

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo	957
----------------------------------	-----

DERECHO ADMINISTRATIVO

PÉREZ FRANCO, Tomás, "El procedimiento en la elaboración del presupuesto", *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 112, 1988, pp. 309-320.

En 1988 fue reformada la Ley General Presupuestaria española del año 1977, aprobándose un texto refundido de la misma, en el cual se reconoce que el presupuesto, entre otros aspectos, es la "expresión cifrada conjunta y sistemática" de la totalidad de los gastos e ingresos de todos los entes del sector público estatal.

El proceso de elaboración del presupuesto, que era de por sí complicado, se ha hecho aún más complejo por las dificultades técnicas que tiene el atender a los aspectos particulares de cada uno de los sujetos que integran el presupuesto.

De todas las fases del ciclo presupuestario: elaboración, discusión, aprobación, ejecución y control, en este artículo se analiza únicamente la primera, a través de la consideración de los siguientes apartados: Sujetos participantes; El proceso de previsión global; El proceso de determinación de las consignaciones para el ejercicio; La nueva forma de presentación.

La elaboración del anteproyecto de presupuestos generales del Estado es competencia del Ministerio de Economía. No obstante, como intervienen todos los órganos con dotaciones presupuestales diferenciadas, es necesario que se dé un proceso de retroalimentación entre todos ellos. Para hacer posible este proceso existen tres estamentos: 1) una comisión presupuestaria en cada Ministerio; 2) una organización centralizada a cargo del Ministerio de Economía y Hacienda, y 3) una organización mixta: comisiones funcionales del presupuesto y comisiones de análisis de programas.

Una vez elaborado el anteproyecto de presupuestos generales del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda lo remite al Consejo de

Ministros para que éste: a) apruebe el importe total y su distribución entre los distintos entes; b) apruebe el texto de los artículos, y c) envíe a las Cortes Generales el texto definitivo del proyecto de ley.

Bajo el rubro "Proceso de previsión global", el autor analiza la cuantificación de una serie de gastos que el Estado está obligado a atender por imperativo de ley, esto es, gastos en los cuales no le es posible la elección sino únicamente cabe su expresión numérica, también respecto de los gastos imprescindibles para el funcionamiento normal de la administración y para la prestación de servicios públicos. De aquí resulta que un alto porcentaje de los recursos disponibles se encuentran comprometidos anticipadamente.

Por lo que se refiere a los ingresos, ya que la mayoría de ellos no tiene un carácter finalista sino que se destinan a financiar la totalidad de los gastos, y toda vez que el presupuesto se comienza a elaborar antes de tener conocimiento de la evolución recaudatoria del año anterior, es necesario emplear modelos econométricos que se precisan en el artículo, para tener una cifra global estimada de los mismos.

En el último apartado se hace un análisis de la nueva presentación del presupuesto, ya que hasta el año 1989 la discusión se realizaba desde un punto de vista orgánico, que desvirtuaba la esencia del presupuesto por programas.

Actualmente se aprueban los créditos totales asignados a un programa, lo cual plantea algunos problemas que destaca el autor, así como sus posibles soluciones: la gestión de los programas compartidos por más de un sector; la aprobación de los presupuestos de los organismos autónomos, y el problema del presupuesto de la seguridad social.

La conclusión de Tomás Pérez Franco es que el presupuesto ha dejado de ser un estado financiero de asignación de recursos para convertirse, entre otros aspectos en un factor fundamental para conseguir un crecimiento estable, en un cauce normativo para la búsqueda de la eficacia en el servicio público y en un instrumento que condiciona la vida de los ciudadanos a través de la gestión de la administración pública.

María de la Luz MIJANGOS BORJA