

419 GESTIÓN PRESUPUESTARIA

- **Gastos públicos. Principios constitucionales**
- **Naturaleza jurídico financiera del gasto público**

Para iniciar el estudio de los gastos públicos resulta preciso abordar las diferentes posturas doctrinales que desde las más variadas perspectivas se ha ocupado del tema: desde quienes niegan toda posibilidad de argumentación en clave jurídica, hasta quienes afirman con rotundidad la naturaleza jurídica del gasto público y propugnan, en consecuencia, un método jurídico para su análisis y desarrollo a todos los niveles.

Ya a finales del siglo XIX, el hacendista francés Leroy-Baulieu, atribuía una naturaleza exclusivamente política a los gastos públicos, negando, por tanto, cualquier participación del método jurídico en el análisis de dicho instituto. En nuestro país, autores como Albiñana, Vicente Arche o Saiz Bujanda, han mantenido, que puesto que la decisión de gasto público es atribuida al poder legislativo y éste es un órgano esencialmente político, tales decisiones han de tener necesariamente una naturaleza política, sin limitación alguna de carácter jurídico.

Entre la doctrina española, hay un autor, Bayona de Perogondo, que defiende que el componente jurídico en el análisis del gasto público es el más importante de todos. Para él, la consecución de los fines del Estado, se logran mediante la realización de una actividad administrativa, mientras que la satisfacción de las necesidades públicas, se obtiene a través del ejercicio de una actividad financiera funcionalizada, basada y regulada en normas procedentes del ordenamiento jurídico-financiero. Desde esta perspectiva, se consideran necesidades públicas las carencias materiales de los bienes y servicios que los entes públicos precisan para el cumplimiento de sus fines y cuya satisfacción se efectúa mediante el empleo de fondos públicos.

En un Estado de Derecho como el nuestro, cualquier actuación de cualquier ente público queda sometida al enjuiciamiento y control del ordenamiento jurídico. No obstante, el componente jurídico del gasto público no queda limitado a un mero control formal de legalidad, sino que criterios de justicia material han de inspirar cualquier decisión en relación con los gastos públicos.

La Constitución de 1978, en su artículo 31.2 establece:

Art. 31.2 CE.– «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

Se contiene de una parte, el principio material de justicia en el gasto (equitativa distribución de recursos públicos), y por otra parte, los criterios económico-financieros de eficiencia y economía a través de los cuales se realizará la asignación de los diferentes recursos, mientras que el principio de legalidad, se establece en el artículo 133.4 CE.

Art. 133.4 CE.– «Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

Estos principios se conforman, a la vez, como límite a la actuación de los poderes públicos en materia de gastos y como principios de carácter positivo, principios, por tanto, que han de ser respetados en la toma de decisiones de gasto público.

Planteamiento del profesor.– «En este punto el Profesor plantea si se podrían eliminar las pensiones o suprimir la Universidad pública a través de los presupuestos, teniendo en cuenta que el presupuesto tiene un carácter político. Dicho de otra forma, ante un vacío absoluto en la Ley de Presupuestos a favor de alguno de

los Derechos constitucionales que nos amparan ¿se podría recurrir dicha Ley?. Termina indicando que el aspecto político y el aspecto jurídico son distintos, y que ambos se interrelacionan».

• Concepto y características del gasto público

El Derecho financiero está compuesto por el Derecho tributario, el Derecho de crédito público y el Derecho de gasto.

Derecho tributario

Derecho Financiero Derecho de crédito público (deuda pública)

Derecho de gasto (presupuestario)

¿Qué es el gasto público? La Ley General Presupuestaria contiene principios generales frente a los derechos en materia de gasto público. El Estado tiene unos ingresos y unos gastos y las normas que regulan estos ingresos y gastos están en los art. 2 y 22 LGP.

No existe en nuestra legislación, ni constitucional, ni ordinaria, concepto alguno que pueda aportar alguna ayuda en este momento, por lo tanto habrá de obtenerse dicho concepto, desde una perspectiva doctrinal.

Por parte del profesor Bayona de Perogordo, y de autores como Bentivegna, Fonrouge, Bennati o Vicente Arche, el gasto público es todo gasto realizado por un ente público para el cumplimiento de sus fines o de sus necesidades.

Zanobini y Carretero, ponen el énfasis en el cumplimiento de las obligaciones públicas contraídas por el ente público.

Duverger o Fonrouge, para definir el gasto público, conceden la máxima importancia al hecho de que el ente público que realice el gasto se encuentre investido de la facultad de mando y lo realice, precisamente, en ejercicio de dicha facultad.

En la elaboración dogmática del concepto de gasto público se pueden apreciar diferentes corrientes de pensamiento o teorías

◊ *Teoría de la relación jurídica obligaciona*

Para esta primera teoría o corriente, integrada por autores como Buscema, Pérez de Ayala, o, con algunas matizaciones, Bayona de Perogondo. El gasto público se configura como una relación jurídica de carácter obligatorio, cuyo *sujeto activo* será la persona (otro ente público o un particular) que ha realizado la obra o ha prestado el servicio o es beneficiario de una subvención. El *sujeto pasivo* será el ente público con cargo a cuyos fondos se van a financiar las obras o los servicios. El contenido esencial es el derecho de los ciudadanos a que los ingresos se destinen a gastos mediante una adecuada gestión. La Administración tiene el poder de reclamar Tributos y los ciudadanos tienen el poder de reclamar que el dinero recaudado, se gaste. Por parte de los ciudadanos se puede exigir la cobertura de una necesidad por parte de la Administración, sin embargo, la forma en que se realice dicha cobertura es una decisión política, no pudiéndose exigir por parte de los ciudadanos. (Ej. El Derecho a la Educación es un derecho exigible por parte de los ciudadanos. El Derecho a la construcción de un colegio es una decisión política no exigible por parte de los ciudadanos).

◊ *Teoría de Ingrosso*

Para Ingrosso una persona tiene derechos a partir de que la Administración establece un compromiso de gasto.

◇ *Teoría del gasto público como función*

No existe derecho a exigir, se carece de un interés subjetivo. Entre los autores defensores de esta teoría están Rodríguez Bereijo, Martínez Lago y Pérez Royo.

Existe, por parte del profesor Rodríguez Bereijo, una oposición a esta teoría. Este autor sostiene, que las normas reguladoras del gasto público no son normas materiales que se dirijan a crear derechos subjetivos de los particulares. El gasto público es una función que da lugar a un procedimiento administrativo del gasto público, que se desarrolla a través de las siguientes fases: a) Autorización o compromiso de gasto. b) Liquidación del gasto. c) Orden o mandamiento de pago. d) Pago.

Siendo los actos administrativos que integran dicho procedimiento un requisito de eficacia, que no de validez, de los negocios jurídicos realizados entre los particulares y la Administración, de los que se generan obligaciones para el ente público. Son normas instrumentales dirigidas a regular el ejercicio de una *función pública financiera*, que da lugar a la ejecución del gasto.

Martínez Lago sostiene, dentro de la teoría jurídica del gasto público, dos planos: la causa y el procedimiento.

La causa del gasto puede ser una razón, puede ser o no una relación de deuda. El procedimiento es la ejecución del gasto público.

Pérez Royo sostiene la teoría del procedimiento, se debe ejercer un control jurídico del gasto público y del procedimiento.

◇ *Teoría del gasto público fundamentado en los derechos constitucionales*

Esta teoría es propia del profesor

Existen otras teorías, fundamentadas en los Derechos Constitucionales, basadas en la cobertura de los Derechos subjetivos consagrados por la Constitución española, en la que se pueda exigir por parte de los ciudadanos una planificación del gasto tendente a cubrir estos Derechos fundamentales, sin que deban entrar en la forma concreta en la que se deban de cubrir.

Tras este breve recorrido por las diferentes concepciones dogmáticas, podemos definir a este instituto jurídico, como la entrega o empleo de recursos monetarios realizada por un ente público, para una finalidad pública, ejecutado, en su caso, en el marco de una autorización presupuestaria. Desde esta perspectiva, el gasto público, se caracteriza por las siguientes notas:

- Se ha de realizar por un Ente Público.
- El gasto público se realiza a través de un procedimiento legalmente establecido.
- Para que el gasto sea «público», es necesario que se realice mediante el empleo, la salida, de fondos públicos.
- Tiene que ir dirigido a dar satisfacción a una necesidad pública, a una finalidad pública.
- **Principios constitucionales del gasto público**

Los principios constitucionales en materia de Gasta Público son:

		Primacía necesidades públicas sobre privadas.
	Designación equitativa recursos	Ausencia de discriminación
		No decisiones arbitrarias

Materiales	Eficiencia Cumplimiento fines propuestos o establecidos
	Economía Conseguir fines con el menor coste posible
Formales	Principio de legalidad, reserva de ley en la contracción de obligaciones y realización gastos
Justicia del gasto	Gastos deben cumplir con los deberes y derechos del contribuyente respetando en todo momento el procedimiento para la realización del gasto

La Constitución Española de 1978 dedica algunos de sus preceptos al establecimiento de unos principios aplicables al gasto público, basados en un eje común: La justicia de dichos gastos.

Por una parte se establecen los principios materiales del gasto público (artículo 31.2) y de otra, el principio de legalidad, principio formal por excelencia (art. 133.4).

◊ **Principios Materiales**

El art. 31.2 del texto constitucional es el encargado de establecer los principios materiales que han de regir el gasto público.

Art. 31.2 CE.– «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

El Principio de «*equitativa asignación de los recursos públicos*», no es más que un medio para conseguir el principio de justicia en el gasto público. Realmente, entendemos que es el único principio recogido en este precepto, puesto que «eficiencia» y «economía» no son nada más que criterios de carácter funcional.

· **Principio de equitativa asignación de los recursos públicos**

Desde la filosofía jurídica se ha venido entendiendo el concepto de «equidad», como la realización de la justicia en el caso concreto, como un objetivo final a conseguir en la aplicación de la justicia a situaciones concretas. Partiendo de dicha concepción, se puede precisar el alcance del principio de equidad en la asignación de los recursos públicos, señalando tres niveles de aplicación del citado principio:

- Garantía de mínima satisfacción de necesidades públicas por encima de intereses particulares.
- Ausencia de discriminación en sentido tanto absoluto como relativo
- Interdicción de la arbitrariedad.

Se trata, por tanto, de un principio vinculante para los poderes públicos, que ha de operar inicialmente, en la toma de decisiones de gasto público, pero no únicamente en este momento, sino también en momentos posteriores. Según el Profesor Oron Moratal, los momentos en los que el principio de asignación equitativa ha de proyectar su eficacia, son:

- Elección de recursos para cubrir una concreta necesidad.
- Autorización del empleo de recursos públicos para la satisfacción de las necesidades públicas.
- Asignación de los recursos autorizados para la satisfacción de las necesidades públicas.

El principio constitucional de equitativa distribución de los recursos públicos preside toda la vida del gasto público, desde la decisión hasta la ejecución material, limita tanto al poder legislativo como al poder ejecutivo y prohíbe las discriminaciones y la arbitrariedad.

· **Criterios de eficiencia y economía**

Ambos van dirigidos a la Administración para que ésta, una vez fijado el destino del gasto público, que responderá al principio de equidad ya comentado, se conduzca por ellos y respete ambos criterio, limitando, en consecuencia, la discrecionalidad en las decisiones financieras, permitiendo a la colectividad exigir su cumplimiento y aplicación en vía jurisdiccional, impidiendo, por lo demás, el derroche.

El criterio de eficiencia, supone que los medios, escasos y limitados, con los que cuenta el Ente público para la consecución de las metas de gasto público, sean utilizados del modo más idóneo y eficaz para producir tal efecto.

El criterio de economía, comporta, mínimo coste y máximo beneficio, o como señala Cazorla Prieto, la obtención del máximo de resultados posible con el mínimo de recursos públicos dirigidos a tal fin.

◊ *Principio Formal: el principio de legalidad*

En el artículo 133.4 CE, se consagra el principio de legalidad o de reserva de Ley en el ámbito del gasto público.

Art. 133.4 CE.– «Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

El conjunto de este precepto no sólo se refiere al principio de legalidad en el gasto público sino también en el ingreso. El art. 133.4, no está estableciendo un principio de reserva de Ley que se agota con el establecimiento de la cantidad a gastar y su destino, sino que va más allá: viene a señalar que será la Ley, como fuente del Derecho, la que contenga el régimen jurídico del gasto público, tanto en lo que se refiere a las decisiones de gasto público, como en lo concerniente a procedimientos de gestión y control.

◊ *El Principio de Justicia en el Gasto*

La Constitución, a lo largo de su articulado, nos pone sobre la pista de la justicia de determinados gastos que han de satisfacer necesidades públicas constitucionales. A modo de ejemplo, serán gastos públicos justos, aquellos que se realicen para la satisfacción de las siguientes necesidades: creación de centros docentes; promoción de la investigación científica y técnica; previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de disminuidos; sostenimiento de la Familia y de la Casa Real o asignaciones a las Comunidades Autónomas. Pero al margen de lo anterior, hemos de reconocer que, en los actuales momentos de desarrollo del Derecho de los Gastos Públicos, queda pendiente la formulación de dicho principio de Justicia.

Los órganos jurisdiccionales que pueden ejercer el control constitucional y legal del gasto público, son tres: el Tribunal Constitucional, los Tribunales ordinarios y el Tribunal de Cuentas y órganos similares de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional conocerá de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados contra leyes por quienes se encuentren legitimados para ello en virtud del artículo 163 de la CE, cuando se plantee la vulneración del principio de equitativa asignación de los recursos públicos. No cabe la utilización del recurso de amparo establecido en el art. 53.2 CE por quedar el artículo 31.2, al margen de los supuestos allí enunciados.

Los Tribunales ordinarios y en concreto la Jurisdicción contencioso-administrativa, podrá conocer de la constitucionalidad de disposiciones reglamentarias que, pretendidamente, vulneren el principio constitucional de equidad en el reparto de los recursos públicos, en el momento de la asignación de los recursos ya autorizados para la satisfacción de la necesidad pública.

El Tribunal de Cuentas, realizará un Control externo sobre la actividad financiera de todo el sector público.

- Concepto y naturaleza jurídica del presupuesto
- Configuración histórica del presupuesto del Estado
- Concepto legal
- Naturaleza jurídica del presupuesto
 - *Planteamiento*
 - *Tesis del presupuesto como ley formal*
 - *Tesis del presupuesto como ley material*
 - *La naturaleza jurídica del presupuesto en el Derecho español*
 - *La ley de presupuestos y la ley tributaria sustantiva*
 - *Las modificaciones tributarias realizadas por la ley de presupuestos*
 - ◆ *Modificación de tributos*
 - ◆ *Autorización establecida en un Decreto-ley*
 - ◆ *Aplicabilidad del art. 134.7 al ordenamiento preconstitucional*
 - ◆ *Contenido y estructura de la ley de presupuestos*
 - ◆ *El contenido de los presupuestos generales del estado*
 - ◇ *Objeto de la ley de presupuestos*
 - ◇ *Ámbito de los presupuestos generales del estado*
 - ◇ *Estructura de los presupuestos*
 - *Criterios de clasificación de los gastos*
 - *Clasificación orgánica*
 - *Clasificación económica*
 - *Clasificación funcional y por programas*
 - *Clasificación territorial*
 - *Estructura general del presupuesto de ingresos*
 - *Efectos jurídicos del presupuesto*
 - *Efectos jurídicos del presupuesto respecto a los ingresos públicos*
 - *Evolución de la doctrina*
 - *El derecho positivo español*
 - *Efectos jurídicos del presupuesto respecto a los gastos públicos*
 - ◆ *El art. 60 LGP*
 - ◆ *Distinción entre obligaciones económicas y obligaciones de pago de la Hacienda Pública*
 - ◆ *El significado del art. 60 LGP*
 - ◆ *Incidencia de la ley de presupuestos en situaciones jurídicas particulares*
 - ◆ *Efectos especiales de la ley de presupuestos en relación con determinados créditos de gasto*
 - ◇ *Créditos excepcionales*
 - ◇ *Los gastos reservados*
 - ◇ *El deber de gastar ciertos créditos presupuestarios*
 - ◇ *Principios presupuestarios*
 - ◇ *Introducción*
 - ◇ *Principios jurídicos*
 - *Principio de unidad*
 - *Principio de universalidad*
 - *Principio de temporalidad*
 - *Concepto y fundamento*
 - *Vertientes del principio de temporalidad. Anualidad en la aprobación y en la ejecución*
 - *Excepciones a la anualidad*

· **Principio de especialidad**

- **Perspectiva general**
- **Especialidad cualitativa**
- **Especialidad cuantitativa**
- **Especialidad temporal**
- **Principios contables**
 - ◆ **Principio de unidad de caja**
 - ◆ **Principio de no afectación**
 - ◆ **Principio de especificación**
 - ◆ **Principios políticos**
 - ◇ **Principio de competencia**
 - ◇ **Principios económicos**
 - **Principio de equilibrio**
 - **Ciclo presupuestario (I): elaboración y aprobación del presupuesto**
 - **La división de poderes**
 - **Fase de elaboración de los presupuestos generales del estado**
 - **El proceso de elaboración de los presupuestos generales del estado**
 - ◆ **Preparación y aprobación de los presupuestos generales del estado**
 - ◆ **Formación del presupuesto de**

ley
de
pres
♦ Apr
por
el
Gob
del
proy
de
ley
de
pres
♦ Fase
de
apro
de
los
pres

