estabilidad presupuestaria, transparencia y programación.

Las fases esenciales de la elaboración son:

a) Programación y directrices iniciales

El proceso comienza con la definición de los **objetivos de política económica y presupuestaria** del Gobierno, en coordinación con el **Plan de Estabilidad Presupuestaria** y el contexto macroeconómico nacional y europeo. El Consejo de Ministros aprueba un **acuerdo de techo de gasto** (límite de gasto no financiero), que condiciona todo el proceso posterior.

b) Proceso técnico de elaboración

- La **Dirección General de Presupuestos** remite a los centros gestores de gasto (ministerios y organismos) las instrucciones para la confección de sus anteproyectos.
- Cada unidad elabora su propuesta, que incluye estimaciones de necesidades de gasto y previsión de ingresos.
- Se realiza una primera **negociación interna** entre el Ministerio de Hacienda y los distintos departamentos para ajustar las cifras a los límites y prioridades del Gobierno.

c) Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado

Una vez integradas todas las propuestas ministeriales, la Dirección General de Presupuestos elabora el **proyecto de ley**, que incluye:

- El **articulado legal**.
- Los **estados de ingresos y gastos**.
- La **memoria económica y explicativa**.
- Documentación complementaria: previsiones económicas, evaluación del impacto de género, informes fiscales, entre otros.

Este proyecto debe ser aprobado por el **Consejo de Ministros**, quien lo remite al **Congreso de los Diputados** antes del 1 de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario, conforme a la Ley General Presupuestaria.

d) Relación con los marcos europeos

España, como Estado miembro de la Unión Europea, debe presentar sus previsiones presupuestarias dentro del **Semestre Europeo**, de manera que la elaboración del presupuesto nacional debe estar coordinada con los compromisos de estabilidad y crecimiento fijados en el marco europeo.

Implicaciones profesionales en la gestión administrativa

Durante la fase de elaboración presupuestaria, los técnicos en gestión administrativa pueden colaborar en tareas como:

- Recopilación de datos económicos y financieros.
- Preparación de informes justificativos del gasto.
- Aplicación de criterios de clasificación presupuestaria.
- Uso de herramientas informáticas y sistemas de gestión financiera del sector público.

Estas competencias, junto con la capacidad de interpretar las normas y plazos del ciclo presupuestario, resultan esenciales para garantizar una gestión eficaz y conforme a la legalidad.

La comprensión de las tipologías presupuestarias y del proceso técnico de elaboración sienta las bases para analizar, a continuación, cómo se articula el procedimiento parlamentario de aprobación del presupuesto, que constituye la expresión formal y legal de las previsiones económicas del Estado.

Procesos y procedimientos de aprobación del presupuesto

La aprobación del presupuesto del Estado constituye una de las funciones esenciales de las Cortes Generales y representa la expresión formal de la política económica del Gobierno en términos financieros. Al adoptar la forma de ley, el presupuesto requiere seguir un procedimiento legislativo específico que garantiza el control parlamentario sobre el uso de los recursos públicos y la legitimidad democrática de las decisiones de gasto. Este proceso no solo consolida el principio de separación de poderes, sino que asegura la transparencia, el debate y la rendición de cuentas en torno a las prioridades presupuestarias del Estado.

Comprender el procedimiento de aprobación presupuestaria es fundamental para el personal técnico en gestión administrativa, ya que condiciona la ejecución del gasto, la planificación financiera y la aplicación normativa en todas las fases del ciclo presupuestario.

Marco constitucional y legal

La **Constitución Española**, en su artículo 134, establece las bases del procedimiento de aprobación del presupuesto del Estado, indicando que:

- El Gobierno debe presentar el **proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado** al Congreso de los Diputados al menos **tres meses antes** de la expiración del ejercicio anterior (es decir, antes del 1 de octubre).
- El Congreso no puede aprobar gastos nuevos que supongan un aumento del gasto o disminución de los ingresos presupuestarios sin la conformidad del Gobierno.
- Si no se aprueba el presupuesto antes del primer día del ejercicio económico, se **prorroga automáticamente** el del ejercicio anterior, con las excepciones que determine la ley.

La **Ley 47/2003, General Presupuestaria**, desarrolla este marco estableciendo el procedimiento técnico y los plazos para la tramitación del proyecto presupuestario.

Fases del procedimiento de aprobación

El proceso de aprobación del presupuesto se estructura en varias etapas legislativas que implican a los distintos órganos del poder legislativo:

a) Presentación del proyecto

El Gobierno, a través del **Ministerio de Hacienda**, remite el **proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado** al **Congreso de los Diputados**. Este documento contiene:

- El articulado legal con las normas básicas del ejercicio presupuestario.
- Los estados de ingresos y gastos.
- Anexos explicativos y documentación complementaria (memoria económica, previsiones macroeconómicas, impacto de género, etc.).

b) Debate de totalidad

Una vez registrado en el Congreso, se celebra un **debate de totalidad** en el que los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas que rechacen el conjunto del proyecto. Si se aprueba alguna de estas enmiendas de totalidad, el proyecto se devuelve al Gobierno. Si no prosperan, se inicia el trámite en comisión.

c) Tramitación en comisión

El proyecto se remite a la **Comisión de Presupuestos**, que examina cada sección y organiza las comparecencias de altos cargos para explicar las partidas asignadas a sus departamentos. Los diputados pueden presentar **enmiendas parciales**, dirigidas a modificar partidas concretas.

La comisión debate y vota las enmiendas y emite un **dictamen**, que se remite al **Pleno del Congreso**.

d) Aprobación en el Congreso

El Pleno del Congreso debate el dictamen de la comisión, se votan las enmiendas pendientes y se aprueba el **texto final del proyecto**. Esta fase puede incorporar modificaciones relevantes a través de pactos entre grupos parlamentarios.

Una vez aprobado por el Congreso, el texto se remite al **Senado**.

e) Trámite en el Senado

El Senado puede:

- Aprobar el proyecto sin cambios.
- Proponer enmiendas.
- Vetar el proyecto.

Si se aprueba sin cambios, el presupuesto queda aprobado. Si hay enmiendas o veto, el texto regresa al Congreso, que puede **levantar el veto por mayoría absoluta** o, pasados dos meses, por mayoría simple. En cuanto a las enmiendas, el Congreso puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.

f) Publicación y entrada en vigor

El presupuesto aprobado se publica como **Ley de Presupuestos Generales del Estado** en el **Boletín Oficial del Estado (BOE)** y entra en vigor, salvo disposición contraria, el **1 de enero del ejercicio correspondiente**. Esta fecha marca el inicio de su ejecución, a cargo de los órganos gestores del gasto público.

Papel del Tribunal de Cuentas y de la intervención del Estado

Una vez aprobado, el presupuesto se somete a **control financiero y contable**, tanto por los órganos de fiscalización interna (Intervención General de la Administración del Estado) como por el **Tribunal de Cuentas**, que verifica la legalidad y eficiencia del uso de los recursos públicos.

Este control abarca desde la ejecución presupuestaria hasta la liquidación final, y es clave para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos.

Aplicación profesional en la gestión administrativa

En el ejercicio profesional, el conocimiento del procedimiento de aprobación presupuestaria permite a los técnicos anticiparse a los cambios normativos, entender los plazos y condicionantes legales de la ejecución del gasto, y aplicar correctamente las normas establecidas por la Ley de Presupuestos. También resulta esencial para interpretar el alcance jurídico de las disposiciones adicionales, transitorias o finales que puedan acompañar al articulado.

En el contexto formativo, la simulación de debates parlamentarios, el análisis del texto aprobado o el estudio comparado de presupuestos de distintos ejercicios permite al alumnado familiarizarse con el proceso legislativo y adquirir una visión crítica y técnica del funcionamiento del sistema presupuestario.

El estudio del procedimiento de aprobación presupuestaria permite así cerrar el análisis del ciclo del presupuesto del Estado, sentando las bases para valorar su relevancia técnica, jurídica y profesional en la gestión pública y su aplicación en los contextos administrativos reales.

Conclusión

El presupuesto del Estado constituye un instrumento clave para la planificación, ejecución y control de la política económica y social del Gobierno. A través de él se concretan las prioridades públicas, se asignan los recursos disponibles y se establece el marco legal para el desarrollo de la actividad financiera del sector público. Su función no se limita al ámbito contable, sino que representa un acto político y jurídico de máxima relevancia, al tener la forma de ley y requerir la aprobación de las Cortes Generales.

El conocimiento técnico del presupuesto —sus elementos, tipos, fases de elaboración y procedimiento de aprobación— resulta esencial para el ejercicio de funciones administrativas en entornos públicos y privados. En particular, los profesionales de la gestión administrativa deben ser capaces de interpretar correctamente la estructura del presupuesto, tramitar expedientes con arreglo a los créditos autorizados, aplicar normas presupuestarias en el control

del gasto y colaborar en los procesos de ejecución y modificación del presupuesto conforme a la legalidad vigente.

Desde una perspectiva formativa, este contenido permite al alumnado de Formación Profesional adquirir una visión operativa de cómo se organiza y gestiona la financiación del sector público, así como de los procedimientos que garantizan la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas. Actividades como la elaboración de propuestas presupuestarias simuladas, el análisis de documentos oficiales o el estudio de casos reales refuerzan la capacidad técnica del alumnado y favorecen su adaptación a los entornos administrativos actuales.

Además, la formación en materia presupuestaria permite establecer vínculos con competencias clave como la planificación, el análisis financiero, la gestión documental, la toma de decisiones y la responsabilidad profesional. Estas habilidades son esenciales no solo para la inserción laboral, sino también para el desarrollo de una ciudadanía crítica y participativa.

En definitiva, el estudio del presupuesto del Estado aporta una base sólida para comprender el funcionamiento del sistema público, aplicar procedimientos administrativos con rigor y contribuir, desde la gestión técnica, a una administración moderna, sostenible y orientada al interés general, reforzando así el desarrollo de las competencias del alumnado para mejorar su futuro profesional.

Bibliografía

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, núm. 340, 30 de diciembre de 2020.

Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional

Franklin Fincowsky, E. B. (2022). *Organización de empresas* (5.^a ed.). McGraw-Hill Interamericana.

Sánchez-Mayoral García-Calvo, F., García Mérida, J., & Villaluenga de Gracia, S. (2023). *Manual práctico de contabilidad financiera: Elaboración de estados contables*. Ediciones Pirámide.

Haro Izquierdo, M. de (2024). *Fiscalidad de la empresa: Principios básicos*. Dykinson.

Ariza Ramírez, J. M. (2018). *Comunicación empresarial y atención al cliente*. McGraw-Hill Interamericana.

Farías Batlle, M. (2022). *Manual de Derecho Mercantil para Administración y Dirección de Empresas (ADE) y titulaciones afines*. Atelier.

Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C., Moreno Vida, M. N., & Vila Tierno, F. (2023). *Manual de Derecho del Trabajo* (21.^a ed.). Comares.

Cruz Mundet, J. R. (2019). *Archivística: gestión de documentos y administración de archivos* (2.^a ed.). Alianza Editorial.

Rodrigo Agulló, J. (2021). *Prevención de riesgos laborales* (2.^a ed.). Ediciones Paraninfo.

Coscolluela Montaner, L. (2024). *Manual de Derecho Administrativo. Parte General I: Fundamentos, Fuentes, Organización, Potestades de la Administración Pública* (35.^a ed.). Aranzadi La Ley.

Aguilera López, P. (2022). *Tratamiento informático de la información*. Editex.