

DERECHO PRESUPUESTARIO Y DEL GASTO PÚBLICO

Art. 134 CE y Ley General Presupuestaria 47/2003 de 26 de Noviembre.

El art. 134 CE indica:

- *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.*
- *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*
- *El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*
- *Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*
- *Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.*
- *Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.*
- *La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.*

Gastos

La finalidad del presupuesto es la estabilidad

Ingresos

Se persigue que el Estado gaste sólo lo que tiene, en el caso en que no sea así aparecen dos figuras:

- Si los Ingresos > Gastos Superávit
- Si los Ingresos < Gastos Déficit

La finalidad del presupuesto es autorizar al Gobierno a que gaste el dinero. Dicha autorización la otorgan las Cortes Generales a través del examen, enmienda y aprobación de los presupuestos.

El mencionado artículo 134 de la Constitución contiene el núcleo fundamental del presupuesto:

- Elaboración: corresponde al Gobierno.
- Examen, enmienda y aprobación: Cortes Generales.
- Tribunal de Cuentas: órgano fiscalizador de las cuentas del Estado.

Concepto de presupuesto:

Art. 32 Ley 47/2003.

Expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado, acompañada de la previsión de ingresos que se prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio.

Presupuesto General del Estado: es el correspondiente a la AGE y organismos públicos estatales. Nunca recogerá los presupuestos de una Comunidad Autónoma. Todo lo que el Estado quiera gastar tiene que venir establecido en el presupuesto. En cambio los ingresos son una mera previsión contable.

Naturaleza jurídica de la ley de presupuestos: es una ley material y formal, que emana del Gobierno y es aprobada por las Cortes.

Contenido de la ley de presupuestos:

Tiene un doble contenido:

- Contenido esencial es indisponible. Son el estado de ingresos y gastos.
- Contenido eventual no necesario. Es el resto del articulado de la ley de presupuestos. Dicho articulado da cabida a las modificaciones de carácter necesario que tengan relación directa o indirecta con el estado de ingresos y gastos.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación al contenido eventual en la **STC 76/1992**, estableciendo un tope a esas modificaciones: relación directa con el estado de ingresos y gastos o con la política económica del Gobierno. El articulado tiene la finalidad de complementar los ingresos y los gastos.

La ley de presupuestos no puede crear tributos, podrá modificarlos cuando una ley sustantiva así lo prevea (la ley reguladora de cada tributo).

En resumen, la STC 76/1992:

- La Ley de presupuestos no puede crear tributos.
- Puede modificar tributos siempre que exista una ley sustantiva que lo autorice.
- Cuando lo único que se vaya a hacer sea la mera adaptación del tributo a la realidad es admisible aunque no exista habilitación previa.

EL PRESUPUESTO

Estructura del contenido esencial:

El presupuesto español tiene cuatro clasificaciones:

- Orgánica: establece el órgano que va a gastar ese dinero en gastos; en los ingresos establece el que lo va a recaudar.
- Económica: establece la naturaleza económica.
- Funcional por programas: establece su funcionamiento o el programa para el que está destinado.
- Territorial: aparece al final de presupuesto, en un anexo. Establece el porcentaje que corresponde a cada Comunidad Autónoma de los presupuestos del Estado.

Las clasificaciones son distintas para gastos e ingresos. Los ingresos se clasifican igual salvo por programas (no cabe la afectación de un ingreso concreto).

Estructura de la clasificación de gastos:

La determina todos los años el Ministerio de Hacienda, que a su vez determina que programas son prioritarios

para que cada ministerio elabore su presupuesto.

Clasificación orgánica:

Permite clasificar los créditos presupuestarios atendiendo a los entes gestores a los cuales se les atribuyen. Atiende a los gastos en función del órgano encargado de ejecutar ese gasto.

Se divide en secciones (ministerios, órganos constitucionales) y servicios (subsecretarías, direcciones generales). En total son cuatro dígitos.

Ejemplo: 12.01

12 (sección) 01 (servicio)

Clasificación funcional por programas:

Clasificación de los créditos presupuestarios en función de la naturaleza de las actividades a realizar. Viene generalmente seguida de la clasificación orgánica. Se compone de cuatro dígitos y una letra.

Agrupar los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar y a su vez según unos programas previamente determinados.

La clasificación se divide en:

Ej: 213A Grupo de función 2 Subfunción 213

Función 21 Programa 213A

Los programas se integran por un conjunto de medios orientados al logro de unos objetivos análogos.

Clasificación económica:

Se efectúa en función de la naturaleza de los gastos tomando para ello en cuenta, no los objetivos sino, las necesidades que se pretende satisfacer con los créditos presupuestarios.

Puede aparecer con tres o cuatro dígitos. Se divide en capítulo, artículo, concepto, subconcepto y partida.

Ej: 1310.1

Capítulo 1

Artículo 13

Concepto 131

Subconcepto 1310

Partida 1310.1

Clasificación territorial:

Se incluye en un anexo de los presupuestos esta clasificación territorial de los proyectos de inversión pública.

Se trata de un anexo con finalidad informativa que, a la vez, constituye un instrumento importante para el control del gasto público en función de principios constitucionales como la equidad o la solidaridad.

Estructura de la clasificación de ingresos:

Los estados de ingresos de los presupuestos se estructurarán siguiendo las clasificaciones orgánica y económica:

La clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades, según proceda.

La clasificación económica agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital, y las operaciones financieras.

Ejemplos de partidas presupuestarias

- 1201.310 A.1236.1 (GASTOS)

1201 310 A 1236.1

orgánica funcional económica

12-sección 3 grupo función 1 capítulo

01 servicio 31 función 12 artículo

310 subfunción 123 concepto

310 A programa 1236 subconcepto

1236.1 partida

- 1236.11.12 (INGRESOS)

- 11.12

económica orgánica

1 capítulo 11 sección

12 artículo 12 servicio

123 concepto

1236 subconcepto

C) 3462.1.10.01.410 B (GASTOS)

3462.1 10.01 410 B

económica orgánica funcional

3 capítulo 10 sección 4 grupo

34 artículo 01 servicio 41 función

346 concepto 410 subfunción

3462 subconcepto 410 B programa

3462.1 partida

D) 10.11 6321 (INGRESOS)

10.11 6321

orgánica económica

10 sección 6 capítulo

11 servicio 63 artículo

632 concepto

6321 subconcepto

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Principio de legalidad presupuestaria o principio de reserva de Ley

La aprobación de los presupuestos Generales del Estado corresponde a las Cortes Generales, tomando la forma de ley. Artículo 134 Constitución corresponde al Gobierno su elaboración y a las Cortes su examen, enmienda y aprobación.

El artículo 66.2 de la Constitución recoge que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus presupuestos.

El presupuesto es peculiar y se tiene que aprobar en el pleno.

Principio de competencia

Artículo 134 de la Constitución, el Gobierno elabora y las Cortes examinan, enmiendan y aprueban. Hay una primacía del Ministerio de Hacienda en cuanto a su elaboración.

Principio de anualidad

Los presupuestos tendrán carácter anual. Todo lo no gastado a 31 de diciembre será nulo de pleno derecho.

Principio de unidad de caja

Todo el dinero a nivel presupuestario está centrado en un mismo organismo público Tesoro Público.

Principio de universalidad

El presupuesto a nivel estatal tiene que ser único.

Principio de especialidad

- *Principio de especialidad cualitativa*: los créditos presupuestarios tienen que ser empleados para lo que se ha recogido en la ley de presupuestos, con alguna excepción: transferencia de créditos.
- *Principio de especialidad cuantitativa*: no podrán adquirirse gastos por cuantía superior a lo establecido en la ley de presupuestos, con excepciones: créditos ampliables y generación de créditos. Suplementos de créditos y créditos extraordinarios.
- *Principio de especialidad temporal*: los créditos tendrán que ser gastados durante ese ejercicio presupuestario. Artículo 62 LGP: los gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectos al cumplimiento de obligaciones quedarán anuladas de pleno derecho. Excepción: incorporación de créditos.

Créditos presupuestarios

- C. P. inicial
- C. P. definido
- C. P. remanente

Gastos plurianuales: excepción al principio de especialidad temporal. Si el gasto es plurianual se permite. Por ejemplo las contrataciones administrativas (no superiores a 4 años)

Incorporación de créditos: si los créditos no han llegado a su fin, se autoriza por el Ministerio de Hacienda su incorporación al presupuesto del año siguiente (no todos los créditos)

FASE DE EJECUCIÓN

Documento ADOK

A autorizar

D disposición (autoriza la cantidad concreta)

O reconocimiento de la obligación, la partida tiene que ser cobrada.

K autorización para llevarse a cabo el pago. Paga la Tesorería General o el Tesoro Público.

CONTROL EXTERNO

Tribunal de Cuentas

Artículo 136 de la Constitución

- *El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.
Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*
- *Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.
El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se*

hubiere incurrido.

- *Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.*
- *Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.*

Lleva a cabo el control económico financiero. Depende de las Cortes Generales de forma funcional (no orgánica).

Está regulado en las Leyes Orgánicas: **LO 2/1982** y **LO 7/1988**.

Su función es aprobar la cuenta general del estado y controlar/comprobar todas las actividades del sector público.

Lleva a cabo la jurisdicción contable (no es un control político, éste lo ejercen las CCGG).

La cuenta general del estado tiene que ser aprobada antes del 31 de octubre del año siguiente al que se refiere el presupuesto.