

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

LECCIÓN 1

GASTOS PÚBLICOS. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

I – 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, BICENTE–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 a los gastos públicos.

La Constitución de 1978, en su artículo 31.2

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 de 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

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.

II – CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL GASTO PÚBLICO

El Dº Financiero podemos fraccionarlo o dividirlo en:

- Dº Tributario
- Dº del Crédito Público
- Dº del Gasto

Para que exista un gasto tiene que haber unos ingresos, por lo tanto podemos afirmar que la Hacienda Pública tiene unos derechos y unas obligaciones, como se recoge en los artículos 2 y 22 de la 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**:

1ª) – **Teoría de la Relación jurídica obligacional:** 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, siendo el *sujeto pasivo* 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. (Ejem: 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.).

2ª) – **Teoría de INGROSO:** Es a partir de que exista un compromiso de gasto, cuando se establece una relación Jurídico Obligacional.

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 la teoría de Rodríguez Bereijo y distingue la causa y el procedimiento.

PÉREZ ROYO, sostiene que debe existir un control del procedimiento, para comprobar que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido.

Existen otras teorías, fundamentadas en los Derechos Constitucionales, basada 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, ejecutando, 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.

III – PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO

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.

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.

1.- 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.

2.- 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 de la CE., se consagra el principio de legalidad o de reserva de Ley en el ámbito del gasto público.

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 atinente a procedimientos de gestión y control.

c) 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 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: Tribunal Constitucional, Tribunales Ordinarios y 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 de la Constitución 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.

LECCIÓN 3

CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

I – EL CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

1 – OBJETO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

En virtud del concepto del art. 48 LGP, es obvio que los Presupuestos deben presentar un contenido basado en las cifras de ingresos y de gastos previsibles durante el ejercicio, ordenados de manera que pueden ser entendidos como expresión contable del plan de la Hacienda Pública. No obstante, con esto no se agota el contenido de los Presupuestos, puesto que de poco serviría ofrecer todo ese cúmulo de datos si su relevancia no fuera más allá de la de un mero plan de la actuación financiera. Por lo tanto la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es una Ley, es decir, un mandato jurídico con carácter plenamente vinculante y de inexcusable cumplimiento por parte de aquellos a quienes van dirigida.

La Ley de Presupuestos, ha sido denominada por Rodríguez Bereijo como la Ley de Ordenación Jurídica del Gasto Público.

Desde finales del siglo pasado la Ley de Presupuestos des pliega toda su eficacia sobre los gastos Públicos, constriñéndose a una mera previsión de los ingresos.

Art. 48 LGP:

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.
- Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales.
- La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el art. 6º, número 5, de la presente ley.
- En los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

El contenido de los Presupuestos Generales del Estado, se especifica en el art. 51 LGP:

Los Presupuestos Generales del Estado contendrán:

- Los estados de gastos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones. En dichos estados se especificará la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial.
- Los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio.
- Los estados financiero de las Sociedades estatales.

En la Ley de Presupuestos se incluyen también otros aspectos evidentemente relacionados con el gasto público. Así en el texto articulado se encuentran cada año las modificaciones que se introducen en el sistema tributario, al objeto de hacerlo eficaz para conseguir los objetivos propuestos. De la misma manera, se establecen los criterios que deben regir la política de sueldos y salarios de funcionarios y empleados públicos, el montante y las condiciones de emisión de empréstitos públicos, y en general, las directrices e indicaciones que deben ser tenidas en cuenta en los aspectos más íntimamente ligados con la actuación económica del sector público.

Por lo tanto, vemos que los gastos y los ingresos nos son el único contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2 – ÁMBITO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Tradicionalmente, cada sector con personalidad Jurídica, solicitaba un Presupuesto propio.

El art. 134.2 CE, dispone:

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.

Ante este artículo, surge la pregunta de quien forma el Sector Público Estatal. Respondida por el art. 50 LGP, que dice lo siguiente:

Integran los Presupuestos Generales del Estado:

- El presupuesto del Estado y los presupuestos de los Organismos autónomos a que se refiere el art. 4º de la presente Ley, con la pormenorización exigida por la misma.
- El presupuesto de la Seguridad Social.
- Los presupuestos de las Sociedades estatales.
- Los presupuestos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el número 5 del art. 6º de la presente Ley.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 6/ 1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE), ha alterado sustancialmente, con el ánimo de racionalizarla, la administración institucional del Estado, recogiendo, bajo la denominación genérica de Organismos Públicos, únicamente las figuras de Organismos autónomos y entidades públicas empresariales, lo que, a su vez, se acompaña con la derogación expresa de los artículos 4 y art. 6.1b) y 6.5 de la LGP. Esta modificación tendrá también un reflejo en la estructura presupuestaria, alterando los tradicionales subsectores del presupuesto. De momento surge el problema de no saber cuales son los organismos autónomos cuyos presupuestos deben incluirse, ni cuales son los Entes del Sector Público Estatal. Este caso supone un periodo transitorio de

adaptación al nuevo régimen, para el que se ha establecido un plazo máximo de dos años.

El art. 1 de la Orden Ministerial de 29 de abril de 1998, por el que se aprueban las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1999, dice lo siguiente:

Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1999 se integran:

- El Presupuesto del Estado
- Los presupuestos de los Organismos autónomos de la Administración General del Estado.
- El presupuesto de la Seguridad Social
- Los presupuestos de los Organismos públicos, cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos:
 - Consejo de Seguridad Nuclear
 - Consejo Económico y Social
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria
 - Instituto Cervantes
 - Agencia de Protección de Datos
 - Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
- El presupuesto del Ente público Radiotelevisión Española y de las restantes sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.
- Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales.
- Los presupuestos de las Entidades públicas empresariales y restantes Organismos públicos.

Este art. es distinto al art. 50 LGP, por lo tanto ¿Puede derogarlo, teniendo en cuenta que es una Ley posterior, basándonos en que la Ley posterior deroga a la anterior?. A esta pregunta podemos responder que más que derogar lo que supone, es que debido a que el art.1 de la OM. 29 de abril de 1998 está adecuada a la LOFAGE, los Organismos a los que se refiere el art. 50, serán los especificados aquí. Por lo tanto el art. 1 de la Orden Ministerial complementa al art. 50 LGP.

Existe una documentación complementaria que se debe añadir a la Ley de Presupuestos, contemplada en el Art. 54.3 LGP:

Como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se cursarán al Gobierno:

- La cuenta consolidada de los presupuestos.
- Las memorias explicativas de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los presupuestos en vigor, a las que se acompañarán un avance del grado de cumplimiento de los objetivos del ejercicio corriente.
- La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
- El presupuesto consolidado del sector público, y
- Un informe económico y financiero.

TIPOS DE PRESUPUESTOS:

- **Presupuestos Administrativos:**

Los presupuestos administrativos tienen carácter vinculante en relación a la autorización de gastos (recoge las

obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado y los demás entes públicos a los que afectan – Art. 48 LGP–), mientras que desde el punto de vista de los ingresos constituyen meras previsiones de los derechos a liquidar durante el ejercicio. Estos presupuestos de naturaleza administrativa afectan a aquellos entes públicos que actúan en régimen de Derecho Público.

- **Presupuestos de Explotación:**

Son los presupuestos correspondientes a ciertos entes que, en la medida en que tratan de reflejar el resultado de actividades en régimen de Derecho Privado, no pueden someterse a la rigidez de un presupuesto de naturaleza administrativa. La característica principal de estos presupuestos, es su efecto estimativo de ingresos y gastos, lo que lo diferencia sustancialmente de los presupuestos administrativos. Junto a estos presupuestos hay que añadir una serie de memorias por razones principalmente de control, aunque existen otras como economía, etc.

- **Presupuestos de Gastos Fiscales:**

El art. 134.2 CE dispone que en los Presupuestos Generales del Estado, se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Esta previsión de las cantidades que se dejarán de recaudar por la aplicación de beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, etc.) integra el denominado Presupuesto de Gastos Fiscales.

II – ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS

Cuando hablamos de estructura del presupuesto nos estamos refiriendo a la forma en que se ordenan los ingresos y los gastos que integran los que hemos denominado como presupuestos administrativos. Una adecuada estructura presupuestaria, constituye un elemento esencial para el correcto entendimiento de los efectos jurídicos del presupuesto.

De acuerdo con el art. 52.1 LGP:

- La estructura de los Presupuestos Generales del Estado se determinará por el Ministerio de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta la organización del Estado, de sus Organismos Autónomos y demás entidades integrantes del sector público, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir.
- A los jefes de los Departamentos ministeriales corresponderá desarrollar la estructura presupuestaria de las Entidades públicas y Organismos autónomos de ellos dependientes, con arreglo a sus características, pero adaptándose a la que se establezca para el Sector Público.
- Los presupuestos de las Corporaciones locales se adaptarán a la estructura que, con carácter general, se establezca para el sector público, sin perjuicio de las peculiaridades de aquéllas.
- Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

Esta competencia del Ministerio de Economía y Hacienda se ejerce anualmente cuando se dicta la orden ministerial que recoge las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente.

La última aprobada y publicada es la Orden de 29 de abril de 1998 por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1999.

Con este artículo, lo primero que aparece expuesto es la deslegalización de la estructura presupuestaria, que será fijada por el Ministerio de Economía y Hacienda anualmente en una simple Orden Ministerial.

A pesar de esta atribución de competencias al Ministerio de Economía y Hacienda, la propia Ley General Presupuestaria establece en su art. 53 las líneas generales de la estructura presupuestaria señalando:

A los fines previstos en el artículo anterior, se establecen las siguientes reglas:

- Los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado aplicarán las clasificaciones orgánica, funcional desagregada en programas y económica:
- La clasificación orgánica agrupará los créditos para gastos por cada servicio.
- La clasificación funcional agrupará los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar.
- Los Órganos Constitucionales, los Departamentos ministeriales, los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado y los Organismos Autónomos establecerán, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda, un sistema de objetivos que sirva de marco a su gestión presupuestaria y, de conformidad con ellos, se clasificarán los créditos por programas.
- Se presentarán con separación los gastos corrientes y los gastos de capital, y su clasificación económica se regirá por los siguientes criterios:
- En los créditos para gastos corrientes, los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes, y
- En los créditos para gastos de capital se distinguirán los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.
- El estado de ingresos del presupuesto del Estado será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a las correspondientes técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que hayan de regir en el respectivo ejercicio.

1 – CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS

La Ley General de Presupuestaria dispone que los estados de gastos aplicarán las clasificaciones orgánica, funcional y económica. Aunque el mencionado artículo 53 parece introducir una cuarta clasificación por programas, para algunos autores ésta no es sino la especificación de la clasificación funcional. De estas cuatro clasificaciones, la funcional, desde la Ley de Presupuestos para 1989, constituye la estructura principal de los presupuestos mientras que las clasificaciones económica y orgánica se convierten en auxiliares de la anterior, lo que no les priva, sin embargo, de efectos vinculantes. Además de las cuatro clasificaciones señaladas, el art. 54.5 de la LGP establece la obligación de incorporar un anexo de los programas y proyectos de inversión pública, que incluirán su clasificación territorial.

• CLASIFICACIÓN ORGÁNICA:

El criterio orgánico permite clasificar los créditos presupuestarios atendiendo a los entes gestores a los que se les atribuyen. En función de estos criterios se agrupan los créditos presupuestarios en secciones, las cuales coinciden con los Departamentos Ministeriales, así como las restantes instituciones del Estado. Cada una de las secciones abarca, a su vez, tanto a los organismos autónomos de ella dependientes como a los servicios (Direcciones Generales, etc.) que componen su organigrama administrativo.

• CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La 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.

De acuerdo con el art. 53 de la LGP, es preciso distinguir dos grandes bloques de gastos, según su clasificación económica:

Gastos Corrientes

Gastos de Operaciones de Capital.

Dentro de estos bloques, atendiendo a la naturaleza económica y de mayor a menor agregación, podemos distinguir:

- Capítulos
- Artículos
- Conceptos
- Subconceptos.

ESQUEMA

Gastos Corrientes

Gastos de Capital

A) GASTOS CORRIENTES

Capítulo I: Gastos de Personal:

Abarca la totalidad de retribuciones en dinero o en especie por razón del trabajo realizado, así como las cotizaciones de dichos entes a la Seguridad Social y demás sistemas de previsión social.

Material de Apoyo:

En la Pag. 9 sobre los Presupuestos Generales del Estado, observamos la división entre capítulos y artículos. (Ejem: *1 Gastos de Personal* – 1 es el capítulo – . *11 Personal Eventual*. – el primer 1 corresponde al capítulo, y el segundo al artículo).

En la Pag. 10 sobre los Presupuestos de la UJI, podemos observar la división entre capítulos y artículos.

En la Pag. 11 sobre los presupuestos del programa 422-D de la UJI, podemos observar la presentación de menor a mayor de:

- Subconceptos (Ejem: Capítulo 2. Gastos de funcionamiento).
- Conceptos (Ejem: Artículo 2 del capítulo 2. – 22 Trabajos, Suministros y serv. Ext.–).
- Artículos (Ejem: Concepto 2 del artículo 2 del capítulo 2 – 222 Reparación y Conservación de bienes–)
- Capítulos (Ejem: Subconcepto 5 del concepto 2 del artículo 2 del capítulo 2 –2225 Mobiliario y enseres.).

Preguntas:

¿Cuántos artículos hay en gastos de personal? 3.

¿Cuántos conceptos hay en el artículo 1? 7.

En el concepto de Altos Cargos ¿Cuántos Subconceptos hay? 2.

Capítulo II. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios:

Integra las partidas destinadas a la adquisición de bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades siempre y cuando no produzcan un incremento del capital o patrimonio público.

Características de los bienes:

- Bienes Fungibles. Es decir, que se consuman con su uso.
- Con una duración inferior a un año.
- Esos bienes no son susceptibles de ser incrementados.
- Son gastos que previsiblemente (no necesariamente), serán reiterativos. Además, también se aplican a los gastos de características inmaterial, que por ser reiterativos no son susceptibles de amortización y que no están relacionados directamente con la realización de inserciones (ejemplos: arrendamientos).

Preguntas: Pag. 11

¿Cuántos tributos totales se han pagado? 75.000 ¿De que tipo? De carácter local 50.000 y de carácter autonómico 25.000.

¿Cuántos conceptos tiene el capítulo 2? 11 ¿Y el artículo 2.1? 1.

¿Cuánto dinero se gasta la UJI en teléfono? Hay que sumar el gasto en teléfono de todos los programas ¿Y en el programa 422-D? 70.144.197.

Capítulo III. Gastos Financieros:

Incluye los fondos destinados a satisfacer la carga financiera de operaciones de crédito en las que se figure como deudor, así como la que derive de depósitos o fianzas. Se incluye asimismo los gastos de emisión, modificación o cancelación de las deudas mencionadas.

Preguntas:

¿Cuánto se ha gastado las Cortes Generales en Deuda Pública?

En la Pag. 3 observamos que las Cortes Generales corresponden a la Sección 02. En la pag. 9 vamos al capítulo 3, sección 02 y vemos que no ha habido gastos en Deuda Pública.

¿Cuánto ha emitido la UJI en Deuda Pública? En las pag.10, 12 y 14 comprobamos que no ha habido gastos de emisión de Deuda Pública.

Capítulo IV. Transferencias Corrientes:

Comprende los gastos, condicionados o no, efectuados por cada uno de los entes integrados en los distintos subsectores sometidos a presupuestos administrativos, sin que medie contraprestación, y destinados a financiar gastos corrientes.

B) GASTOS POR OPERACIONES DE CAPITAL.

Describen las variaciones en la estructura del patrimonio del Estado, Organizaciones Autónomas, Entidades

Locales, etc.

Capítulo VI. Inversiones reales:

Abarca los gastos a realizar de forma directa, para la creación o adquisición de bienes y servicios de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable.

Características:

Que no sean bienes fungibles.

Que tengan una duración previsible superior al ejercicio presupuestario.

Que no sean reiterativos (no se hacen todos los años).

Preguntas:

¿Cuánto se ha gastado la UJI en inversiones reales? (Pag. 10) 5.525.502.618 ¿Y el programa 422-D? (Pag. 12) 3.725.082.417.

Capítulo VII. Transferencias de Capital:

Comprende los gastos, condicionados o no, sin que medie contraprestación, y destinados a financiar operaciones de capital. En distintos artículos se recogen las transferencias en función del ente que las recibe: Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social, etc.

Capítulo VIII. Activos Financieros:

Comprende los créditos destinados a la constitución de operaciones de crédito en las que se ostente la condición de acreedor, así como depósitos y fianzas.

Capítulo IX. Pasivos Financieros:

Integra las partidas destinadas a la amortización de operaciones de crédito en las que se figure como deudor, así como para la devolución de depósitos y fianzas.

La clasificación económica se completa con la definición de artículos y conceptos, tarea que corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda. A su vez, es posible descender un paso más en la desagregación distinguiendo varios subconceptos dentro de cada uno de los conceptos. Esta atribución de los créditos a subconceptos no resulta sin embargo vinculante, manteniendo pues una finalidad exclusivamente informativa.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y POR PROGRAMAS

Agrupar los gastos atendiendo a las distintas funciones que el Estado ha de cubrir.

Se diferencia de la clasificación orgánica en que un mismo órgano puede cumplir funciones diversas. (Ejem: Función de Justicia, de educación, etc.).

La ventaja de la clasificación funcional es que expresa con claridad tres puntos:

- Fines a los que el estado destina los fondos.
- Importancia relativa de las cantidades destinadas a cubrir las diferentes necesidades públicas.
- La forma en que el dinero se ha distribuido.

Clasificación por programas:

Es un rechazo a una visión estática del presupuesto. Con los programas se pretende algo dinámico. Favorecer determinadas acciones que pueden variar en un momento dado.

Permite observar si se alcanzan objetivos determinados, como por ejemplo un programa que quiera favorecer determinada acción. La cantidad de dinero estará en función de la consecución del programa. Si con el dinero no se consigue el objetivo, se inyecta más dinero al programa. Servirá para redactar nuevos programas.

Aspectos positivos de la clasificación funcional y por programas:

Art. 53 de la LGP. La clasificación funcional agrupará los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar. La ley dice que han de haber unas funciones para establecer unos determinados objetivos. Ejemplo: Universidad docencia, investigación. Destinándose unos créditos para los programas.

Conclusión:

- Todo presupuesto se ha de estructurar por programas para poder ver el grado de cumplimiento.
- Clasificación:
- **Grupo Funcional:** Constituyen las áreas de actuación.
- **Función:** Desagregación de los grupos de función atendiendo a los objetivos a los que se destinan los fondos.
- **Subfunciones:** Agrupa varios programas en función de las actividades a las que se dirigen.
- **Programas:** Se integran por un conjunto de medios orientados al logro de unos objetivos análogos.
- Los Centros Gestores pueden proponer a la dirección general de presupuestos modificaciones de denominación y contenido de funciones y programas.

CLASIFICACIÓN TERRITORIAL

Art. 54.4 de la LGP: El Ministerio de Economía y Hacienda, incorporará a los presupuestos un anexo de los programas y proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial. Esta misma exigencia se contiene y se amplía en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (disposición adicional 3ª,2) donde se establece la necesidad de publicar la distribución provincial del gasto público divisible.

La clasificación territorial debe abarcar, al menos, los gastos de inversión para evitar los desequilibrios territoriales.

La clasificación territorial se establece en la forma del fondo de compensación interterritorial y así lo exige el apartado el art. 51.a) de la LGP.

2 – ESTRUCTURA GENERAL DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La LGP, dispone en su art. 53, segundo:

El Estado de ingresos del presupuesto del Estado, será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a las correspondientes técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que hayan de regir en el respectivo ejercicio.

En virtud del principio de no afectación de los ingresos públicos, no cabe llevar a cabo una clasificación funcional de los mismos. Por esta razón, los criterios de clasificación de los ingresos serán el orgánico y el económico.

LECCIÓN 5

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

I – INTRODUCCIÓN.

Principio Presupuestario es el conjunto de reglas o criterios tendentes a ordenar en fases, forma, contenido y efectos del presupuesto.

De las múltiples clasificaciones existentes sobre los principios presupuestarios, nos centraremos en la realizada por Lozano Iruarte y el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid:

Principios Políticos: Dirigidos a definir la intervención de los poderes del Estado en relación con los Presupuestos. Se sintetizan en el principio de competencia, en el que según el art. 134.1 CE, corresponde al legislativo la aprobación de los presupuestos y al ejecutivo su elaboración y ejecución, encomendándose el control a diversos órganos, entre los que destaca el Tribunal de Cuentas.

Principios Económicos: Contemplan las relaciones entre la actividad financiera y económica de un país y el plan de actuación que constituye el Presupuesto.

Principios Jurídicos: Tendentes a ordenar las fases del Presupuesto, su forma y contenido y sus efectos.

Principios Contables: Son proyección de los anteriores sobre los flujos monetarios en que se traducen los ingresos y gastos contenidos en el Presupuesto.

II – PRINCIPIOS JURÍDICOS

1 – PRINCIPIO DE UNIDAD

Según este principio, todos los ingresos y los gastos deben incluirse en un solo presupuesto. Por lo tanto se prohíben los ingresos y gastos que no figuren en el presupuesto, así como que existan varios presupuestos.

El refrendo constitucional se encuentra recogido en el art. 134.2 CE:

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.

La razón de ser de este principio es el control, ya que es más fácil controlar un solo presupuesto que varios.

Este principio plantea problemas con el principio de universalidad. Hay autores que entienden que unidad y universalidad es lo mismo, sin embargo otros defienden que el principio de universalidad se refiere a que todos los ingresos y gastos deben incluirse en el Presupuesto por su importe íntegro, se refiere a que las cantidades deben de ser brutas y no netas para poder ver el gasto final.

Otro problema que se plantea con relación al principio de unidad es el referente al hecho de que cada ente tiene su propio presupuesto, lo cual parece contradecir lo indicado respecto a un solo presupuesto.

Según el art. 50 de la LGP, Integran los Presupuestos Generales del Estado:

- El Presupuesto del Estado y los Presupuestos de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, con la pormenorización exigida por la misma.
- El Presupuesto de la Seguridad Social.
- Los presupuestos de las sociedades estatales.
- Los presupuestos del resto de los Entes del Sector público estatal a que se refiere el número 5 del art. 6 de la presente Ley.

Por lo tanto podemos afirmar que el hecho de que existan distintos entes no significa que exista unidad presupuestaria.

No todos los gastos e ingresos se encuentran recogidos en el Presupuesto, existen los denominados Créditos Extraordinarios y Suplementos de Créditos que representan una excepción al principio de unidad.

El art. 134.5 CE dice que: Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno, podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

El fundamento de este precepto es el de la flexibilidad por ser necesarios los créditos extraordinarios no presupuestados.

2 – PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Según este principio, todos los ingresos y gastos deben figurar en el presupuesto sin compensaciones no minoraciones entre ingresos y gastos.

En cuanto a este principio, la doctrina no es unánime. Para una parte, este principio significa que todos los ingresos y gastos deben reflejarse en el presupuesto (no se distingue del principio de unidad), para otra, el importe debe incluirse de forma íntegra, sin compensaciones.

Según el art. 58 de la LGP:

1. Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso.
3. A los efectos del presente artículo se entenderá por importe íntegro el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes y que serán objeto de contabilización independiente.

3 – PRINCIPIO DE TEMPORALIDAD

• Concepto y Fundamento

El Principio de Temporalidad, establece que el presupuesto debe de tener una vigencia temporal limitada.

Existen dos tipos de fundamentos: Político y jurídico.

Fundamento Político: La autorización anual, facilita el efectivo control.

Fundamento Económico– financiero: Supone la coordinación con el ciclo contable y empresarial privado.

No en todos los países se utilizan los mismos ciclos temporales. En España, según el art. 134.2 CE: Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual. Este punto viene desarrollado en el art. 49 de la LGP, según la cual: El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

En principio, no puede haber un presupuesto para dos años, excepto cuando se prorroga el presupuesto, caso éste previsto en la CE.

La anualidad plantea una serie de problemas.

- **Vertientes del principio de temporalidad, anualidad en la aprobación y en la ejecución.**

Hemos de partir del hecho de que no es lo mismo aprobación que ejecución. Pudiendo haber presupuestos aprobados anualmente y ejecutados en periodos superiores a un año.

Existen dos tipos de criterios para registrar un gasto:

- Criterio de Devengo: Corresponde a la totalidad del importe. Nace la obligación, pero no tiene por que ejecutarse en un solo año.
- Criterio de Caja: Se refiere a la cantidad que se paga cada año a medida que se va realizando el gasto.

Ejemplo: Imaginemos que se pretende construir una carretera, y que dicha obra se va a ejecutar en más de un año. Se prevé que el gasto total va a ser de 200.000 millones y que la obra va a costar dos años, con un gasto anual del 50%.

Criterio de Devengo 200.000

Criterio de Caja 100.000 100.000

Características del Criterio de Devengo:

- Los Presupuestos de los diferentes ejercicios se desvinculan. Cada año se recogen las obligaciones del año.
- El presupuesto, prolonga su vida. Se desvincula por los cobros pendientes.
- Se otorga mayor importancia a la perspectiva jurídica.
- Permite una mayor precisión y exactitud en la gestión presupuestaria.
- Facilita el control parlamentario.
- No permite coincidir el tiempo de autorización con el de gestión del presupuesto.

Características del Criterio de Caja:

- El Criterio de Caja atiende al momento de salida o de entrada de los fondos en el tesoro, haciendo abstracción del momento en que se obtiene la obligación.
- Existe continuidad presupuestaria, manteniendo los distintos ejercicios una cierta vincularidad, recogiendo el compromiso de la Administración tanto en ese ejercicio como en otros anteriores.
- Facilita la contabilidad. El Presupuesto se cierra con el año, lo que sirve para saber lo gastado e ingresado en ese ejercicio sin tener en cuenta obligaciones anteriores.
- No se conoce con exactitud el coste de los servicios, lo que dificulta el control.
- Coincide la duración de la autorización con la de la gestión.

En nuestro país, se utiliza un sistema mixto, debido a la frecuencia de objetivos y actuaciones que rebasan el marco anual de referencia. Y que hacen necesario la previsión de dichos gastos en varios presupuestos.

Según el art. 49 de la LGP:

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

- Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período de que deriven, y

b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

- **Excepciones a la anualidad**

- Las incorporaciones de créditos y remanentes.

- Los Gastos Plurianuales: El art. 61 LGP, subordina la autorización de gastos plurianuales al crédito consignado en los presupuestos de cada ejercicio, pero a continuación admite los compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros con los requisitos fijados en sus aps. 2º y 3º, esto es, tratarse de inversiones, arrendamiento de inmuebles, cargas financieras y contratos de suministro o similares con duración superior a la anual, y siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y se respeten los porcentajes para cada uno de los cuatro siguientes que se fijan en el ap. 3º. Con independencia de tales previsiones, la Ley anual de Presupuestos podrá determinar proyectos y programas cuyos gastos tengan que extenderse a años sucesivos, concretando el importe de cada una de las anualidades, según dispone el ap. 4º. Finalmente, los aps. 5º y 6º, autorizan al Gobierno para modificar los porcentajes prefijados.

- Previsiones anticipadas:

- Créditos Excepcionales: Se adelanta dinero a cuenta del presupuesto futuro, lo que quiebra el principio de anualidad.

- Planificación económica y Ley de Preupuestos: El art. 131 de la CE, dice:

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Es decir, una norma con rango constitucional da la posibilidad de que existan leyes de gasto público. Se produce una relación entre la Ley de Presupuestos y la ley de gasto público distinta a la Ley de Presupuestos.

Si existe una Ley de Planificación que obliga a un gasto plurianual a varios años. ¿Debe quedar obligado otro Gobierno distinto a respetarla?. ¿Puede ser modificada por Ley de Presupuestos?.

Lo ideal sería que se modificase la Ley de Planificación, aunque puede realizarse mediante las dos fórmulas, es decir, por medio de una nueva Ley de Planificación y a través de la Ley de Presupuestos.

Existe una tendencia a que los ciudadanos puedan reclamar cada vez más, el cumplimiento de una Ley por parte del Ejecutivo, sobre todo si afecta a los Derechos del Título I de la CE.

f) Prorroga de la Ley de Presupuestos: Se trata de la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior cuando el 1 de enero de un determinado año aún no han sido aprobados los de ese ejercicio. Contemplada la prórroga en el art. 56 de la LGP, es el art. 134.4 de la CE el precepto básico de disciplina:

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.

Su fundamento es que si no hay crédito no se puede gastar. La Constitución prevé un mecanismo automático

de autoprotección frente a una posible no aprobación de la Ley de Presupuestos. Consiste en prorrogar los presupuestos vigentes hasta la fecha. La prórroga no implica que todo se prorrogue, habrá unas disposiciones que sí y otras que no.

No se puede prorrogar:

- La previsión de ingresos.
- Los programas que terminan en el propio ejercicio.
- La parte dispositiva o articulado de la Ley de Presupuestos.

4 – PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

• Perspectiva General

Concebido como exigencia de que el gasto público se oriente al destino aprobado por la Ley de Presupuestos, este principio condensa el sentido de la autorización parlamentaria al ejecutivo, dado que ésta no se concede en forma genérica e indeterminada, sino concretando para cada finalidad, el momento máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrirla. Ésta es la síntesis de la habilitación para gastar, expresada en el crédito presupuestario, y a través del cual se obtiene no sólo el específico destino del gasto, sino también la cantidad máxima que puede emplearse en su atención.

Por ello ha podido subrayarse los tres aspectos del principio de especialidad:

- Cualitativo: Manifiesta la concreta finalidad que se requiere perseguir (se ha de gastar en lo que el presupuesto dice que se gaste).
- Cuantitativo: Indica el volumen máximo que a dicha finalidad se destina (se prohíbe disponer por encima del crédito concedido).
- Temporal: Limita el tiempo en que puede gastarse esa cantidad para ese fin (se ha de disponer dentro del periodo para el que se ha concedido el crédito).

Éste principio sufre múltiples excepciones por razón de que las operaciones financieras de la administración se ha complicado mucho y la especialidad de forma rigurosa sería inadecuada.

• Especialidad Cualitativa

La proyección cualitativa, se encuentra formulada como regla general por el art. 59 LGP, cuyo apartado 1º, fija la vinculación de cada crédito exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados, si bien ya se reconoce en su inciso final la posibilidad de modificaciones aprobadas conforme a la Ley.

En el art. 59.2, se va flexibilizando este principio. Se establecen grados en función del tipo de gastos: Los gastos de personal, son gastos de artículo (se pueden modificar a nivel de concepto y subconcepto) En otros gastos sólo se puede modificar a nivel de concepto.

Otra excepción al principio de especialidad cualitativa son las Transferencias de Créditos.

Mediante las transferencias de crédito, el ejecutivo puede modificar o alterar la decisión de las cámaras respecto al destino de ciertos gastos, disponiendo su empleo para fines distintos a los que habían sido aprobados. Los artículos 67 a 69 LGP, reconocen la potestad del Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y Hacienda y de los titulares de los Departamentos ministeriales, para acordar tales transferencias.

Todas las transferencias, han de sujetarse a los límites previstos por el art. 70 LGP, que impide que afecten a créditos ampliables o extraordinarios, que minoren créditos previamente incrementados y que incrementen

créditos previamente minorados, excepto en estos dos últimos supuestos, cuando se trata de créditos de personal.

Otra excepción al principio de especialidad cualitativa son los Créditos Coyunturales.

Son créditos que la coyuntura económica demanda modificación de destino de determinados créditos. Recogidos por el art. 57 LGP, bajo dos modalidades:

- Crédito de acción coyuntural para programas de inversión, que no tiene asignado un destino concreto.
- La no disponibilidad hasta un 10% de los créditos para las operaciones de capital previstos en la Ley de Presupuestos.
- **Especialidad Cuantitativa**

Se recoge en el art. 60 de la LGP, que impone la nulidad de aquellos compromisos de gastos, contraídos sin que exista crédito presupuestario suficiente para cubrirlos. Es por tanto, una clara expresión del principio de cobertura del gasto.

Excepciones al principio de especialidad cuantitativa:

- Los créditos ampliables: Son aquellos cuya cuantía inicial puede ser rebasada sin precisar nueva autorización.
- Generación de créditos: (art. 71 LGP).
- Anticipos de tesorería: (art. 65 LGP).

d) Especialidad Temporal

Este principio implica que los gastos deben realizarse dentro del periodo de tiempo para el que han sido autorizados.

III – PRINCIPIOS CONTABLES.

1 – PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA

Significa que todos los fondos han de acudir a una única caja de donde deben salir todos los pagos. Hace referencia a que exista una unidad contable que perciba todos los ingresos y salgan todos los gastos.

Es un principio tradicional en el Derecho Presupuestario español y se desarrolla en la Ley General Presupuestaria, en sus artículos 13, 115 y 117. No supone, obviamente, una literal centralización física de los fondos presupuestarios, unidad física cada vez más impensable, sino que pretende alcanzar la unidad de gestión de los fondos públicos.

El art. 13 de la LGP, prescribe que en el Tesoro Público se integrarán y custodiarán los fondos y valores de la Hacienda Pública, expresión que, como se ha expuesto, se refiere sólo al Estado y sus Organismos Autónomos. Esta idea se refuerza por los términos del artículo 115, según el cual constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración del Estado y de los Organismos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

Al Tesoro le corresponden una serie de funciones, que han ido concretándose a lo largo del tiempo. De entre estas funciones puede destacarse la que determina el artículo 117 b) de la LGP, de servir al principio de unidad de caja mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.

En todo caso, los ingresos y pagos del Estado y de sus organismos autónomos se centralizarán por el Banco de España, en el que podrán abrirse una o más cuentas de tesorería.

El principio de Unidad de Caja es un principio restringido. Sólo existe unidad de caja respecto al Estado y sus OOA. Quedan fuera de esta caja única, los fondos de las CCAA, de las CCLL, de las Sociedades Estatales y los de la Seguridad Social.

¿Deben existir diversas cajas? Si bien es cierto que probablemente sería más fácil el control de una caja que el de varias. El incluir en esa caja única a las CCAA y Corporaciones Locales, chocaría con el principio de autonomía, cada vez más reclamado por estos entes y que consideran más adecuado el control directo de sus ingresos y gastos para la satisfacción de sus propios intereses, que si dicho control fuese realizado por el Estado.

2 – PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN

Supone que el conjunto de los ingresos del Estado ha de destinarse a la financiación del conjunto de sus gastos.

El art. 23 de la LGP, recoge el principio de no afectación, señalando que:

Los recursos de la Hacienda del Estado y de cada uno de sus Organismos autónomos se destinan a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por una Ley se establezca su afectación a fines determinados. Esta redacción no excluye, sin embargo, que el Estado pueda efectuar transferencias a sus organismos autónomos o a otros entes públicos.

3 – PRINCIPIO DE ESPECIFICACIÓN (No entra para examen).

IV – PRINCIPIOS POLÍTICOS.

1 – PRINCIPIO DE COMPETENCIA

La vigente Constitución, en su artículo 134.1, determina:

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

Por otra parte, el artículo 66.2, señala:

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.

Finalmente, el artículo 136 considera al Tribunal de Cuentas, que dependerán directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Al Gobierno le corresponde la función ejecutiva general y, consiguientemente, aunque no se diga expresamente, también la de ejecución del presupuesto, a tenor del artículo 97, explica la división de funciones en relación con el Presupuesto.

V – PRINCIPIOS ECONÓMICOS.

1 – PRINCIPIO DE EQUILIBRIO

En una primera aproximación, puede entenderse en el sentido de que los importes de los estados de gastos e ingresos del presupuesto han de ser equivalentes.

Tanto para los clásicos como en el momento actual, existe un concepto más depurado del equilibrio, según el cual los presupuestos sólo se presentarían equilibrados cuando el importe de los gastos fuera compensado con partidas de ingresos que no incluyeran el recurso al endeudamiento público o a la emisión de moneda.

En un periodo inicial se entendía que el equilibrio habría de producirse entre gastos e ingresos de carácter ordinario en ambos casos.

Las últimas doctrinas, han estimado por el contrario que un desequilibrio en el presupuesto, por superávit o por déficit, constituye un requisito necesario para mantener una economía equilibrada en condiciones tan próximas como fuere al pleno empleo.

La tendencia de los Estados ha sido ir más allá del mantenimiento de situaciones de déficit o superávit alternativos, de forma que en periodos suficientemente largos, correspondientes con los ciclos económicos, el conjunto de los ingresos y gastos presupuestarios efectivamente resultarán equilibrados.

La sanidad financiera, tanto de un ente público como de una empresa privada, sólo por razones prácticas se juzga respecto a presupuestos o balances anuales, mientras que su conocimiento real requería la consideración de periodos más largos.

No deben enjuiciarse con los mismos criterios los déficits producidos por la realización de gastos de inversión, que incrementen en la misma proporción el capital público, que los producidos por operaciones de gasto puramente consuntivo.

En nuestro Derecho Presupuestario no se ha recogido el equilibrio como principio general, tanto en el plano constitucional como en el de las leyes generales en la materia, las anteriores de Administración y Contabilidad Pública o la actual General Presupuestaria. Sin embargo en las leyes reguladoras de los organismos estatales autónomos y de las Haciendas Locales si se estableció expresamente la necesidad de la presentación equilibrada de sus presupuestos.

Cabe señalar que el principio de equilibrio también puede considerarse desde la perspectiva, no de la aprobación del presupuesto, sino de su liquidación. Para los clásicos, se consideraba que el objetivo de equilibrio alcanzaba también a la liquidación del presupuesto. Desde este punto de vista el problema se presenta como de más difícil realización.

Puede ser que los ingresos liquidados o los recaudados sean inferiores a las previsiones y también que las superen, ya que respecto a esta última posibilidad debe recordarse que el Estado ha de recaudar los tributos que correspondan a los hechos imposables efectivamente realizados, con independencia de cuales hayan sido las previsiones presupuestarias.

LECCIÓN 2

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

I – CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

Actualmente, los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados. En cuanto ley, por tanto, de autorización del legislador al ejecutivo, sólo adquiere su pleno significado cuando el principio de división de

poderes se erige en vértice del edificio jurídico – político acuñado por el Estado constitucional al inicio del siglo XIX, como consecuencia de las revoluciones burguesas del siglo anterior.

En la Edad Media utilizaban un sistema Tributario, parco. Las primeras asambleas medievales se reunían para votar, a petición de la Corona, determinados gastos extraordinarios y los subsidios que debían financiarlos. La Hacienda medieval era de un *carácter patrimonialista*, nutrida fundamentalmente con los ingresos derivados del patrimonio real, la pretensión de los monarcas de acudir al tributo como instrumento esporádico y extraordinario de financiación para ciertos gastos ocasionales, requería el asentamiento de los súbditos, expresado en aquellas asambleas estamentales. El *principio de auto – imposición*, como exigencia de que esas contribuciones extraordinarias fueran aprobadas por los representantes de quienes habían de sufragarlas. A lo largo de los siguientes siglos va conformándose una cierta doctrina financiera, que ya en el siglo XV se nos aparece constituida sobre los siguientes ejes:

- Los ingresos deben cubrir las necesidades para las que han sido solicitados, sin otro destino posible.
- No puede recaudarse más de lo solicitado.
- El Tributo no debe durar más allá de las necesidades extraordinarias que determinaron su imposición.

En la edad moderna con el advenimiento del Estado constitucional, el presupuesto va a consolidarse con el significado jurídico, político y de control del ejecutivo con que hoy subsiste, incorporándose a las Constituciones los principios básicos reguladores del mismo y confirmándose como aprobación por el legislativo del plan financiero de la Hacienda Pública, autorizando los ingresos y gastos que la administración podrá realizar durante el ejercicio, así como el destino de éstos y sus reglas de gestión. Pasa de una hacienda patrimonialista a una hacienda contributiva, como se pone de manifiesto en el art.31 de nuestra actual Constitución.

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

a) El presupuesto en el Estado Liberal

Al presupuesto se le dota de un *fuerte significado político*. Por un lado, porque a través de él se manifestaba el predominio de la voluntad general, expresado en la aprobación parlamentaria de las decisiones fundamentales sobre la Hacienda Pública; por el otro, porque mediante la aprobación del Presupuesto y las limitaciones que encerraba para el ejecutivo se estaba arbitrando un control riguroso y detallado de la actuación de éste, en beneficio del imperio de la ley y en garantía del sometimiento de la Administración al interés general que aquélla definía.

Desde la perspectiva económica, los principios de la ortodoxia liberal imponían dos claras consecuencias:

- *La minimización del gasto público*, restringiéndolo al estrictamente indispensable para asegurar la continuidad en el funcionamiento del Estado.
- *El principio del equilibrio presupuestario*, de la igualdad entre ingresos y gastos, como correspondía a una Hacienda neutral en la dinámica económica y a un Estado cuyo catálogo de funciones se reducía a la defensa exterior, la administración de justicia y el mantenimiento del orden y la seguridad interiores, pero que en absoluto se encontraba legitimado para intervenir en la esfera de relaciones económicas, confiadas al juego de libre mercado. Era un Estado no intervencionista.

La concepción presupuestaria se basaba en tres pilares esenciales:

- *La autorización al ejecutivo* es la clave del Derecho presupuestario y los principios que disciplinan la institución encuentran su sentido como limitaciones a aquél.

- Mediante la aprobación del Presupuesto, *el legislativo confiere al ejecutivo poder* y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio tiempo esas potestades, que en absoluto son confiadas en blanco.
- La institución presupuestaria y su necesaria aprobación por el Parlamento aseguran el *control democrático de la actividad financiera*, pero también de toda la política del Gobierno, puesto que en los Presupuestos donde no sólo se le fijan los objetivos, sino que también se le arbitran los medios y recursos necesarios para su desarrollo y consecución.

Los principios presupuestarios del Estado Liberal, eran entendidos con rigidez y precisión, siendo los siguientes:

- *Principio de Unidad Presupuestaria*: Un presupuesto único para todos los órganos del Estado.
- *Principio de Universalidad*: Inclusión en él de todos los ingresos y gastos públicos.
- *Principio de Especialidad*: Destino específico para cada gasto, sin posibilidad de alterarlo.
- *Principio de Temporalidad*: Vigencia del Presupuesto durante un año, sin poder excederlo.
- *Principio de equilibrio*: Igualdad cuantitativa entre las cifras globales de ingresos y gastos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se produce el fenómeno conocido como *Bifurcación del Principio de Legalidad Financiera*, producido en España a partir de la Constitución de 1869. A partir de este punto los ingresos se van a separar de los gastos. Se trata de que a medida que los tributos van configurándose como instrumento principal de financiación de la Hacienda Pública, las leyes que los establecen y regulan, dejan de ser meramente excepcionales o para periodos limitados de tiempo, promulgándose con la vigencia indefinida que es común a las normas de otros sectores del ordenamiento jurídico. La legitimidad del tributo y de su exacción radica en su propia ley aprobatoria, no siendo necesario, que anualmente se autorice por el legislativo en el presupuesto su recaudación, pues ya lo hizo al aprobar y promulgar la ley del tributo.

b) El Presupuesto en el Estado Contemporáneo.

Al Estado se le exige que intervenga para garantizar el Estado Social y Democrático de Derecho. En cuanto a la competencia parlamentaria en la aprobación de los Presupuestos, destacan, entre todas, las restricciones a la iniciativa parlamentaria, ya incorporadas a las Constituciones en el segundo tercio de este siglo y recogidas hoy entre nosotros en el art. 134 del Texto Fundamental, entre ellas:

- *La limitación del Derecho de enmienda*, al exigirse la conformidad del Gobierno para la tramitación de aquellas que supongan aumento de gastos o minoración de ingresos, debiendo además compensarse en el primer caso con una propuesta de disminución del gasto en la misma sección de los presupuestos; limitación esta que se extiende a las proposiciones de ley debidas a la iniciativa parlamentaria (ap. 6º del art. 134 CE).
- Prohibición de crear tributos por Ley de Presupuestos, que sólo podrá modificar si lo autoriza la ley tributaria sustantiva (art.134. 7º CE).
- Posibilidad de prorroga de los presupuestos si no se han aprobado el primer día del ejercicio, permitiendo por tanto al ejecutivo proseguir su actuación aunque las Cortes hayan negado su aprobación a los créditos de gasto (art. 134.4 CE).
- Una serie de disposiciones contenidas en los reglamentos de las Cámaras sobre la ordenación de los debates presupuestarios, contribuyen igualmente a rebajar considerablemente la significación que la aprobación parlamentaria de los Presupuestos encerraba en sus orígenes.

En lo que respecta a las Potestades del Ejecutivo para la gestión y ejecución del Presupuesto, dos aspectos pueden subrayarse:

- La Ley General Presupuestaria, define, regula, y atribuye al ejecutivo las facultades con que cuenta para la ejecución del Presupuesto.

- Las denominadas Facultades Exorbitantes del ejecutivo respecto de ciertos créditos, y que concebidas al principio como quiebras o excepciones a los principios presupuestarios, han adquirido hoy carta de naturaleza, reconociéndose en la LGP. Entre ellas:
- Posibilidad de transferir créditos.
- Previsión de créditos ampliables.
- Generación de créditos en función de ciertos ingresos. Etc.

Fuera de la LGP, también cabe encuadrar en este bloque los gastos reservados, caracterizados por la prohibición de publicidad y por un especial sistema de justificación y control.

II – CONCEPTO LEGAL

Dos son las normas principales que en nuestro ordenamiento tiene como objeto la institución presupuestaria: La CE, y la LGP.

La Constitución española: art.134 perfila las líneas maestras de su régimen jurídico, en especial a lo referente a su aprobación por el legislativo.

Art. 134 CE:

- 1.– Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a la Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
- 2.– 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.
- 3.– 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.
- 4.– 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.
- 5.– 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.
- 6.– Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
- 7.– La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

La Ley General Presupuestaria (RD 1091/1988 23.09): que regula las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control que componen en su integridad el ciclo presupuestario anual, la definición se encuentra en el art.48

Art.48 LGP:

- 1.– Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada y sistemática de:

- Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.
- Las estimaciones de los gastos a realizar por las Sociedades estatales.
- La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere el art.6.5, de la presente Ley (artículo derogado).

2.- En los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Conectando este precepto de la LGP con la CE se obtienen las siguientes notas características:

- Expresión cifrada y sistemática de las obligaciones y derechos de cada ejercicio, los Presupuestos se configuran como el plan de actuación financiera, son el marco de actuación de la Hacienda Pública, dado que esta se define en el art.2 LGP como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos Autónomos.

b) Principio de reserva de ley respecto al gasto público.

- La Ley de Presupuestos es también una ley de competencia, al concretar los límites que han de observar los entes públicos en el ejercicio de sus potestades de gestión del gasto público.
- Respecto a los ingresos, constituye una mera previsión contable.
- Respecto a los gastos, se erige como bloque normativo que hace posible su realización. De ahí que la consignación de una determinada cifra en los Presupuestos reciba el nombre de crédito presupuestario con el que se indica la autorización al ejecutivo para poder gastar ese montante y con esa finalidad.

La LGP especifica los tres límites que supone el crédito presupuestario:

- *Límite Cualitativo* (art.59.1): los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por la modificaciones aprobadas conforme a esta ley.
- *Límite Cuantitativo* (art.60): no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.
- *Límite Temporal* (art.63.1): con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras y servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.

El art.62, ordena que: los créditos para gastos que en el último día del ejercicio Presupuestario no esté afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas que quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las establecidas en el apartado b) del art. 49 y en el art.73 de la presente Ley.

A la luz de este conjunto de preceptos, resulta fácil colegir la significación que alcanza en el ordenamiento financiero la Ley de Presupuestos. No sólo como norma constitutiva del gasto público, función y efecto jurídico primordial del crédito presupuestario, sino incluso como expresión, en el terreno normativo, de la conexión entre las dos vertientes de la actividad financiera, la de obtención y la de empleo de recursos.

La diversidad de efectos jurídicos de la Ley de Presupuestos respecto a los ingresos y gastos, es de que las

relaciones entre ambos se presentan relacionadas y sin posibilidad de disociación. En función de esta conexión se mantiene el pleno sentido de la inclusión de los ingresos en la Ley de Presupuestos.

Los presupuestos contienen el ciclo completo de la actividad financiera, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones que la integran durante cada ejercicio.

III – NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

1 – PLANTEAMIENTO

Cuando nos referimos a la naturaleza jurídica de la Ley presupuestaria, estamos haciendo mención a la polémica doctrinal desatada acerca de su consideración como Ley material o simplemente formal.

La naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos depende sustancialmente del ordenamiento jurídico de cada país y de cada momento.

Se trata de determinar si el presupuesto contiene normas generales, o si simplemente se reduce a una simple autorización del legislativo al Ejecutivo en materia de gasto.

En un principio este problema no se planteaba. Sin embargo en Alemania el Canciller Bismark que regentaba el gobierno prusiano a finales del s. XIX entró en guerra con Austria. Se destinaron una cantidad de fondos y el poder Legislativo no estaba de acuerdo. Se temía que a Bismark no le aprobasen la Ley de Presupuestos y se pensó en aprobarla sin el refrendo parlamentario. Entonces ideó una diferenciación: distinguir entre la ley en sentido formal y ley en sentido material. Ley material alegó que era un acto jurídico que establece una regla de derecho. Ha de ser una norma con vocación de permanencia.

Ley en sentido formal es toda manifestación de voluntad del Estado emanada del poder legislativo independientemente de su contenido. La ley formal tendrá forma de ley porque la constitución exigía que la Ley de Presupuestos se aprobase por ley. Por lo tanto las leyes formales serán ratificadas por el legislativo que no podrán entrar a modificarlas. El legislador puede aprobarlas pero no modificarlas porque es un acto de voluntad del Gobierno.

2 – TESIS DEL PRESUPUESTO COMO LEY FORMAL

Históricamente se señaló que la Ley de Presupuestos era una Ley meramente formal, un simple vehículo de un Presupuesto concebido como acto administrativo propio del poder ejecutivo, contenido éste sobre el que nada tenía que decir ni hacer el órgano de representación de la voluntad popular.

Dicha tesis tuvo sus orígenes a finales del siglo XIX en Alemania, al plantearse la distinción entre Ley en sentido material y Ley en sentido formal. La primera sería cualquier disposición que, teniendo o no forma de ley, contiene normas jurídicas que delimitan derechos y deberes de las personas, mientras que la segunda es un acto del Parlamento que reviste forma de Ley, pero que no contiene normas jurídicas en el sentido de delimitación de derechos y deberes.

Los argumentos principales de dicha tesis, son los siguientes:

- Debe distinguirse el Presupuesto de la Ley de aprobación del mismo.
- El Presupuesto en sí mismo considerado, encierra un acto de la Administración.
- Dicho acto debe ser aprobado por el Legislativo.
- La aprobación por el Legislativo no transforma en Ley material el acto aprobado.
- La Ley de aprobación es una Ley en sentido formal, pues el legislativo no ejercita en ella una función propiamente legislativa, sino de control político sobre la actividad del Gobierno.

Por lo tanto se puede afirmar que, puesto que el Presupuesto , en sí mismo considerado, desde el punto de vista jurídico, no es un acto legislativo, sino un acto administrativo, entra dentro de las atribuciones normales del Gobierno; por lo que el Legislativo carece de competencia material para modificar el Presupuesto, pues de otro modo sería una violación del principio de separación de poderes.

Según la doctrina formalista alemana ¿qué sentido tendría aprobar la Ley de Presupuestos por ley?. El sentido es que así el Gobierno se cubre las espaldas para que nadie pueda decir que el Gobierno hace una ley sin el respaldo popular.

3 – TESIS DEL PRESUPUESTO COMO LEY MATERIAL

Las tesis materialistas consideran que toda ley por ser aprobada por el parlamento contiene necesariamente un precepto jurídico, por lo que la Ley de Presupuestos no es una ley en sentido pleno, perfecta, con efectos jurídicos materiales y contenido normativo pleno, es decir, es una ley en sentido normativo de la palabra, que regula derechos y obligaciones.

Razones por las que se defiende la tesis del presupuesto como ley material:

- El presupuesto constituye un acto unitario: En él confluyen ingresos y gastos.
- Las cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino que si lo estiman conveniente pueden rechazar los presupuestos.
- No es exacto que el contenido de estas normas sea mínimo ya que en ocasiones el Gobierno no sólo puede gastar o disponer de determinados créditos sino que tiene el deber jurídico de ejecutar los gastos.
- Las leyes de presupuestos pueden contener normas jurídicas que creen o modifique el derecho objetivo preexistente.

4 – LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO EN EL DERECHO ESPAÑOL

En España, la aprobación de la Ley General Presupuestaria y de la Constitución de 1978 se sitúan en esa línea evolutiva hacia el reconocimiento de la Ley plena, si bien no se puede olvidar que, ya con anterioridad, una buena parte de nuestra doctrina se había inclinado por esta misma solución.

Nuestra Constitución contiene claves para resolver la naturaleza de la Ley de Presupuestos en el artículo 66.2 según el cual las Cortes, *Ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueba sus presupuestos, controlan la actuación del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución* así como en el art. 134.1 que dispone que al Gobierno corresponde *la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.*

A la luz de estos preceptos, no tardó en someterse al Tribunal Constitucional esta cuestión, pudiendo extraerse la siguiente doctrina de sus pronunciamientos:

- El Tribunal Constitucional entiende que la Ley de Presupuestos es una verdadera Ley (sentencia 27/1981).
- El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, integra, junto con su articulado, y por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las secciones presupuestarias, adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1º de las respectivas leyes de presupuestos. Y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas. (Sentencia 63/1986).
- Todo el contenido de la Ley de Presupuestos, incluidas las partidas de ingresos y gastos, dada su consideración unitaria como ley plena, es susceptible de control de constitucionalidad. (Sentencia 13/1992 y 16/1996)
- La Ley de Presupuestos se aprueba en ejercicio de una potestad específica, diferente de la genérica potestad

legislativa, lo que unido a las especialidades de su tramitación justifica el establecimiento de ciertas limitaciones a su contenido.

A este respecto, el Profesor Rodríguez Bereijo, al referirse a lo dispuesto en los artículos 134.1 y 66.2 de la CE, señala que la norma fundamental ha configurado el poder presupuestario como una colaboración entre poderes del Estado, Gobierno y Parlamento, sin perjuicio del predominio del Ejecutivo en la materia, y ha consagrado un reparto de funciones entre ambos órganos.

En suma, y como ha señalado Rodríguez Bereijo, para que la cuestión de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria pueda constituir un argumento decisivo en favor de la tesis del Presupuesto como ley en sentido formal que contiene un acto administrativo, es preciso que el Legislativo carezca de toda competencia material en la elaboración del acto, lo cual no sucede, en el contexto que diseña la Constitución.

El Presupuesto no puede concebirse como un acto separado de la naturaleza distinta de la ley que lo aprueba, reservado por tanto a la competencia exclusiva de una autoridad – el Gobierno – diferente de aquélla que interviene en la aprobación – el Legislativo –. Se trata de un acto unitario, no complejo; no estamos ante una ley en sentido formal, ni ante una ley de aprobación o de autorización, sino ante una ley normal, en la que el Parlamento ejerce su normal función legislativa, aunque con particulares limitaciones que no desnaturalizan el carácter legislativo de la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

La Ley de Presupuestos es una ley material en sentido pleno. Significa que sus disposiciones no pueden ser derogadas o modificadas por simples reglamentos y que la Ley de Presupuestos puede modificar o derogar normas precedentes de igual o inferior rango.

5 – LA LEY DE PRESUPUESTOS Y LA LEY TRIBUTARIA SUSTANTIVA

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

En relación a lo que pueda entenderse por Ley Tributaria Sustantiva, considera el Tribunal Constitucional (Sentencia 27/1981) que deben desecharse las dos soluciones extremas: En primer lugar aquella que considera como tal cualquiera distinta de la propia Ley de Presupuestos, ya que ello respondería al eco de considerar esta ley como una ley formal, lo cual no resulta admisible en este momento; y de otra parte, la que entiende como ley tributaria sustantiva únicamente a la ley reguladora de cada tributo, ya que la realidad demuestra que cada tributo no está regulado por una única ley.

Como solución intermedia, considera el Tribunal Constitucional que por ley tributaria sustantiva debe entenderse cualquier ley, distinta de la Ley de Presupuestos, que regule elementos concretos de la relación tributaria, ya sea la ley propia de cada tributo u otras leyes que la modifiquen o complementen.

6 – LAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS REALIZADAS POR LA LEY DE PRESUPUESTOS

• MODIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

De la norma mencionada puede extraerse toda una doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada ya en su sentencia 27/1981, que ha tratado de aclarar las numerosas dudas que dicho precepto plantea:

Según establece la STC 20-07-81, por crear, se entiende tanta la creación ex novo del tributo, como aquellas modificaciones que supongan un cambio total en la naturaleza del impuesto.

Existen dos interpretaciones sobre el significado de modificar:

Interpretación estricta: Supondría cualquier variación del Tributo

Interpretación Lata (amplia): Cambio total en la Naturaleza del Tributo

Según el TC, esta segunda interpretación no puede ser aceptada, pues estamos ante la misma definición que el término crear. Modificar debe entenderse como una alteración de los tributos, que sin llegar a su creación, vaya más allá de lo que es la simple adecuación de los tributos a la realidad.

En dicha sentencia aparece el término adaptación, al indicar que la mera adaptación de un tributo no es una modificación. Por lo tanto la adaptación, sí que puede ser realizada directamente por una Ley de Presupuestos.

Si un tipo de gravamen pasa del 48% al 47% por medio de una Ley de Presupuestos. ¿Estaríamos ante una adaptación o ante una modificación?. ¿Y si pasa a ser un 15%?. El problema para contestar a estas cuestiones surge del TC, al no haber definido lo que es adaptación, y por lo tanto generando una serie de límites indeterminados.

Por tanto pueden establecerse las siguientes conclusiones:

- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos.
- La Ley de Presupuestos puede llevar a cabo aquellas modificaciones de los tributos que constituyan simples adaptaciones del tributo a la realidad, sin necesidad de que exista una previa habilitación por ley sustantiva. Esta interpretación del Tribunal Constitucional ha sido criticada por una buena parte de la doctrina, ya que puede conducir a cierta inseguridad, al ser necesario determinar en cada caso concreto si la modificación es de mera adecuación a la realidad, o si, por exceder de ello, debe mediar autorización en ley sustantiva. Otros autores que critican la Sentencia del TC dicen que no se puede modificar si no existe una Ley Tributaria Sustantiva, pero si que se puede adaptar. Dice Sanz de Bujanda que se puede adaptar el sistema tributario. Por lo tanto no hará falta una Ley Tributaria Sustantiva porque es una mera adaptación.
- Cualquier otra modificación o alteración de los tributos preexistentes que vaya más allá de la simple adecuación del tributo a la realidad debe estar autorizada a través de una ley sustantiva.

Recientemente el Tribunal Constitucional en Sentencias 116/1994 y 149/1994, ha sostenido que las limitaciones a las modificaciones tributarias en el ya mencionado artículo 134.7 de la CE, se aplica exclusivamente a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, entendido como Administración Central, pues no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley sustantiva

Posibles preguntas de examen, que han sido debatidas en clase:

¿Pueden suprimirse tributos a través de la Ley de Presupuestos?

Los que contesten: solamente sí o no, serán suspendidos.

Esquema de como debe contestarse esta pregunta u otras similares

1º) Normativa de referencia. (En este caso art. 134.7 CE)

2º) Pronunciamientos del TC. Si los hubiere. (En este caso definiciones de crear, modificar y adaptar)

3º) Diferentes posturas doctrinales.

4º) Opinión Personal.

Contestación:

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

Según establece la STC 20-07-81, por crear, se entiende tanto la creación ex novo del tributo, como aquellas modificaciones que supongan un cambio total en la naturaleza del impuesto.

Existen dos interpretaciones sobre el significado de modificar:

Interpretación estricta: Supondría cualquier variación del Tributo

Interpretación Lata (amplia): Cambio total en la Naturaleza del Tributo

Según el TC, esta segunda interpretación no puede ser aceptada, pues estamos ante la misma definición que el término crear. Modificar debe entenderse como una alteración de los tributos, que sin llegar a su creación, vaya más allá de lo que es la simple adecuación de los tributos a la realidad.

En dicha sentencia aparece el término adaptación, al indicar que la mera adaptación de un tributo no es una modificación. Por lo tanto la adaptación, sí que puede ser realizada directamente por una Ley de Presupuestos.

En la CE, no se regula nada referente a la eliminación de los tributos por Ley de Presupuestos. El TC no se ha pronunciado tampoco sobre este tema.

Existen diferentes posturas doctrinales. Algunos sostienen que se puede equiparar el término eliminar con el de modificar, puesto que por lógica, eliminar es lo contrario de crear, eliminar no es crear, y por ello y por no existir nada regulado sobre el término eliminar y entendiendo que la eliminación es una variación del tributo más allá de una mera adaptación. La eliminación puede ser realizada por una Ley de Presupuestos cuando así lo prevea una Ley Tributaria Sustantiva. Otra postura doctrinal defiende que la eliminación de un tributo supone un cambio total en la Naturaleza del Tributo, por lo que es equiparable al término crear y por lo tanto no se puede eliminar un tributo por Ley de Presupuestos.

OPINIÓN PERSONAL:

Considero, que el Tribunal Constitucional al definir la palabra crear se equivocó, puesto que el único órgano que considera que crear es, además de la creación ex novo (donde hay, que haya) algo más (en este caso, el cambio total en la Naturaleza del Tributo), ha sido el TC. En todas las enciclopedias, diccionarios, etc., crear es Creación ex novo. El TC, al haberse sacado de la manga esta definición ha creado un problema de concretar que es lo que podemos considerar como Naturaleza del Tributo. Por lo tanto considerando que crear debería de ser única y exclusivamente creación ex novo, que eliminar no es crear y que los límites establecidos en el art. 134.7 CE, son los de crear y modificar, debiendo por ello equiparar eliminar con el término modificar, puesto que al ser eliminado un tributo se produce una variación del mismo. Se podría eliminar un tributo por Ley de Presupuestos, si así lo prevé una Ley Tributaria Sustantiva.

¿Las autorizaciones para modificar tributos a través de la Ley de Presupuestos han de ceñirse a aspectos concretos de un tributo determinado o son admisibles autorizaciones genéricas?.

Otras formas de realizar esta misma pregunta, pueden ser: ¿Puede haber una habilitación en una norma de carácter genérico?. ¿Podría la Ley General Tributaria ser una Ley Sustantiva tributaria?.

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

Considera el Tribunal Constitucional que por ley tributaria sustantiva debe entenderse cualquier ley, distinta de la Ley de Presupuestos, que regule elementos concretos de la relación tributaria, ya sea la ley propia de cada tributo u otras leyes que la modifiquen o complementen.

El TC dice que la Ley Tributaria Sustantiva regula los elementos concretos de la relación tributaria eludiendo cualquier generalización. Una ley que autorizara a los presupuestos la modificación indiscriminada de los impuestos, enervaría (se le quitaría valor), la disposición constitucional a cuyo estudio procedemos. La STC 20-07-81, indica que no se puede habilitar genéricamente.

OPINIÓN PERSONAL:

Considero que la intención del constituyente y de la Constitución española es la de que solamente se pueda modificar, cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea, aspectos concretos de uno o varios tributos, y que para regular aspectos genéricos puede hacerlo por medio de una Ley ordinaria sin las limitaciones que encuentra en este procedimiento, si se diera una habilitación genérica se suprimiría el contenido de la CE, con una habilitación genérica se varía de contenido. Sería una norma de rango inferior a la CE que modifica ésta, por lo tanto sería inconstitucional. No se puede permitir estas generalizaciones. Si fuera al contrario el art.134.7 no tendría sentido. Como argumento que apoya a este, creo que si el TC, ha considerado que la Ley de Presupuestos sólo puede regular materias conexas a los ingresos y los gastos, considerando ésta como aquellas materias que guardan una relación directa con los ingresos y los gastos, y siempre que no supongan una restricción ilegítima a la actuación del Parlamento. Considero que la regulación de una materia genérica sería una restricción ilegítima a la actuación del Parlamento, debido al especial procedimiento para la elaboración y aprobación de este tipo de Ley que limita y restringe el debate parlamentario. Por lo tanto, si no es una materia que pueda ser regulada por Ley de Presupuestos, es absurdo el habilitar a algo que no se puede hacer.

¿La Ley de Presupuestos, puede autorizar la transferencia de funciones y servicios del Estado a las Entidades Locales?

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

El TC dice, que para que se pueda regular una materia en Ley de Presupuestos deber de ser una materia conexas (directamente relacionada) con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones se sustentan.

Por lo tanto, las leyes de presupuestos no pueden modificar otras materias, como por ejemplo materia penal.

Surge la pregunta de ¿qué es materia conexas?.

El TC, considera que la materia conexas es aquella que guarda relación directa con gastos e ingresos y que si una materia guarda relación pero supone una *restricción ilegítima a la actuación del Parlamento* no podrá ser regulada por Ley de Presupuestos. (STC sobre la autorización judicial a los funcionarios para la entrada en el domicilio para proceder al embargo.). El TC considera que habrá que ver cada caso concreto para valorar si se está regulando o no materia conexas.

Con relación a este tema en concreto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en STC 84/1982 de 23 de diciembre. Sosteniendo que la Ley de Presupuestos debe regular una materia congruente. Si la materia a regular no es objetivo esencial de dicha Ley, no puede regularse por Ley de Presupuestos, pues restringe el

debate parlamentario, creando confusión. No pudiendo, por tanto, regular cualquier materia.

La postura que sostiene que esto puede ser así, lo hace en función de que la transferencia de funciones y servicios supone una relación directa con los gastos al verse estos reducidos y soportados por los presupuestos de las entidades locales. También es defendida en base a que si se considera a la Ley de Presupuestos como una Ley Material, puede entrar a regular cualquier materia.

OPINIÓN PERSONAL:

El Tribunal Constitucional ha creado el problema de utilizar conceptos indeterminados como el de materia conexa y restricción ilegítima que provocan que tengamos que utilizar termómetros que valoren en cada caso concreto si existe o no relación directa, o si el caso supone una restricción ilegítima al Parlamento. En este caso en concreto considero que existe materia que guarda relación, sin embargo supone una restricción ilegítima al Parlamento pues se aprovecha esta relación para intentar regular por Ley de Presupuestos una materia que de manera encubierta guarda un mínimo de relación con los ingresos y los gastos, pero no siendo éste su principal propósito, sino más bien el aprovechamiento del Ejecutivo de la regulación de esta materia con restricciones para el Parlamento (por el peligro existente a no ser aprobado por el Legislativo un tema que al Gobierno si le interesa aprobar).

En contestación a la segunda argumentación, considero que estamos ante una Ley Material, con unas limitaciones específicas, y dentro de estas se encuentra la limitación en cuanto a las materias por ella reguladas. Igual que las Leyes Orgánicas y las leyes ordinarias, también son leyes materiales con restricciones en relación a las materias a regular y no por ello dejan de ser leyes materiales.

La Ley de Presupuestos. ¿Puede crear un límite temporal a las prestaciones públicas?

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

El TC dice, que para que se pueda regular una materia en Ley de Presupuestos deber de ser una materia conexa (directamente relacionada) con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones se sustentan.

Por lo tanto, las leyes de presupuestos no pueden modificar otras materias, como por ejemplo materia penal.

Surge la pregunta de ¿qué es materia conexa?.

El TC, considera que la materia conexa es aquella que guarda relación directa con gastos e ingresos y que si una materia guarda relación pero supone una *restricción ilegítima a la actuación del Parlamento* no podrá ser regulada por Ley de Presupuestos. (STC sobre la autorización judicial a los funcionarios para la entrada en el domicilio para proceder al embargo.). El TC considera que habrá que ver cada caso concreto para valorar si se está regulando o no materia conexa.

También sostiene que la Ley de Presupuestos debe regular una materia congruente. Si la materia a regular no es objetivo esencial de dicha Ley, no puede regularse por Ley de Presupuestos, pues restringe el debate parlamentario, creando confusión. No pudiendo, por tanto, regular cualquier materia.

Pueden existir diferentes posturas a favor y en contra de que esta materia pueda o no ser regulada mediante Ley de Presupuestos. Argumentando que pueda o no pueda ser materia conexa. Y pueda o no suponer restricción ilegítima a la actuación del Parlamento. También existen autores que defienden taxativamente que puede ser regulada sin entrar a valorar lo especificado anteriormente, en base a que si se considera a la Ley de Presupuestos como una Ley Material, puede entrar a regular cualquier materia.

OPINIÓN PERSONAL:

El Tribunal Constitucional ha creado el problema de utilizar conceptos indeterminados como el de materia conexa y restricción ilegítima que provocan que tengamos que utilizar termómetros que valoren en cada caso concreto si existe o no relación directa, o si el caso supone una restricción ilegítima al Parlamento. En este caso en concreto considero que existe materia que guarda relación directa con los ingresos, que no se produce una restricción ilegítima a la actuación del Parlamento, y que estamos ante una modificación de un Tributo por lo que se podrá realizar por medio de Ley de Presupuestos, siempre que exista una Ley Sustantiva Tributaria que la habilite.

En contestación a la segunda argumentación, considero que estamos ante una Ley Material, con unas limitaciones específicas, y dentro de estas se encuentra la limitación en cuanto a las materias por ella reguladas. Igual que las Leyes Orgánicas y las leyes ordinarias, también son leyes materiales con restricciones en relación a las materias a regular y no por ello dejan de ser leyes materiales.

La autorización para que los funcionarios o agentes recaudadores puedan entrar en el domicilio del obligado o embargado. ¿Es posible realizarla por la Ley de Presupuestos?

El art.134.7 CE: La Ley de Presupuestos *no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria o sustantiva así lo prevea.*

El TC dice, que para que se pueda regular una materia en Ley de Presupuestos deber de ser una materia conexa (directamente relacionada) con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones se sustentan.

Por lo tanto, las leyes de presupuestos no pueden modificar otras materias, como por ejemplo materia penal.

Surge la pregunta de ¿qué es materia conexa?.

El TC, considera que la materia conexa es aquella que guarda relación directa con gastos e ingresos y que si una materia guarda relación pero supone una restricción ilegítima a la actuación del Parlamento no podrá ser regulada por Ley de Presupuestos. (STC sobre la autorización judicial a los funcionarios para la entrada en el domicilio para proceder al embargo.). El TC considera que habrá que ver cada caso concreto para valorar si se está regulando o no materia conexa.

Con relación a este tema concreto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en STC 76/1992 de 14 de mayo. Insistiendo en el contenido mínimo de la LPGE, que no impide regular otras materias que guarden relación directa con los ingresos y gastos públicos. Pero dicha relación directa no la encuentra la citada sentencia en la modificación realizada por la LPGE para 1998 del art. 130 LGT, que contemplaba la autorización Judicial para la entrada de los agentes recaudadores en el domicilio del obligado, declarando inconstitucional dicho precepto por haberse redactado a través de la Ley de Presupuestos. En esta línea insiste la STC de 28 de junio de 1994, proclamando que las modificaciones de la LGT sobre procedimientos generales para liquidar y recaudar tributos sólo guardan relación indirecta con la previsión de ingresos y gastos, y no son expresión de criterios de política económica, no pudiendo llevarse a cabo por Ley de Presupuestos.

La postura que sostiene que esto puede ser así, lo hace en función de que la autorización a los funcionarios para entrar en el domicilio del embargado supone una relación directa con las previsiones de ingresos. También es defendida en base a que si se considera a la Ley de Presupuestos como una Ley Material, puede entrar a regular cualquier materia.

OPINIÓN PERSONAL:

El Tribunal Constitucional ha creado el problema de utilizar conceptos indeterminados como el de materia conexa y restricción ilegítima que provocan que tengamos que utilizar termómetros que valoren en cada caso concreto si existe o no relación directa, o si el caso supone una restricción ilegítima al Parlamento. En este caso en concreto considero que esta materia no guarda relación directa con los gastos y las previsiones de ingresos, compartiendo la opinión del TC.

En contestación a la segunda argumentación, considero que estamos ante una Ley Material, con unas limitaciones específicas, y dentro de estas se encuentra la limitación en cuanto a las materias por ella reguladas. Igual que las Leyes Orgánicas y las leyes ordinarias, también son leyes materiales con restricciones en relación a las materias a regular y no por ello dejan de ser leyes materiales.

• **AUTORIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL DECRETO-LEY**

El Tribunal Constitucional, negó en su Sentencia 126/1987 que se pudiese considerar como Ley de Presupuestos la Ley 5/1983, que surgió de la tramitación parlamentaria del Real Decreto Ley 24/1982, por el que, ante la no aprobación de los presupuestos, se adoptaban medidas presupuestarias urgentes

En STC 29/82 de 31 de mayo, consideró que no se puede.

Aunque el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de noviembre de 1983 ha admitido dicha posibilidad, los poderosos argumentos utilizados por la doctrina (no concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad y autorización para la modificación que en el caso del decreto – ley no procedería de las Cortes sino del Ejecutivo), parecen justificar la solución negativa. Además la intención del constituyente o de la CE (se deduce del hecho de nombrar a la Ley de Presupuestos, como LEY), es el de ser aprobado por el Parlamento, para evitar la restricción del debate parlamentario y el sistema de mociones. Por lo tanto si no puede regular la Ley de Presupuestos, menos aún podrá regular su autorización. (Si no puede lo más que es crear, menos justificado será que pueda autorizar).

Opinión profesor: El Decreto Ley, Si existe urgente necesidad no tiene sentido que lo atribuya a otra ley, si no que la regule el mismo DL, además la Ley de Presupuestos no puede ser Decreto Ley, al tener un debate limitado con lo cual se produce una deslegalización absoluta.

Opinión profesor: Se ha pervertido el sistema, se ha buscado un medio para evitar las limitaciones de la Ley de Presupuestos, por medio de una Ley de acompañamiento, existen autores que mantienen que la Ley de Acompañamiento es un fraude de ley legal. Hoy en día por medio de esta el art.134.7 CE no sirve para nada.

• **APLICABILIDAD DEL ART. 134.7 AL ORDENAMIENTO PRECONSTITUCIONAL**

Sobre la aplicación de la misma exigencia de previa habilitación sustantiva para la modificación de tributos cuando se trataba de normas preconstitucionales, el Tribunal Constitucional mantiene que el silencio de la ley preconstitucional no puede considerarse como una autorización tácita, sino que será necesario que esa habilitación conste en la propia norma preconstitucional o en otra norma sustantiva posterior a la Constitución.

LECCIÓN 4

EFFECTOS JURÍDICOS DEL PRESUPUESTO

El contenido esencial de la Ley de Presupuestos está integrado por la aprobación de gastos y la previsión de ingresos del sector público estatal, lo que pone de manifiesto la relación entre ingresos y gastos, así como la distinta relevancia de dicha Ley en relación a unos y otros, siendo distinto los efectos jurídicos des presupuesto respecto a los ingresos, con respecto a los gastos.

I – EFECTOS JURÍDICOS DEL PRESUPUESTO RESPECTO A LOS INGRESOS PÚBLICOS.

En relación a los ingresos, el presupuesto presenta efectos de mera previsión, quedando sometidos a las normas que establecen su régimen jurídico con carácter permanente. El presupuesto, en opinión de la mayoría de la doctrina, no aporta nada al régimen de los ingresos, aunque a través de la Ley de Presupuestos, pueden operarse algunas modificaciones en su régimen jurídico.

No rige la anualidad en la LGP en cuanto a la aprobación de los ingresos.

Los ingresos no suponen un límite jurídico a las cantidades que la administración pueda ingresar.

Los ingresos son parte importante del presupuesto porque da sentido, explica y justifica los gastos públicos y es un medio de control económico – financiero.

En función del principio de cobertura, la previsión de los ingresos sirve para determinar el volumen de endeudamiento, así como el volumen total de gasto.

La función de los ingresos es saber cuanto se va a gastar aproximadamente. Esto no significa que rija el principio de equilibrio, pero se han de tener en cuenta para elaborar una política de gasto. Los ingresos no tienen que ser exactamente igual que los gastos. Sabiendo la relación de los ingresos con los gastos, sabremos la importancia política que se le da a cada partida económica.

II– EFECTOS JURÍDICOS DEL PRESUPUESTO RESPECTO A LOS GASTOS PÚBLICOS.

• EL ART. 60 LGP.

Los créditos autorizados en el estado de gastos de los presupuestos tienen carácter limitativo y, por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

En una primera aproximación a este precepto, parece deducirse, que no es posible contraer obligaciones cuyo importe supere el del crédito destinado a esa finalidad, a salvo, de que sea una norma de rango legal la que lo haga. Cabe plantearse, que ocurre si existiendo una obligación válidamente nacida, se suprime el crédito presupuestario. ¿Sería ello motivo de su extinción?.

Debe analizarse, que significa el término *compromiso del gasto*. La LGP, identifica este término con el de *disposición del gasto*, acto del procedimiento habilitador de éste mediante el que la Administración se vincula por cuantía exacta y determinada con un tercero. Previo al mismo, existe en el procedimiento la llamada autorización o aprobación del gasto, que tiene una doble naturaleza jurídica y contable. Es una decisión sustantiva, contenida en la ley, norma reglamentaria o acto administrativo, por la que se hace nacer una obligación para la Hacienda Pública. Es meramente un acto interno de la Administración, preparatorio de la disposición que le subsigue y sin relevancia para terceros, por lo tanto, es irrecurrible y no genera vinculación para la Administración.

El compromiso de gasto o disposición de gasto, es distinto a la autorización. El compromiso se produce después de que haya habido una autorización, es decir, después de que haya habido adjudicación. El objetivo de la disposición del gasto es hacer efectiva la autorización..

Al imponer el art. 60 de la LGP la nulidad de los compromisos de gasto contraídos sin crédito suficiente, lo que se está impidiendo es realizar la disposición del gasto, pero no su autorización. Examinando ambos momentos, el acto administrativo o la disposición general con rango inferior a la ley, sólo cae bajo los efectos

del art. 60 cuando contiene junto a la autorización la disposición del gasto, es decir, cuando ambos actos del procedimiento presupuestario coinciden en la misma decisión sustancial, pero no cuando, como normalmente ocurre, en ésta sólo se halla la autorización o aprobación del gasto.

• **LA DISTINCIÓN ENTRE OBLIGACIONES ECONÓMICAS Y OBLIGACIONES DE PAGO DE LA HACIENDA PÚBLICA.**

El art. 42 de la LGP establece que:

Las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos y hechos que, según Derecho, las generan.

El art. 43 de la LGP establece que: Las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de Tesorería legalmente autorizadas, añadiendo en su apartado segundo que el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación, es decir, no ha realizado su prestación.

No se está haciendo referencia a dos obligaciones diferentes, sino a dos aspectos distintos de la misma obligación:

1º) La obligación en si misma o relación jurídica en cuanto vínculo entre la Administración y un tercero en virtud del cual éste puede exigir de aquélla, en ejercicio de su posición activa en la relación, una prestación patrimonial.

2º) La obligación de pago, en esta misma obligación cuando debe hacerse efectiva, es decir, cuando la Administración debe proceder a su cumplimiento mediante la correspondiente erogación del gasto público.

Las llamadas obligaciones económicas, son las propias obligaciones. Su nacimiento se produce según las reglas de la Teoría General de las Obligaciones, y así lo reconoce el propio art. 42 de la LGP, al referirse a la ley y a los actos y hechos que según Derecho las generen.

Las obligaciones de pago, en cambio, nacen según dispone el art. 43 de la LGP, de la ejecución de los Presupuestos conforme al art. 60 de la misma, de sentencia judicial firme y de operaciones de Tesorería legalmente autorizadas. Sólo al ejecutarse los Presupuestos con arreglo al art. 60 puede producirse el nacimiento de una obligación de pago.

• **EL SIGNIFICADO DEL ART. 60 LGP.**

El art. 60 de la LGP no incide sobre el nacimiento de las obligaciones públicas (obligaciones económicas), sino sobre el gasto público, es decir, sobre su efectividad (obligaciones de pago). Por lo tanto, una obligación puede nacer válidamente aunque no haya crédito presupuestario y ser plenamente vinculante para la Administración. Lo que no podrá hacer ésta es pagarla, pues la inexistencia o insuficiencia del crédito provoca la nulidad de la disposición del gasto y, consecuentemente, la del resto de actos del procedimiento del gasto que conduce a la realización de éste.

Existe una desconexión entre la legalidad administrativa y la legalidad financiera. Es decir, entre el procedimiento habilitador de una decisión administrativa capaz de vincular a la Administración haciendo nacer una obligación a su cargo, y el procedimiento habilitador del gasto público, que debe conducir a la efectividad de dicha obligación. Ello provoca que puedan nacer obligaciones absolutamente válidas y perfeccionadas pero que, por la existencia del art. 60, no puedan hacerse efectivas, pese a haber cumplido el tercero afectado su prestación y, por tanto, haberse convertido en exigibles según la regla del servicio hecho

que se establece en el art. 43. 2º de la LGP.

Fuera de los dos supuestos excluidos en el Derecho español, la decisión administrativa se produce se produce al margen del Derecho Presupuestario y consecuentemente éste no influye para el nacimiento de la obligación, en coherencia con lo establecido por el propio art. 42 de la LGP que para nada se refiere a la Ley de Presupuestos.

Las obligaciones válidamente nacidas al amparo de una ley o de una decisión administrativa o negocio jurídico, no pueden hacerse efectivas si con posterioridad falta el crédito oportuno. A esta situación se le denomina *quiescencia* de la obligación, por lo que ésta mantiene su vigencia pero sin poder producir sus efectos, y ello tanto si nació por ley como por norma reglamentaria o por cualquier otra de las fuentes de las obligaciones recogidas en el art. 42 de la LGP, pues al establecer el art. 43 de la misma qué obligaciones son exigibles, no hace alusión ni distinción alguna en cuanto al origen de la obligación económica. Según el Principio de Cobertura, no puede haber gasto público (obligación de pago) sin crédito presupuestario oportuno.

III- INCIDENCIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN SITUACIONES JURÍDICAS PARTICULARES.

Habida cuenta de que la inexistencia de crédito presupuestario impide la efectividad de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública, pero no incide en su existencia ni validez, cabe preguntarse en qué situación queda el tercero acreedor de la Administración que, habiendo cumplido con su prestación, haciendo por tanto exigible la obligación del Estado, a tenor del art. 43.2º de la LGP, no se ve sin embargo satisfecho en su interés por imperativo de la legislación presupuestaria. Más aún, ello es también aplicable a los supuestos en los que habiendo crédito suficiente al nacer la obligación (piénsese, por ejemplo, en un contrato administrativo) no existe tal en el momento en que procede su ejecución por el ente público.

En el caso de que la obligación fuera preexistente a la aprobación de la Ley de Presupuestos y en ésta no se hayan consignado los créditos correspondientes del estado de gastos, es obvio que el particular afectado no puede reclamar la no inclusión de los mismos, pues la decisión la ha tomado en última instancia el órgano legislativo.

Sí tiene en cambio la posibilidad de reclamar de la Administración el cumplimiento de la obligación, en cuanto que ésta se ha hecho exigible, e independientemente de si existe o no crédito presupuestario suficiente y del origen de la obligación. Si logra una sentencia judicial firme condenatoria de la Administración, se plantea la cuestión sobre la ejecución por la propia Administración de las sentencias en que resulta condenada. La LJCA de 13 de julio de 1998, declara la competencia exclusiva de los jueces y tribunales para la ejecución de sentencias, conforme al art. 117 CE.

El art. 44 de la LGP, tras reafirmar la competencia de la Administración en su ap. 2º, supedita la ejecución a la existencia del oportuno crédito presupuestario. Dispone su ap.3º que, de no existir éste, deberá solicitarse por el Gobierno, en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia, el oportuno crédito extraordinario o suplemento de crédito. Como única forma de hacer efectiva la resolución judicial habida cuenta de la inembargabilidad de los bienes, derechos y valores de la Hacienda Pública proclamada en el ap.1º del mismo precepto.

García de Enterría, señala que la inexistencia de crédito presupuestario no puede erigirse en obstáculo a la efectiva aplicación de una sentencia firme condenatoria de la Administración, estando ésta, como el resto de los poderes públicos, sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico o, más concretamente, a la Ley y al Derecho, según proclama el art. 103 del texto constitucional. El art. 44.3º, reconoce la sentencia judicial como fuente de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública, en coherencia con la propia exposición de motivos de la Ley, en su redacción de 1977, la sentencia es título suficiente para engendrar

créditos presupuestarios. De esta forma, al producirse la sentencia, la Administración debe inmediatamente ejecutarla, y si no existe crédito en el estado de gastos podrá acudir a un anticipo del Tesoro como fórmula que resuelve y posibilita el pago al que ha sido condenada.

El TC en diversas ocasiones se ha debido enfrentar a este problema. En Sentencia 61/1984, de 16 de mayo, tras reconocer que existe una tensión entre el principio de seguridad jurídica, que exigiría el cumplimiento de la sentencia por cuanto la Administración está sujeta a las resoluciones judiciales, y el principio de legalidad presupuestaria, derivado de los intereses públicos que la Administración gestiona y conllevan mecanismos como el citado principio que aseguran y regulan el manejo de los gastos públicos, concluye manteniendo en todos sus términos las previsiones del art. 44 de la LGP, estimando correcta la actuación administrativa de no haber pagado por la inexistencia de crédito y la iniciación de expediente de crédito extraordinario o suplemento de crédito. Tan sólo podría reprobarse la actuación administrativa si una vez notificada la sentencia no procura la Administración la inclusión de los créditos en el Presupuesto del siguiente ejercicio ni acude a la rogación de los de carácter extraordinario. La posición del TC es, la de mantener la vigencia del art. 44 LGP.

Cuestión distinta es la de la procedencia de intereses de demora, si como indica el art. 45 de la LGP, transcurren tres meses desde la notificación de la sentencia sin haberse realizado el pago. La Administración debía aplicar, desde que lo solicitara por escrito el interesado, los correspondientes intereses de demora.

Tras la LJCA, Ley 29/1998 de 13 de julio, su art. 106 dispone, que cuando la Administración resulte condenada al pago de cantidades, éste habrá de efectuarse con sujeción al crédito presupuestario, aunque a estos efectos se consideran siempre ampliables. Si no existiera crédito, o fuera necesaria modificación presupuestaria, habrá de efectuarse en tres meses.

IV- EFECTOS ESPECIALES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN RELACIÓN CON DETERMINADOS CRÉDITOS DE GASTO

• CRÉDITOS EXCEPCIONALES

Con este término, se hace referencia al conjunto de conceptos y partidas en los que los límites cualitativo, cuantitativo y temporal, revisten un carácter mucho más rígido y preclusivo que en la generalidad de los gastos previstos en el presupuesto. Tales créditos no son sino medidas de flexibilidad y de adaptación a esas funciones de los tradicionales límites presupuestarios.

Deberían citarse en primer lugar los Créditos ampliables, previstos en el art. 66 de la LGP, suponen una excepción al límite cuantitativo que encierra la autorización parlamentaria, por cuanto pueden incrementar su cuantía en función de la efectiva recaudación de los derechos a ellos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio. De esta forma, no se elude directamente el mandato del art. 60 de la LGP contrayendo gastos que exceden del montante consignado en el crédito, pero sí de forma indirecta se alteran sus previsiones en la medida en que la autorización inicial por el legislativo puede verse posteriormente modificada, bastando que éste, al aprobar la Ley de Presupuesto, haya admitido esa posibilidad al declarar ampliables ciertos créditos.

En segundo lugar, están la Generación de créditos por ciertos ingresos. Se prevé la posibilidad en el art. 71 de la LGP, que menciona las operaciones que dan lugar a esa generación.

En cuanto a las Transferencias de Crédito y los Créditos Opcionales, previstas en la LGP, son mecanismos que permiten al ejecutivo realizar gastos una vez agotado el crédito presupuestario, por cuanto tiene la competencia de alterar la cuantía de éste, con cargo a otros créditos o utilizando para esa finalidad los créditos opcionales que se le hayan reconocido.

• LOS GASTOS RESERVADOS

Enunciados meramente por el art. 59.3º LGP junto a los protocolarios y de representación y otros.

La Ley 11/1995, de 11 de mayo, ofrece una cobertura legal a sus peculiaridades, especialmente acusadas en lo referente a su control, con acentuada presencia del de tipo parlamentario. Según su art. 1º, se consideran gastos reservados los que se consignen como tales en los Presupuestos y se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado.

Deben incluirse en los Presupuestos y fijarse cada año por la ley presupuestaria de forma específica los créditos destinados a cubrirlos; desechando, cualquier atisbo de gasto o de régimen extrapresupuestario. El art. 2.2, veta al ejecutivo la modificación al alza de tales créditos.

Al aprobarse el crédito con destino exclusivo para defensa y seguridad, concretamente, a favor solamente de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Defensa. Si bien no habrá desglose ni detalle en los Presupuestos, siendo los Ministros afectados quienes determinarán la finalidad y destino de estos fondos, debiendo informar periódicamente al Presidente del Gobierno sobre su utilización, y dictando normas internas que aseguren su uso para la finalidad prevista en el ámbito de la seguridad y la defensa.

3- EL DEBER DE GASTAR CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Tradicionalmente se ha entendido el crédito presupuestario como autorización para gastar que concede el legislativo al ejecutivo, en los últimos años se ha venido planteando, la existencia de un deber de gastar las cantidades consignadas en los créditos destinados a gastos de inversión.

En la LGP, se prevé la aplicación general a todos los créditos de la anulación de los remanentes de aquellos que al finalizar el ejercicio no hubieran sido totalmente consumidos (art. 62). Si bien en el art. 73 se posibilita la incorporación de remanentes al siguiente ejercicio, se trata, como del mismo precepto se desprende, de una medida excepcional y que sólo abarca supuestos concretos. No parece posible, considerando el tenor literal de la LGP, la defensa en nuestro ordenamiento de la existencia de un deber de gastar ciertos créditos presupuestarios.

Los mandatos contenidos en leyes de programación o de planificación económica que impelen a los poderes públicos a realizar ciertos programas que se traducen en gasto público en períodos de tiempos determinados. En cuanto normas de rango legal, vinculan al ejecutivo a su observancia, debiendo por tanto cumplirlas si se han incluido los créditos oportunos para atender sus exigencias en el Proyecto de Ley de Presupuestos que el Gobierno ha de presentar a las Cortes y éstas los han aprobado. El ejecutivo, sólo si una ley previa (o la misma norma presupuestaria) le obliga a alcanzar ciertos objetivos en tiempo determinado, quedará costreñido a agotar todo el crédito. Habiéndose establecido por una ley el mandato de que éste realice determinadas inversiones en concretos plazos temporales, y existiendo el crédito oportuno, la Administración está no sólo autorizada sino vinculada a gastar en su totalidad los créditos arbitrados para esas inversiones.

Basta pensar, a título de ejemplo, en una ley que establezca la construcción por iniciativa pública de un número determinado de viviendas en el plazo de varios años. Es evidente que el Gobierno no puede plantearse si construye o no las viviendas, sino que debe ejecutar el programa establecido en los años previstos. Se refuerza esta conclusión remontándonos a los preceptos constitucionales (Capítulo III del Título I) que imponen a los poderes públicos ciertos objetivos y fines en su actuación que conduzcan a la remoción de obstáculos que dificulten la plena igualdad u el acceso de todos los ciudadanos a una vida social digna.

LECCIÓN 6

CICLO PRESUPUESTARIO (I):

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

I – LA DIVISIÓN DE PODERES

El principio de división de poderes es la base de la estructura de la organización política surgida de la Revolución Francesa, constituyéndose un elemento definidor del Estado liberal de Derecho, éste se proyecta sobre el instituto presupuestario, que bajo la forma de ingresos y gastos, va a encerrar el plan de actuación de los poderes públicos durante el período de su vigencia.

El ciclo presupuestario, se ha consolidado con base a tres principios que concretan el de división de poderes:

- Separación de funciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.
- Coordinación de ambos para desarrollar el ciclo presupuestario.
- Irrenunciabilidad de las competencias atribuidas a cada uno de las distintas fases.

Las fases del ciclo presupuestario, son las siguientes:

- Elaboración. Que corresponde al poder ejecutivo.
- Aprobación. Que es competencia del Parlamento.
- Ejecución. También encomendada al ejecutivo.
- Control. Desarrollado por el legislativo sobre la actuación de aquél.

El art. 134 de la CE, dice:

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

La aprobación por parte del Legislativo, reviste de legitimidad a la Ley de Presupuestos.

En el Presupuesto se ventilan las grandes líneas del programa político del Gobierno, por lo tanto éste debe de asegurar previamente el apoyo de la mayoría parlamentaria que le han granjeado el poder, restringiendo posibilidades y fuerza al debate en las Cortes Generales.

II – FASE DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Consiste en la preparación y redacción de los Presupuestos, lo que abarca no sólo la confección de los estados de gastos e ingresos, sino también la de la amplia documentación aneja a los mismos en la que se explican y desglosan los objetivos, programas, memorias y resúmenes que justifican las cantidades reflejadas en los correspondientes estados. Asimismo existe el deber de presentar balances, cuentas y otros materiales que tienden a ofrecer al legislativo una descripción más pormenorizada de la situación y de las previsiones correspondientes a cada uno de ellos, con el fin de dar mejor fundamento a sus decisiones presupuestarias. Finalmente, incluye la redacción de su texto articulado.

La competencia para la elaboración de los presupuestos se atribuye al Gobierno por el art. 134.1 de la CE. En su apartado 3º, fija la iniciativa legislativa a favor del Gobierno. El art. 9 de la LGP, reconoce al Ministerio de Economía y Hacienda la confección material del Anteproyecto de Ley.

1 – PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El art. 54 de la LGP, dice:

El procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se acomodará a las siguientes

reglas:

1ª Los Órganos constitucionales, los departamentos ministeriales y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda antes del día 1 de mayo de cada año, sus correspondientes estados de gastos, debidamente documentados y ajustados a las leyes que sean de aplicación y a las directrices aprobadas por el Gobierno.

Del mismo modo, los Departamentos ministeriales remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda los estados de ingresos y gastos de los Organismos autónomos a ellos adscritos, formando un solo presupuesto por cada Organismo, que comprenderá las actividades, operaciones y servicios que deba realizar en virtud de las funciones que tengan asignadas, y no podrá tener déficit inicial ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las Sociedades estatales y el resto de Entes del sector público estatal remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda sus anteproyectos de presupuestos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 148 de esta Ley.

2ª Con base en los referidos estados, en las estimaciones de ingresos del Estado y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, el Ministerio de Economía y Hacienda someterá al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, con separación de los estados de ingresos y gastos correspondientes al Estado, Organismos autónomos y demás Entidades integrantes del sector público estatal.

3ª Como documentación anexa al anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se cursarán al Gobierno:

- La cuenta consolidada de los presupuestos.
- Las memorias explicativas de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los presupuestos en vigor, a las que se acompañará un avance del grado de cumplimiento de los objetivos del ejercicio corriente.
- La Liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
- El presupuesto consolidado del sector público.
- Un informe económico y financiero.

4ª El Ministerio de Economía y Hacienda incorporará a los presupuestos un anexo de los programas y proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.

Partiendo de este artículo y de la Orden Ministerial de 29 de abril de 1998, se deducen las siguientes fases:

- Fase de Preparación y proposición de Anteproyectos.
- Fase de Formación del Anteproyecto de Ley de Presupuestos.
- Fase de aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos.

a) Preparación y proposición de anteproyectos

Se encomienda a los Centros Gestores del sector Público, consistiendo en que cada uno de ellos elabora sus propias previsiones para remitirlas posteriormente al Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto a los Órganos participantes en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, según OM de 29 de abril de 1998, son:

a) La Comisión de Políticas de Gasto: Presidida por el Ministro de Economía y Hacienda, integrada por los

responsables de los grandes Centros Gestores y el Secretario de Estado de Hacienda y coordinada por el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, analizará el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas, tomando en cuenta tanto los objetivos que se pretenden alcanzar como los recursos de que se dispone para ello y formulará las prioridades apreciadas respecto de los ingresos a obtener y de los gastos a realizar, y establecerá, las directrices que deberán seguir las decisiones de asignación de los recursos presupuestarios. La Comisión de Políticas de Gasto, propondrá la asignación funcional de las dotaciones que se estimen necesarias para el período, estableciendo la restricción financiera a la que deben ajustarse los Grandes Centros Gestores para cumplir dicha asignación funcional.. (Dice cuales son las funciones).

b) Las Comisiones de Análisis de Programas: Presididas por el Secretario de Estado de presupuestos y Gastos, que determinarán las dotaciones financieras de los programas de gasto teniendo en cuenta los objetivos que a los mismos se fijen conforme a las prioridades de las políticas presupuestarias establecidas en la Comisión de Políticas de Gasto, dentro de las restricciones financieras establecidas. Las Comisiones de Análisis de Programas deberán someter a estudio la totalidad de los gastos contenidos en los diversos programas. (Indica que dinero irá a cada programa, atendiendo a las funciones).

c) Las Comisiones Presupuestarias de los diferentes departamentos, de conformidad con las competencias que les atribuye el art. 2 del RD 2855/1979 de 21 de diciembre, y con el apoyo técnico de las Oficinas Presupuestarias, coordinarán el contenido y extensión de los programas presupuestarios y actividades que han de constituir el anteproyecto de Presupuesto de su Departamento, manteniendo las dotaciones dentro de los límites que se fijen en el proceso de asignación. Las comisiones cuidarán de que se identifique al órgano responsable de cada programa, cuando varios Centros u Organismos del Departamento cooperen a su realización. (Se ajustan al dinero que le dan).

b) Formación del Anteproyecto de Ley de Presupuestos

La Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, con base en los documentos recibidos, de los Centros Gestores, formula el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado.

El mismo órgano, en coordinación con los Centros directivos del Ministerio que gestionan recursos, elabora el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

La misma Dirección General de presupuestos, elaborará el anteproyecto de Presupuesto de gastos del Instituto Nacional de la Salud a partir de la propuesta remitida por el Ministerio de Sanidad y Consumo, y lo enviará al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su integración en el de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales unirá el anteproyecto del Presupuesto del Instituto Nacional de la Salud a los del resto de las entidades gestoras y servicios comunes para formar el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, que remitirá al Ministerio de Economía y Hacienda con el fin de elevarlo conjuntamente al Gobierno para su aprobación e inclusión en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

c) Aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos

Debatido el anteproyecto en Consejo de Ministros, el Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de Presupuestos, siendo remitido a las Cortes Generales antes del 1 de octubre del año anterior al de que han de regir.

III – FASE DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1– INTRODUCCIÓN

Si en su origen se basó tal atribución en el Principio de autoimposición y con función eminentemente de

control del Monarca, el sentido actual debe encontrarse mejor en la asignación constitucional al órgano legislativo del diseño de los aspectos esenciales de la actividad financiera.

Tres consecuencias importantes se desprenden, en opinión de Rodríguez Bereijo, de la aprobación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado:

1ª Mediante ella, se asegura el control democrático de los mismos por el órgano representativo.

2ª Mediante la aprobación parlamentaria de los Presupuestos se habilita al ejecutivo para actuar en materia financiera.

3ª La aprobación parlamentaria de los Presupuestos compromete al Parlamento en la política del Gobierno.

2 – TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

Dadas la complejidad y extensión de los Presupuestos y, sobre todo, su trascendencia y la necesidad de que se aprueben en los plazos previstos, tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados, como el del Senado, encuadran entre los procedimientos legislativos especiales, el del Proyecto de Ley de Presupuestos, comenzando por otorgarle prioridad sobre el resto de trabajos de las Cámaras.

El art. 134.1 de la CE, reserva a las Cortes Generales *el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado*.

¿Puede el Parlamento, aprobar la Ley de Presupuestos a través de Decreto – Ley o Decreto Legislativo?

El Principio de competencia se articula a través de la forma de Ley, como corresponde a los asuntos que se atribuyen al Legislativo, así se desprende de las normas constitucionales y del artículo 7.a) de la LGP.

La Delegación legislativa o el Decreto – Ley, no parecen ser cauces jurídicos aptos para la elaboración del presupuesto. Si bien la materia presupuestaria no está expresamente excluida del campo del Decreto Legislativo ni del Decreto – Ley, la naturaleza del presupuesto, la delimitación de funciones respecto del mismo y sus peculiaridades procedimentales, hacen inviable el recurso a estos instrumentos jurídicos.

Por lo que se refiere a la delegación legislativa, el art. 82 de la CE, exige que opere sobre materias determinadas y se otorgue al Gobierno mediante una Ley de Bases que debe precisar los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Como es evidente, ello no se compadece bien con la libertad de que goza el Gobierno cuando elabora el anteproyecto de ley, imprimiendo sus propias directrices en cuanto a la política económica a seguir.

Por otra parte, el art. 86 de la Constitución establece que el Gobierno, sólo puede utilizar el Decreto Ley en caso de extraordinaria y urgente necesidad. La doctrina está de acuerdo en considerar que la situación en que podría producirse tal urgente necesidad sería aquella en que, finalizado el plazo de vigencia de un presupuesto, no hubiere sido aprobado el siguiente. Pero dado que para tal eventualidad se articula por la Constitución el recurso a la prórroga, resulta innecesario acudir al Decreto – Ley.

La mayoría de la doctrina mantiene que no se puede utilizar ninguno de estos sistemas, pues el art. 134.1 de la CE, es muy concreto y taxativo, constituye un mandato directo e ineludible a las Cortes Generales de examen, enmienda y aprobación.

Las fases por las que atraviesa el proyecto de Ley de Presupuestos son las siguientes:

1ª) Publicación del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y apertura del plazo para

presentación de enmiendas.

2ª) Las enmiendas presentadas pueden ser a la totalidad, y o parciales

3ª) Realización del debate de totalidad, y fijación por el Pleno del Congreso de los Diputados de las cuantías globales de los estados presupuestarios.

4ª) Las fases siguientes en el Congreso son consecuencia del procedimiento legislativo ordinario, sin que hayan ninguna excepción al mismo:

- Discusión en Ponencia y redacción de un informe por la misma.
- Debate de ese texto por la Comisión de presupuestos y aprobación del dictamen correspondiente.
- Debate en el Pleno del Congreso y aprobación del texto que se remitirá al Senado.

5ª) En el Senado, las fases por las que atraviesa el proyecto de Ley de Presupuestos son las mismas que en el caso de cualquier otra iniciativa legislativa.

Debe tenerse en cuenta que la tramitación del proyecto de Presupuestos goza de preferencia respecto a los demás trabajos de las Cámaras, según disponen los artículos 113.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 148.1 del Reglamento del Senado (RS).

El art. 134 del RCD, dice:

- El debate a la totalidad, se realizará siempre en el Pleno, y en él quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos.

3 – ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 112.1 del RCD, el debate de totalidad por el Pleno de la Cámara de los proyectos de ley, sólo se producirán cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad, pues de lo contrario, si éstas faltan, el proyecto de ley iniciará su tramitación en la Comisión correspondiente.

Sin embargo, el art. 134.1 del mismo Reglamento se refiere a este debate de totalidad de los Presupuestos Generales del Estado sin asociarlo a la previa presentación de enmiendas a la totalidad, por lo que cabe preguntarse:

Si no se presentan enmiendas a la totalidad. ¿Existirá Debate a la Totalidad?.

La práctica vivida en cualquiera de los ejercicios financieros anteriores, desde la aprobación de la CE de 1978, demuestra que nunca han faltado enmiendas a la totalidad de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sería poco serio fundar la existencia de la norma contenida en el art. 134.1 del RCD en la mera constatación de la realidad vivida.

El mandato recogido en el art. 112 del RCD, es un mandato de carácter general aplicable a todos los proyectos de ley. Sin embargo del art. 134.1 del RCD, se deduce que en el caso concreto del proyecto de Ley de Presupuestos para que puedan quedar fijadas las cuantías globales de los estados presupuestarios, es necesario el debate a la totalidad, incluso cuando no se presenten enmiendas a la totalidad. Por otra parte, si éste no se produjera, sería difícil aplicar el resto del procedimiento.

El art. 110.3 del RCD, señala:

Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios, o el espíritu del Proyecto de Ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del Proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.

Por lo tanto, son dos, las clases de enmiendas a la totalidad: de devolución del proyecto al Gobierno y con texto alternativo a éste.

En las enmiendas a la totalidad en la Ley de Presupuestos. ¿Cabe la enmienda de textos alternativos?

En principio, la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios presenten al Proyecto de Ley de presupuestos, sus respectivas enmiendas a la totalidad de texto alternativo no parece vedada por la normativa contenida en el RCD. Sin embargo, una interpretación conjunta de lo dispuesto en el art. 134.1 de la Constitución y de los efectos que derivaría de la aceptación por el Pleno del Congreso de una enmienda de tal carácter, permite repensar dicha cuestión y abogar por un planteamiento distinto.

La mayoría de la doctrina se inclina por rechazar la ésta posibilidad, sobre la base de los siguientes planteamientos:

1º) La iniciativa presupuestaria, en el sentido de facultad de presentar ante el poder legislativo el proyecto de Presupuestos, sólo lo ostenta el Gobierno, a quien corresponde, como señala la Constitución, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Si alguna vez fuese aprobada por el Pleno del Congreso, una enmienda a la totalidad con texto alternativo, se estaría produciendo una especie de suplantación del papel del Gobierno en la competencia de elaboración que sólo a él corresponde, constitucionalmente.

2º) El Gobierno, cuenta con los medios técnicos y de información, que en principio no dispone el resto de Grupos Parlamentarios.

3º) Los efectos y repercusiones financieras de una enmienda a la totalidad de texto alternativo al proyecto de Ley de Presupuestos, producirían aumentos de gastos o disminuciones de ingresos en el Presupuesto. Lógicamente, al Gobierno, le quedará siempre la posibilidad de negar su conformidad a la tramitación de dicha enmienda de totalidad. (Art. 134.6 CE).

La fijación de la cuantía global en relación a los ingresos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, carece de efectos jurídicos, ya que se admite que la eficacia de la fijación de la cuantía global del estado de ingresos en el debate de totalidad no va a cumplir una misión distinta a la de una mera previsión.

4 – ENMIENDAS PARCIALES

El art. 134.6 de la CE, dice: Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En base al art. 134.6 de la CE, el Parlamento no puede redistribuir los créditos presupuestarios, sino, solamente restar cantidad a los créditos.

El art. 133.3 del RCD, indica que:

Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite, si además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección.

Lo que propone el Reglamento del Congreso de los Diputados, es la posibilidad de poder realizar un aumento de algún concepto, dentro de una sección, al tiempo que se baja en otro concreto, sin que ello repercuta en la cantidad total asignada a la Sección.

Existen tres interpretaciones distintas defendidas por la doctrina, en referencia a la posibilidad de la práctica de enmiendas parciales:

1ª) Interpretación pura y dura del art. 134. 6 de la CE, en el que bajo ningún concepto podrán producirse aumento de gastos o disminución de ingresos, sin la conformidad del Gobierno. Interpretación que no admite la posibilidad establecida en el art. 133.3 del RCD.

2ª) Interpretación del art. 134. 6 de la CE en coordinación con el art. 133.3 del RCD. Basándose en el argumento de que lo que pretende el art. 133.3 del RCD, es el de abrir una puerta al debate parlamentario, dar una mayor presencia al legislador en el ámbito presupuestario.

3ª) Interpretación del art. 134.6 en relación con el art. 134.5, que dice: 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. Al ser el art. 134.6, continuación del art. 134.5, y referirse éste al momento en el que ya han sido aprobados los Presupuestos Generales del Estado, por lógica, la limitación impuesta en el art. 134.6, se refiere a los proyectos de ley posteriores a la Ley de Presupuestos, es decir, a cuando ya ha sido aprobada la Ley de Presupuestos. De este modo, antes de ser aprobada la Ley de Presupuestos, podrán realizarse los aumentos de gasto y disminución de ingresos sin la conformidad del Gobierno.

El profesor, plantea estas tres interpretaciones y deja a la libre elección de cada uno, el defender una u otra.

Opinión del Profesor: La 2ª tesis, tiene argumentos que rayan la ilegalidad, el hecho de que un reglamento decida abrir una puerta al debate parlamentario, basándose en la interpretación de que el objetivo de la CE, no es limitar todo el Debate Parlamentario.

La 3ª interpretación, es la que más dudas plantea en cuanto a su aceptación, ya que al referirse a toda proposición o enmienda hace ver que se está refiriendo a las enmiendas o proposiciones realizadas a la Ley de Presupuestos.

La postura más correcta es la 1ª), interpretación pura y dura del art. 134.6 de la CE.

5 – LIMITACIONES A LA POTESTAD PARLAMENTARIA

La primera de las limitaciones es la **restricción al derecho de enmienda** tratado anteriormente.

Según Rodríguez Bereijo, existen causas jurídicas, técnico financieras y políticas que justifican esta restricción.

Las razones jurídicas, arrancan de la concepción de la Ley de Presupuestos como mera ley formal, lo que implicaba que la intervención del Parlamento, se reducía a una simple función de control, no teniendo competencia (por razón de la materia) para su modificación.

Las razones de tipo técnico – financiera, pueden sintetizarse en el hecho de que el Presupuesto se enmarca en una actividad económica e institucional más amplia, desarrollada por el Gobierno y que guarda conexión con leyes anteriores que limitan a éste precisamente en aplicación de los criterios sentados por el Parlamento.

Entre las causas de tipo político, merece subrayarse la de que el Presupuesto es expresión cifrada de la política

gubernamental, que se ordena según planes concretos que tienen su reflejo en los créditos presupuestarios. Siendo el Gobierno quien dirige la política, es lógico que el Parlamento pueda aprobar o rechazar sus planes, pero no que altere elementos aislados de los mismos sin consideración a su totalidad.

Otra de las Restricciones, consiste en la existencia de ciertos créditos sobre los que no se admite discusión, generalmente por responder a obligaciones contraídas en firme por la Hacienda Pública y cuya cuantía y destino son inalterables, por lo que ni siquiera se someten a debate. Son los llamados **Fondos Consolidados**. Tienen este carácter, los destinados al pago de intereses y amortización de la Deuda Pública, que no pueden ser enmendados ni modificados si se ajustan a la ley de emisión, conforme reza el art. 135.2 de la CE. Su fundamento directo puede encontrarse en el carácter vinculante de la obligación asumida por el Estado con los suscriptores de los empréstitos, e indirectamente en la confianza que se halla en la base de la emisión de empréstitos y que se quebraría si con motivo de la discusión presupuestaria se alteran para cada ejercicio las condiciones que se ofrecieron en su día y en atención a las cuales los suscriptores decidieron conceder créditos al Estado. No existen otro tipo de créditos que con rotundidad, puedan ser considerados fondos consolidados, aunque exista cierta obligatoriedad desde el punto de vista de su existencia, como pueden ser: Compromisos de los Tratados Internacionales, Gastos de Mantenimiento de la Casa Real.

En tercer lugar, pueden entenderse como limitaciones a la potestad parlamentaria de aprobación de los gastos públicos las previsiones contenidas en la Ley General Presupuestaria sobre la existencia de **créditos no limitativos** que provocan que la autorización del gasto por el legislativo revista matices muy distintos a los tradicionales. Son los supuestos de créditos ampliables, opcionales y de acción coyuntural; la posibilidad de transferencias de créditos por el ejecutivo; la de contracción de compromisos de gastos de carácter plurianual y en general, todos los instrumentos que los ordenamientos han ido poniendo en manos del ejecutivo para permitir una mayor flexibilidad a la gestión presupuestaria.

Finalmente, también supone una pérdida de relevancia del Parlamento, la previsión contenida en el art. 134.4 de la CE de **prórroga automática de los Presupuestos** del ejercicio anterior si no hubieran aprobado los nuevos antes de la fecha en que hubieran debido comenzar su vigencia.

6 – APROBACIÓN DE GASTOS CON POSTERIORIDAD A LA LEY DE PRESUPUESTOS

Admitida esta posibilidad por el ordenamiento español, le resultan aplicables los mismos principios que a la aprobación de los Presupuestos, es decir, autorización por el Parlamento y facultades extraordinarias del Gobierno, que junto con las limitaciones a la potestad parlamentaria configuran una situación de preeminencia del poder ejecutivo.

Las vías a través de las cuales pueden obtenerse estos mayores gastos son:

Créditos Extraordinarios y suplementos de crédito: Consiste en la rogación que realiza el Gobierno a las Cortes, a través del correspondiente proyecto de ley, para que se autoricen nuevos gastos sobre los presupuestos, bien porque no existe crédito previsto para un gasto concreto (crédito extraordinario), bien porque existiendo resulta insuficiente para cubrir el gasto exigido (suplemento de crédito).

Los **requisitos financieros** que autorizan al Gobierno a rogar este tipo de créditos son:

- **Existencia de un gasto urgente.**
- **Insuficiencia presupuestaria,** por no existir crédito previsto para las atenciones de que se trate o porque, existiendo, si ha agotado o resulta insuficiente.
- **Especificación de los recursos** que cubrirán el nuevo crédito.

¿Se puede aprobar créditos extraordinarios o suplementos de crédito, a través de Decreto – Ley?

El art. 134.5 de la CE, dice:

Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno, podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

Lo indicado en este artículo, no limita el recurso a la Ley, como única vía, al igual que tampoco limita solamente al Gobierno. De hecho, existen Decretos Ley que aprueban créditos extraordinarios, habiéndose convertido en el cauce habitual.

¿Es imperativo el cauce de Decreto – Ley, en base al requisito financiero de existencia de gasto urgente?

No necesariamente, debido a que también se puede recurrir al sistema de procedimiento de Ley Urgente, aunque sí que es el sistema más rápido y más utilizado.

Los **requisitos Procedimentales** exigidos por el art. 64.1 de la LGP, son los siguientes:

- **Informe de la Dirección General de Presupuestos** sobre la inexistencia o insuficiencia de crédito oportuno y la urgencia del gasto, así como sobre los recursos que lo financiarán.
- **Dictamen del Consejo de Estado**, acerca de los mismos extremos.
- **Elevación** por el Ministerio de Economía y Hacienda **al Gobierno del correspondiente anteproyecto de ley** de crédito extraordinario o de suplemento de crédito.

Todos estos requisitos no se pueden obviar, a favor de los organismos autónomos. En concreto el art. 64.2 de la LGP, indica que se habrán de observar los siguientes requisitos:

- **Límites Cuantitativos**: Que su concesión no suponga aumento de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado; si los concede el Ministro de Economía y Hacienda no pueden superar el 2% del Presupuesto de gastos del Organismo Autónomo; si los concede el Consejo de Ministros no pueden superar el 5% den los de carácter administrativo ni el 10% en los de carácter industrial, comercial, financiero o análogo. Hay que tener en cuenta que estos límites son acumulativos en cada ejercicio presupuestario, refiriéndose por tanto al total de los créditos extraordinarios o suplementos de Crédito que en un mismo ejercicio se concedan.
- **Límites Financieros**: Idénticos a los generales.
- **Límites procedimentales**: Informe del Ministro a cuyo departamento esté adscrito el Organismo Autónomo y especificación de la partida concreta a que se van a destinar.

Con relación a los límites cuantitativos, hemos de tener en cuenta que los Organismos Autónomos de carácter industrial, comercial, financiero, etc. Ya no existen, desde la aprobación de la LOFAGE.

LECCIÓN 7

CICLO PRESUPUESTARIO (II):

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

I – FASE DE EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1 – INTRODUCCIÓN

Esta fase no se contempla en el art. 134 de la CE. Sin embargo la LGP, señala que es una fase que corresponde al Ejecutivo (arts. 74 y siguientes).

La fase de ejecución de los Presupuestos afecta exclusivamente a la gestión de los gastos públicos, ya que la ejecución de los ingresos no deriva de la Ley de Presupuestos, sino de las propias leyes que establecieron y regularon los distintos tipos de ingresos públicos, entre ellos fundamentalmente los tributos.

Art. 42 de la LGP:

Las obligaciones económicas del Estado y de sus Organismos Autónomos, nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que según Derecho, las generen.

Art. 43 de la LGP:

1. Las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de Tesorería legalmente autorizadas.
2. Si dichas obligaciones tienen por causa las prestaciones o servicios a la Administración Pública, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

Al hablar de la ejecución de los Presupuestos no nos situamos en el momento de nacimiento de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública, sino en el de su exigibilidad: es decir, en el momento del gasto, en su sentido estricto.

Debemos centrarnos exclusivamente en el procedimiento que debe seguir la realización de un gasto público como consecuencia del principio de legalidad del gasto recogido por el art. 134 de la CE.

Debe señalarse, que estamos en presencia de un verdadero, Procedimiento administrativo, constituido por una serie de actos concatenados en la que cada uno trae su causa del anterior y es presupuesto para el siguiente, y que conjuntamente tienden a un fin unitario que les da sentido, en este caso, la realización efectiva de un gasto público.

La finalidad del procedimiento es cumplir con la función del gasto público, es decir, satisfacer las obligaciones económicas contraídas.

Dos fases esenciales pueden apreciarse en la articulación del procedimiento:

La primera, tendente a fijar las obligaciones de pago, supone la afectación a un destino concreto de los créditos presupuestados, y culmina en la llamada contracción, liquidación o reconocimiento de la obligación.

La segunda, de carácter ejecutivo, tiende a hacer efectivo el pago en que consiste dicha obligación reconocida y se denomina, ordenación de pago.

2 – LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS

Es la fase del procedimiento de ejecución del gasto en la que se produce el nacimiento de la obligación de pago, comprometiendo la totalidad o parte de un crédito presupuestario para su satisfacción.

Según la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1996, por las que se aprueban la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, la instrucción de la operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, y en fin, los documentos contables a utilizar por la Administración General del

Estado, se ocupa, en su capítulo II, del procedimiento general de ejecución del gasto público, distinguiendo, de una parte, *la ejecución de gastos presupuestarios* (que se realizará en tres fases: autorización del gasto, compromiso del gasto, y reconocimiento de la obligación) y, de otra, *la ordenación y ejecución de los pagos correspondientes a las obligaciones reconocidas*.

Su desarrollo ofrece una serie de actos, conducentes a lograr esa cuantificación y esa vinculación de la consignación presupuestaria. Los actos a través de los que se desarrolla son los siguientes:

- **Autorización del Gasto**

Llamada también aprobación del gasto por la LGP, la autorización del gasto es según la Regla 21 de la Orden 1-2-1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del pago del Estado:

El acto administrativo por el que la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario aprueba su realización determinando su cuantía de forma cierta, o bien de la forma más aproximada posible cuando no pueda calcularse exactamente, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestario.

Los órganos competentes para adoptarla son:

- Los Jefes de los Departamentos Ministeriales (art. 10.c LGP)
- Los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos (art. 11.b LGP)
- En ciertos casos se reserva la competencia al propio Gobierno (art. 8.d LGP)

El art. 74.3º de la LGP, prevé la posibilidad de delegación de esta competencia.

Por ser un acto administrativo, tiene pleno carácter jurídico en tanto entraña una decisión pública de gastar y se lleva a cabo en el ejercicio de la función de gasto. Y ello, a pesar de que se trata de un acto contable, de naturaleza puramente técnica, que se materializa en una anotación en la Contabilidad Pública.

A pesar de ser un acto técnico – contable, tiene efectos jurídicos específicos, en cuanto garantiza la cobertura presupuestaria del gasto, evitando que en fases posteriores se emplee la cantidad negociada en otras atenciones.

Su cariz técnico, se manifiesta en su condición de acto interno, lo que tiene trascendencia jurídica y contable. Desde el punto de vista jurídico, significa que el acto provoca una mera modificación, sin efectos jurídicos para terceros.

Su adopción se inicia siempre de oficio, a través de una propuesta de gasto, documento que el órgano competente dentro de cada departamento ministerial u organismo remite a quien ostenta la competencia para la autorización, justificando la necesidad de aprobar un gasto señalando de forma cierta o aproximada su cuantía.

El art. 60 de la LGP, declara nulo el compromiso de gasto por cuantía superior a los créditos autorizados, pero no señala nada acerca de que se puedan aprobar gastos por cuantía superior.

Su finalidad es la reserva de una determinada cantidad monetaria al fin previsto en la propuesta de gasto, lo que supone una cierta afectación de ese crédito, pero sin que se pueda hablar propiamente de una vinculación para la Administración. Una vez formalizada la autorización en el documento A, la misma se envía a la

Oficina de Contabilidad del Centro Gestor del Presupuesto de Gastos, para su registro en el Diario General de Operaciones.

• **Compromiso del Gasto**

La misma Orden de 1 de febrero de 1996, define el compromiso del gasto en la Regla 22:

El acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acuerda o concierta con un tercero, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, transferencias, subvenciones, etc., que previamente hubieran sido autorizados.

A través de él se vincula la Administración con terceros, estableciéndose ya un vínculo que supone la fuente de las obligaciones de pago. En principio la propuesta de gasto, debe mencionar el crédito que se tiene.

Este acto administrativo, sí que tiene efectos frente a terceros, de manera que ha de controlarse.

El Documento contable que se realiza, es el documento **D**, y se remitirá a la oficina de contabilidad.

• **Reconocimiento de la Obligación**

Denominado también ordenación del gasto y contracción de la obligación.

El reconocimiento de la obligación, según la Regla 23 de la Orden 1 de febrero de 1996, es:

El acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acepta formalmente, con cargo al Presupuesto del Estado, una deuda a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento por parte de éste de la prestación a que se hubiere comprometido, según el principio del servicio hecho, o bien, en el caso de obligaciones no recíprocas, como consecuencia del nacimiento del derecho de dicho tercero en virtud de la Ley o de un acto administrativo que, según la legislación vigente lo otorgue.

Se trata, por tanto, de un acto contable que registra la existencia de un crédito frente al Estado, determinando el nacimiento de la obligación de pago. Es el momento, pues, en el que el Estado se reconoce deudor, legitimando la exigibilidad del crédito por el particular. Reconocida la obligación, el crédito sobre el que opera tal reconocimiento queda libre de ser calificado como remanente y consiguientemente de ser anulado al final del ejercicio.

La regla del servicio hecho, viene recogida en el art. 43.2 de la LGP, al disponer que, si las obligaciones de pago tienen por causa las prestaciones o servicio a la Administración Pública, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación; insistiendo la reiterada Orden de 1 de febrero de 1996 en que previamente al reconocimiento de las obligaciones ha de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.

El documento contable que se emite, es el documento **O**, junto a este documento se incluye, el certificado o acta de recepción del bien o servicio prestado por el acreedor.

El mismo acto de reconocimiento, incluye la liquidación de la deuda reconocida, fijando su importe exacto.

Desde el punto de vista documental, a la formalización del reconocimiento se une la propuesta de pago, que el representante autorizado del Centro Gestor dirige al Ordenador general de pagos a través del documento **K**, que sirve de nexo entre la fase cuyo desarrollo tiene lugar en los centros gestores y la posterior de ejecución.

La Orden de 1 de febrero de 1996, indica que:

Todo reconocimiento de la obligación llevará implícita la correspondiente propuesta de pago, entendiendo como tal la solicitud por parte de la autoridad competente que ha reconocido la existencia de una obligación para que, de acuerdo con la normativa vigente, el Ordenador general de pagos proceda a efectuar la ordenación de su pago

Hay ocasiones, como por ejemplo, el caso de la deuda pública, en el que el reconocimiento de la obligación no se acompaña de la propuesta de pago.

3 – LA ORDENACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PAGO

• Ordenación del Pago

Consiste en la expedición de la orden o mandamiento de pago, documento dirigido a las Tesorerías del Ministerio de Economía y Hacienda para que hagan efectivo el gasto contraído.

La competencia para la ordenación de pagos se atribuye por la LGP al Ministro de Economía y Hacienda (art. 9.f), así como a los Directores y Presidentes de Organismos Autónomos (art. 11.b y 74.2º). No obstante, el art. 75, prevé el desempeño de las funciones de Ordenador General de Pagos al Estado por el Director General del Tesoro, admitiendo el art. 76 la existencia de Ordenaciones de pago secundarias por delegación del Ordenador General, y bajo dependencia de éste. La Orden de 21-2-96, se remite al Director General del Tesoro y Política financiera, y la Orden de 27-12-95, dice que los órganos que dicten la ordenación de pago deberán dirigirse al Director General del Tesoro y Política financiera.

Las órdenes de pago pueden ser de dos clases, según se emitan antes o después de haber recibido la Administración la prestación que el gasto va a cubrir. A ellas se dedican los artículos 78 y 79 de la LGP:

1º) El primero, se refiere a las llamadas órdenes de pago en firme, que se acompañan de los documentos acreditativos del servicio hecho.

2º) El art. 79 contempla las órdenes a justificar, cuya expedición procede en los siguientes supuestos:

- Cuando los documentos justificativos no puedan aportarse antes de formular la propuesta de pago
- Cuando los servicios o prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en territorio extranjero.
- En los casos de servicios no transferidos a las CCAA y que, por carecer la Administración Central de una estructura suficiente para llevarlas a la práctica, sea encomendada su realización a dichas Comunidades.

Toda ordenación de pago debe acomodarse al Plan de Disposición de Fondos del Tesoro Público, exigido por el art. 77 de la LGP. Se trata de una norma anual a los órganos de la Administración que establece el límite de disponibilidad de los créditos presupuestarios en relación con fracciones del período anual, tendente a evitar que pueda haber desfases o disposiciones excesivas que pongan en dificultad la gestión del Presupuesto o lo agoten prontamente (Ejem: Quiebra técnica, en la para que no se ordenen todos los pagos al mismo tiempo).

• El Pago

Es el acto por el que el Estado se libera de su deuda, cancelando así su obligación. Se instrumenta normalmente por transferencia bancaria o mediante entrega de cheques emitidos por la Tesorería del Estado contra la cuenta corriente del Tesoro Público del Banco de España, admitiéndose también en el art. 121 de la LGP la utilización de otros documentos o medios de pago, sean o no bancarios.

Aunque no exista un plazo determinado para proceder al pago, el art. 45 de la LGP establece que, si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36 del mismo texto legal, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

El interés de demora, será el interés legal del dinero vigente el día que venza el plazo señalado en el número anterior, sin perjuicio de lo establecido en Leyes especiales. (Art. 36.2 LGP).

El art. 46.1 de la LGP, prevé la prescripción del derecho a exigir el pago de las obligaciones reconocidas o liquidadas, en el plazo de cinco años, contado a partir de la fecha de notificación del correspondiente reconocimiento o liquidación, remitiendo al Código Civil respecto a la interrupción de la prescripción.

4 – ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

• El régimen Jurídico de los Créditos destinados a Gastos Reservados

Según dispone el art. 1 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, tienen la consideración de fondos reservados, los que se consignen como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado; caracterizándose respecto a los demás gastos públicos por la prohibición de publicidad y por estar dotados de un especial sistema de justificación y control.

Sólo podrán consignarse tales créditos en los Ministerios de Asuntos Exteriores, justicia e Interior y Defensa.

Los acuerdos de autorización, compromiso de gastos y reconocimiento de obligaciones, así como la expedición de las correspondientes propuestas de pago, que hayan de realizarse con cargo a los créditos de gastos reservados, no requerirán justificación documental; si bien los titulares de los Departamentos Ministeriales antes referidos dictarán, previo informe del Interventor General de la Administración del Estado, las normas internas necesarias para asegurar que el uso de los fondos reservados se efectúa por las autoridades del Estado a quienes se les asignen y únicamente para financiar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado.

Toda la información relativa a los créditos destinados a gastos reservados, así como la correspondiente a su utilización efectiva, tendrá la calificación de secreto, de acuerdo con las leyes vigentes en materia de secretos oficiales.

La Ley 11/1995, de 11 de mayo, sólo afecta al ámbito presupuestario de la Administración del Estado, no afectando, por consiguiente, a las condiciones de los gastos reservados en Administraciones de Comunidades Autónomas donde también existan, en razón de las competencias materiales asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

• Tramitación anticipada de Expedientes de Gasto

La tramitación anticipada de expedientes de gasto representa una excepción al principio de temporalidad del Presupuesto, en el sentido de que la gestión de los créditos presupuestarios debe realizarse dentro del año natural, basada en que dicha gestión puede resultar laboriosa en determinados casos y exigir un tiempo considerable, impidiendo, por ejemplo, que se inicien los trámites de ejecución de muchos gastos al comienzo del año (si previamente no se hubieran comenzado a tramitar los expedientes), o que se pongan en peligro de anulación ciertos créditos al cierre del ejercicio (si el lapso temporal que resta hasta la conclusión del mismo es corto).

Para evitar problemas se ha permitido normalmente la tramitación anticipada de los expedientes de gasto.

Se adelanta el compromiso de gasto a un momento anterior a la aprobación de los créditos presupuestarios, exigiéndose normalmente que exista crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos que se encuentren en vigor en el momento de iniciarse la tramitación anticipada de los expedientes y que suceda lo mismo en el Proyecto de Ley de presupuestos que estén debatiendo las Cortes Generales, mencionándose entonces en los expedientes que el gasto se encuentra condicionado a la existencia (futura) de crédito presupuestario.

Aprobados los Presupuestos del ejercicio en que el gasto deba efectuarse, las actuaciones administrativas previamente practicadas serán eficaces, contabilizándose la autorización y el compromiso con cargo a los créditos a que deban imputarse los gastos y haciendo constar por los órganos que propusieron éstos que subsisten las circunstancias de hecho y de derecho que condicionaron en su día la propuesta de gasto.

• Anticipos de Caja Fija

El art. 79.7 de la LGP establece lo siguiente:

No tendrán la condición de pagos a justificar las provisiones de fondos de carácter permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención de gastos periódicos o repetitivos. Estos anticipos de caja fija tendrán la consideración de operaciones extrapresupuestarias y su cuantía global no podrá exceder para cada Ministerio y Organismo Autónomo del 7% del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del Presupuesto vigente en cada momento. Las unidades administrativas responsables de estos fondos justificarán su aplicación o situación conforme se establezca reglamentariamente y tales fondos formarán parte integrante del Tesoro Público.

Se autoriza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del 7% previsto en este artículo, hasta un máximo del 14% del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del Presupuesto vigente en cada momento.

Los gastos a que se refiere el artículo señalado, son: Los relativos a las dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación y otros similares, así como los de teléfono, energía eléctrica y combustible.

Se trata de gastos ordinarios de funcionamiento de los servicios, que se materializan en una serie de prestaciones sucesivas, para cuya gestión no estaría justificado, ni acaso sería posible, seguir los laboriosos procedimientos administrativos ordinarios.

La única condición para que la propuesta prospere, es que se respeten los límites legales de carácter cuantitativo (el 7% de los gastos corrientes del Presupuesto). Los gastos están excluidos de fiscalización previa, aunque exista control meramente contable de los Interventores.

En el sistema de anticipos de Caja Fija todas las operaciones tienen lugar después de realizado el gasto, expidiéndose y registrándose los documentos contables una vez aprobadas las cuentas y en función de las cantidades justificadas en las mismas.

• Pagos a Justificar

Dice el art. 79.1 de la LGP:

Tendrán el carácter de pagos a justificar, las cantidades que excepcionalmente se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa a que se refiere el artículo anterior.

Esto es: la documentación que justifique la realización de la prestación o el derecho del acreedor.

Favorecer la agilidad administrativa y evitar el rigorismo de la regla del servicio hecho son los objetivos de ese procedimiento especial de ejecución presupuestaria, alternativo al de anticipos de Caja fija que acabamos de observar (por lo que su objeto no está en los gastos periódicos y repetitivos, salvo que su importe supere el 7% del total de los créditos del capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del Presupuesto vigente).

El art. 79.2 de la LGP enumera los supuestos en que procederá la expedición de órdenes a justificar:

Procederá la expedición de órdenes a justificar en los supuestos siguientes:

- Cuando los documentos justificativos no puedan aportarse antes de formular la propuesta de pago.
- Cuando los servicios o prestaciones a que se refieren hayan tenido lugar en territorio extranjero.
- En los casos de servicios no transferidos a las CCAA y que por carecer la Administración Central de una estructura suficiente para llevarlas a la práctica sea encomendada su realización a dichas Comunidades.

El mismo carácter tendrán las órdenes de pago que expidan los organismos autónomos del Estado y que tengan por objeto satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del organismo de que se trate.

Los perceptores de las órdenes de pago a justificar quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades recibidas y sujetos al régimen de responsabilidades previsto en la presente Ley (art.79.4 LGP).

El plazo de rendición de cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses. Además, el Director General del Tesoro y Política Financiera y, en su caso, los Presidentes o Directores de los OOAA del Estado, podrán excepcionalmente ampliar los plazos anteriores a seis y doce meses, respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito, con informe de la Intervención delegada (art. 79.4 LGP).

La aprobación o reparo de la cuenta se llevará a cabo en el curso del mes siguiente a la fecha de aportación de los documentos justificativos (art. 79.5 LGP).

e) Pagos en el Extranjero

La normativa general vigente en materia de pagos en el extranjero aparece en el artículo 80 de la LGP, a cuyo tenor:

Los servicios del exterior, con el fin de limitar al mínimo indispensable el movimiento de divisas, podrá destinar los fondos que recauden al pago de obligaciones que, dentro de las consignaciones presupuestarias que se les asigne, deban satisfacer.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se efectuará respetando el principio de presupuesto bruto en los términos establecidos por el artículo 58 de esta Ley, a cuyo efecto, la Intervención de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, tomando como base las cuentas que periódicamente deberán rendir los citados servicios y, en su caso, los documentos contables expedidos por los Departamentos ministeriales correspondientes, realizará las aplicaciones presupuestarias que en cada caso proceda.

La combinación de este sistema con el previsto en el apartado 6º del artículo 79 de la LGP (que dispone que los gastos a realizar en el extranjero de importancia respecto al orden público, la seguridad nacional u otros relevantes a juicio del Consejo de Ministros, imputados en un ejercicio y librados a justificar, podrán ser objeto de ejecución y justificación en el siguiente) debería permitir a los Servicios del exterior disponer con suficiente antelación de los fondos que precisen, salvando así eventuales desfases en la tesorería.

• Obligaciones de Ejercicios Posteriores

Las autorizaciones y compromisos de gastos con efectos en Presupuestos futuros (que deben ser objeto de adecuada e independiente contabilización, como señala el artículo 61.8 de la LGP) se denominan contablemente operaciones de ejercicios posteriores, afectando a los gastos plurianuales; es decir, procedentes de obligaciones cuya prestación total, perfectamente determinada, se distribuye en varios ejercicios, también prefijados.

La aprobación y compromiso de estos gastos se hace por su importe total por el ordenador del gasto, si bien su realización queda supeditada a la existencia de crédito en el correspondiente ejercicio. Por la parte correspondiente a la anualidad corriente, la tramitación es la ordinaria. Por el contrario, la afectación de los créditos correspondientes a futuros ejercicios se efectúa en las sucesivas anualidades, tan pronto entran en vigor los siguientes Presupuestos.

Aprobado el expediente de gasto, se expedirá un documento por los gastos que se autoricen con cargo a ejercicios posteriores, recogiendo en el mismo el importe de todas las anualidades a que afecte el expediente. Este documento, junto con la autorización correspondiente a la anualidad en curso, será enviado por el Servicio que lo formule a la Oficina de Contabilidad en el Centro Gestor para su registro contable. Cuando los actos de autorización y disposición se acumulan, los compromisos de gastos de ejercicios futuros se registran mediante documentos en los que figuran los importes de todas las anualidades.

Al iniciarse un nuevo ejercicio económico. Las autorizaciones y compromisos de gastos adquiridos con cargo a ejercicios posteriores que estuviesen imputados al Presupuesto que se inicia, pasarán a contabilizarse como operaciones de ejercicio corriente.

• Procedimiento de Concesión de Subvenciones

Según Fernández Ferreres, la subvención es una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración Pública realiza a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin por el que se otorga.

La definición realizada por Arroyo Zapatero, dice que subvención es toda ayuda o favorecimiento económico que se realiza por la Administración Pública a órganos de la misma o a particulares.

Existe una imprecisión de contornos de la subvención, como puede ser el hecho de que en la mayoría de casos se conceda una subvención con relación al orden en que se ha realizado la solicitud, en lugar de utilizar otro tipo de criterio más justo, es consecuencia de un déficit de elaboración legislativa, que ha condicionado la inexistencia, de una concepción legislativa unitaria de las subvenciones y ayudas públicas.

Desde un punto de vista positivo, los apartados 1º y 2º del artículo 81 de la LGP delimitan el ámbito de aplicación de las normas contenidas en el mismo a las ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado o a sus OOAA, bien se trate de cualquier disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus OOAA a favor de personas o Entidades públicas o privadas para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, bien sea cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus OOAA y a las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea.

Los órganos componentes para el otorgamiento de subvenciones estatales son los titulares de los departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los OOAA. Existe, reserva de competencia del Consejo de Ministros para la concesión de subvenciones superiores a dos mil millones de pesetas.

El otorgamiento de subvenciones, podrá ser objeto de delegación.

Tendrán la consideración de beneficiarios de las subvenciones, quienes sean destinatarios de los fondos públicos y deban realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento o se encuentre en la situación que legitima su concesión (art. 81.4 LGP).

Como vemos, las técnicas subvencionales pueden sintetizarse en dos formas básicas, que pueden denominarse subvenciones ex ante y subvenciones ex post, cuyas respectivas dinámicas consisten en lo siguiente:

- **Subvenciones ex post:** Se conceden y hacen efectivas una vez que el beneficiario de las subvenciones haya realizado los presupuestos, condiciones o fines de las mismas.
- **Subvenciones ex ante:** Se conceden para que, una vez hechas efectivas, el beneficiario realice una determinada actividad que constituye el fin de la subvención.

Actualmente, también se utiliza una tercera fórmula, que consiste en pagar una parte antes de realizar el gasto, y después de justificar el gasto, se pagan el resto.

El art. 81.4 de la LGP, establece como obligaciones de los beneficiarios:

- Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- Acreditar ante la entidad concedente o, en su caso, ante la entidad colaboradora o las CCAA, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda.
- El sometimiento a las actuaciones de comprobación a efectuar por la entidad concedente o, en su caso, la entidad colaboradora o las CCAA, y a las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, en relación con las subvenciones y ayudas concedidas y a las previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas.
- Comunicar a la entidad concedente o, en su caso, a la entidad colaboradora o a las CCAA, la obtención de subvenciones o ayudas para la misma finalidad procedente de cualesquiera Administraciones o entes públicos nacionales o internacionales.

También deberán, los beneficiarios de las subvenciones, acreditar previamente al cobro y en la forma que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social (art. 81.7 LGP).

El art. 81.5 de la LGP, contempla la posible existencia de Entidades Colaboradoras, configurando como tales a las Sociedades Estatales, Corporaciones de derecho público y Fundaciones que estén bajo el protectorado de un Ente de Derecho Público, así como las personas jurídicas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

La entidad colaboradora, actuará en nombre y por cuenta del Departamento u Organismo concedente a todos los efectos relacionados con la subvención o ayuda, que, en ningún caso, se considerará integrante de su patrimonio, y sus obligaciones consisten en (art. 81.5 LGP):

- Entregar a los beneficiarios los fondos recibidos de acuerdo con los criterios establecidos en las normas reguladoras de la subvención o ayuda.
- Verificar, en su caso, el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para su otorgamiento.
- Justificar la aplicación de los fondos percibidos ante la entidad concedente y, en su caso, entregar la justificación presentada por los beneficiarios.
- Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión de dichos fondos pueda efectuarse la entidad concedente y a las de control financiero que realice la Intervención General de la Administración del Estado y a los procedimientos fiscalizadores del tribunal de cuentas.

La adjudicación de las subvenciones puede ser directa o con libre concurrencia de interesados. Esta última es la forma general, otorgándose bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. A estos efectos, establece el art. 81.6 LGP:

Los Ministros correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por Orden ministerial, previo informe de los Servicios Jurídicos correspondientes, serán objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado y contendrán como mínimo los siguientes extremos:

- Definición del objeto de la subvención.
- Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención o ayuda y forma de acreditarlos.
- Las condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las entidades colaboradoras.
- Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- En el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrán de aportar los beneficiarios.
- Las medidas de garantía a favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de subvenciones concedidas.
- Forma de conceder la subvención.
- Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por el Tribunal de Cuentas.

El mismo precepto legal exceptúa de la necesidad de publicidad cuando las ayudas o subvenciones tengan asignación normativa en los Presupuestos Generales del Estado o su otorgamiento o cuantía resulten impuestos para la Administración en virtud de normas de rango legal.

Podrá modificarse la resolución de concesión de subvenciones cuando se compruebe que las condiciones tenidas en cuenta para la concesión fueron alteradas, así como cuando concurren subvenciones o ayudas otorgadas por otras Administraciones o Entes Públicos o privados, nacionales o internacionales.

El reintegro de las cantidades subvencionadas y la exigencia de intereses de demora desde el momento del pago de la subvención, procederá en los supuestos siguientes (art. 81.9 LGP):

- Incumplimiento de la obligación de justificación.
- Obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.
- Incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida.
- Incumplimiento de las condiciones impuestas a las Entidades colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención.

Igualmente, procederá el reintegro, cuando el importe de las subvenciones concedidas supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

5 – MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

• Incorporación de Remanentes:

El art. 62 de la LGP, dice:

Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las establecidas en el apartado b) del artículo 49 y en el artículo 73 de la presente Ley.

La reforma del artículo 49 b) de la LGP, por la Ley 11/1996, dice que al ejercicio presupuestario se imputarán:

Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

El art. 73 de la LGP, dice:

- No obstante lo dispuesto en el art. 62 de esta Ley, podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente:
- Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizadas, respectivamente, en el último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido utilizarse durante el mismo.
- Los créditos que amparen compromisos de gasto por operaciones corrientes contraídos antes del último mes del ejercicio y que, por causas justificadas, no haya podido realizarse durante el mismo.
- Los créditos para operaciones de capital.
- Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.
- Los créditos generados por las operaciones que enumera el artículo 71 de la presente Ley.
- Los remanentes incorporados según lo prevenido en el párrafo anterior, únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en que la incorporación se acuerde.

	CRÉDITO	1.000.000
A)	AUTORIZACIÓN	800.000
	Saldo presupuestario	200.000
B)	DISPOSICIÓN	780.000
	Saldo autorizado	20.000
C)	RECONOCIMIENTO	750.000
	Saldo disponible	30.000
D)	ORDENACIÓN	750.000
	Saldo obligaciones	0
E)	PAGO	750.000

• **Gastos Plurianuales.**

El art. 60 de la LGP, dice:

No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

El art. 61 de la LGP, dice:

- La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado.

- Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autorice, siempre que se encuentren en alguno de los casos que a continuación se enumeran:
- Inversiones y transferencias de capital.
- Transferencias corrientes derivadas de normas con rango de Ley.
- Gastos en bienes y servicios cuya contratación, bajo las modalidades establecidas en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, no pueda ser estipulada o resulte antieconómica por plazo de un año.
- Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por organismos autónomos.
- Cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus organismos autónomos.
- Activos financieros.

El art. 61 de la LGP, permite la adquisición de compromisos de gasto de carácter plurianual. Para que estos gastos puedan realizarse, resulta imprescindible que los presupuestos a los que en el futuro se vayan a imputar estos compromisos, contemplen los correspondientes créditos, por lo que su eficacia real es muy relativa, al no poder garantizar que en el futuro estos gastos plurianuales tendrán cobertura presupuestaria. Aunque hay que recordar que al tratarse de un gasto comprometido, vincula a terceros, y estos podrán reclamar a los Tribunales el pago de los mismos, en caso de no preverse crédito presupuestario. Lo que se suele hacer en el caso de que cambie el Gobierno, es realizar un cambio en las condiciones.

El art. 61.3 de la LGP, dice:

El número de ejercicios a que puedan aplicarse los gastos referidos en los apartados, a), b), c) y f) del número 2 no será superior a cuatro. Asimismo, el gasto que en tales casos se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que se impute la operación, definido a nivel de vinculación, los siguientes porcentajes: En el ejercicio inmediato siguiente, el 70%; en el segundo ejercicio, el 60%, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50%.

El art. 61.3, ¿Se refiere a que los gastos plurianuales se realizarán en cuatro o en cinco años?

Existen dos interpretaciones del mencionado artículo. Una de las posturas sostiene que los gastos se convierten en plurianuales a partir de que sobrepasan el periodo presupuestario de un año, y por ello el artículo 61.3, indica que el gasto a realizar en los ejercicios posteriores no podrá sobrepasar la cantidad del crédito inicial, y que el ejercicio inmediato siguiente a que se refiere, se trataría del año siguiente al del ejercicio inicial, quedándose por tanto establecido de la siguiente forma:

1er Año	2º Año	3er Año	4º Año	5º Año
100%	70%	60%	50%	50%

La otra postura, sostiene que el art. 61.3, deja bien claro que no se podrán aplicar estos gastos durante más de cuatro ejercicios, por lo tanto, está claro que no podrán ser cinco (hubiese sido una contradicción que establezcan un límite de cuatro años, para en el mismo artículo saltarse dicha limitación). En referencia al límite cuantitativo establecido, sostiene que el ejercicio inmediato siguiente a que se refiere el mencionado artículo, se trata del primer ejercicio, pues hemos de recordar que el presupuesto se aprueba el 31 de diciembre y que por lo tanto, el ejercicio a aplicar a partir del 1 de enero (que es el día que comienza el primer ejercicio), es el ejercicio inmediato siguiente a que se refiere dicho artículo. Asimismo, es fácil deducir que el objetivo del legislador, era evitar que todo se gastase en el primer presupuesto y que al mismo tiempo se dedicase una mayor cantidad de dinero, durante los primeros años, por ser en estos donde mayor gasto puede recaer. Por lo tanto la estructura quedaría establecida de la siguiente manera:

1er Año	2º Año	3er Año	4º Año
70%	60%	50%	50%

El punto 4 del art. 61, dice:

Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, para los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, podrán adquirirse compromisos de gastos que haya de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

A estos efectos, cuando en los créditos presupuestarios se encuentren incluidos proyectos de las características señaladas anteriormente, los porcentajes a que se refiere el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre dichos créditos, una vez deducida la anualidad correspondiente a dichos proyectos.

¿Qué interpretación se puede dar del art. 61.4 de la LGP?

Existen diferentes interpretaciones.

Una de ellas sostiene, que podría realizarse en cinco años, sobre la base de los argumentos anteriormente expuestos, siendo los porcentajes a aplicar los mismos.

Otra argumentación sostiene que se realizaría en cuatro años, argumentando lo expuesto anteriormente.

Otra argumentación sostiene que se realizaría en cuatro años, pero que los porcentajes máximos a aplicar serán, teniendo en cuenta que lo indicado en la última línea de este artículo (una vez deducida la anualidad correspondiente a dichos proyectos), se refiere a que el 60% a que se refiere el segundo año es el 60% de la cantidad destinada como tope máximo del primer ejercicio, que el 50% a que se refiere el tercer y cuarto año, se refiere al 50% de la cantidad destinada como tope máximo en el tercer y cuarto año. Quedaría de la siguiente manera:

1er Año	2º Año	3er Año	4º Año
70%	42%	21%	10,5%

Otra argumentación sostiene que se realizará en cuatro años, pero que los porcentajes máximos a aplicar serán, teniendo en cuenta que lo indicado en la última línea de este artículo (una vez deducida la anualidad correspondiente a dichos proyectos), se refiere a que los porcentajes a aplicar en los próximos ejercicios, serán el porcentaje de la cantidad no gastada en el ejercicio anterior.

Ejem. Si he de gastarme 100.000.000 de ptas. en cuatro años, el reparto sería el siguiente: Si el primer año me gasto 50.000.000 (que está dentro del límite establecido para el primer año), el segundo podría gastarme un máximo de 30.000.000 (que es el 60% de los 50.000.000 de ptas. que me quedarían por gastar), si me gastase los 30.000.000, me quedarían 20.000.000. El tercer año podría gastarme un máximo de 10.000.000 de ptas. (que equivale al 50% de los 20.000.000 que me quedaban). El cuarto año sólo me podría gastar 5.000.000 (que es el 50% de los 10.000.000 que me quedan por gastar). Aunque me gastase los 5.000.000 de ptas., si le sumamos los 50.000.000 del primer año, los 30.000.000 del segundo y los 10.000.000 del tercer año, suman un total de 95.000.000 de ptas.

Este último planteamiento es el que más se ajusta al literal de lo expuesto en el art. 61.4 de la LGP, sin embargo es matemáticamente imposible de aplicar. Es por este motivo por el que el Profesor considera la tercera opción como la más correcta. También argumenta a favor de este posicionamiento, que se considera que la intención del legislador con este artículo, es que en este tipo de gastos, se destine mayor cantidad de dinero durante los primeros ejercicios.

• Transferencias de Créditos

Los artículos 67 a 70 de la LGP, configuran un sistema escalonado de atribución de competencias en referencia a las transferencias de créditos, así como las limitaciones a que estarán sujetas éstas.

El art. 67 dice:

Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y a iniciativa de los Departamentos Ministeriales afectados:

- Autorizar transferencias de créditos entre uno o varios programas incluidos en la misma función, correspondientes a servicios u Organismos autónomos de diferentes Departamentos ministeriales.
- Autorizar las transferencias de créditos entre programas incluidos en distintas funciones, correspondientes a servicios u Organismos autónomos de diferentes Departamentos ministeriales, siempre que se trate de reorganización administrativas o que se produzcan como consecuencia de la aplicación de los recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o de Fondo Social Europeo.

El Consejo de Ministros, a propuesta del de Economía y Hacienda, podrá autorizar transferencias de crédito de las dotaciones no utilizadas en los programas de las distintas secciones del Presupuesto a los distintos conceptos del programa de imprevistos y funciones no clasificadas, habilitando a tal efecto los créditos que sean necesarios, para su ulterior reasignación.

Las Transferencias de Créditos constituyen un expediente de flexibilización de la autorización presupuestaria de la vinculación de los créditos presupuestarios, adquiriendo un carácter instrumental destinado a facilitar la cobertura del gasto en determinados supuestos, sin necesidad de recurrir a una nueva autorización, pudiéndose alterar la naturaleza de los gastos inicialmente aprobados.

El resto de artículos, hasta el 70 de la LGP, realiza la relación de órganos que tendrán la potestad de transferir créditos en relación a las materias.

Las Transferencias de Créditos suponen una excepción de diferentes principios presupuestarios, por lo que deberá de estar sujeto a unas limitaciones, que vienen establecidas en el art. 70 de la LGP:

Las Transferencias de créditos de cualquier clase estarán sujetas a las siguientes limitaciones:

- No afectación a los créditos ampliables, ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.
- No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni a créditos incorporados como consecuencia de remanentes de ejercicios anteriores.
- No incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

Las anteriores limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, ni serán de aplicación cuando se trate de créditos modificados como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

d) Créditos Coyunturales

Los créditos coyunturales, son aquellos que no se pueden prever.

El art. 57 de la LGP, dice:

Al servicio de la política presupuestaria de coyuntura económica – social existirán, entre otros, los siguientes medios:

- Un crédito de acción coyuntural que se incluirá en el Presupuesto del Estado para programas de inversión.
- La no disponibilidad hasta un 10%, como máximo, de los créditos para operaciones de capital que figuren en los Presupuestos del Estado y Organismos Autónomos del respectivo ejercicio.

Cuando en el crédito de acción coyuntural, incluido en el Presupuesto del Estado, figuren especificados los programas de inversión a realizar, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá disponer de aquél si la situación económica así lo requiere, A tal efecto se realizarán las transferencias que procedan a la sección del Presupuesto a que corresponda el programa.....

El Gobierno cuenta con dos importantes herramientas para lograr adecuar la política presupuestaria a eventuales ocasiones de la coyuntura económica:

Por un lado la contemplada en la letra b) del apartado 1 de este artículo, de manera que en función de la autorización presupuestaria se podrá gastar hasta el límite de lo consignado en los créditos presupuestarios, salvo que el Gobierno determine la no disponibilidad de, como máximo, el 10% de esos créditos de capital.

En cuanto a los créditos coyunturales, debe decirse, que pesa sobre el Gobierno la especificación de los objetivos concretos de los gastos a realizar (cuando la Ley de Presupuestos haya previsto ya los programas a desarrollar) y realizar las oportunas transferencias a las correspondientes secciones, lo que afecta a la especialidad cualitativa; pero también a la vertiente cuantitativa de este principio porque el límite del gasto autorizado no aparece ya fijado en la Ley de Presupuestos, sino que ha de determinarse en su caso, por el Gobierno en un momento posterior. Por último, si los Presupuestos no consignaron los programas o se considera necesario modificar los ya aprobados, el crédito coyuntural carece de valor jurídico dado que las Cortes Generales no se encuentran condicionadas a la necesidad de aprobación del proyecto de Ley que les remite el ejecutivo.

e) Créditos Ampliables

El art. 66 de la LGP, dice:

No obstante lo dispuesto en los arts. 59 y 60 de esta Ley tendrán, excepcionalmente, la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo, y debidamente explicitados, se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio, según disposiciones con rango de ley.

La justificación de este tipo de créditos, cuya cuantía determinada inicialmente puede ser objeto de ampliación posterior, es doble, como vemos en el precepto que se ha transcrito; para atender obligaciones específicas del ejercicio, cuya cuantía y carácter inaplazable así lo requiera, y para financiar finalidades concretas con ingresos afectados.

Formalmente, deben aparecer reflejados estos créditos de manera taxativa y clara en el estado de gastos de la Ley de Presupuestos que los prevea, que también debe determinarse expresamente si serán los titulares de los Departamentos Ministeriales los competentes para la autorización de las ampliaciones de créditos; de lo contrario (si no hay atribución expresa a los mismos) será el Ministro de Economía y Hacienda el competente para proceder a su autorización.

II – LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL PRESUPUESTO

Guarda relación directa con el tipo de criterio utilizado. Según sea Criterio de Caja, Criterio de Devengo o Criterio Mixto.

La normativa básica se contiene en los arts. 49, 83 y 84 de la LGP, que cada año se desarrollan por una Orden de liquidación y cierre del ejercicio, además de las que regulan la Contabilidad Pública.

A su tenor el Presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente. Ello supone que deben imputarse a cada ejercicio:

- Los derechos liquidados durante el mismo, aunque se hubieran devengado en ejercicios anteriores.
- Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

En consonancia con el art. 62 de la LGP, los remanentes de créditos para gastos no afectados a obligaciones reconocidas, que existan a fin de diciembre de cada ejercicio, quedarán anulados de pleno derecho, salvo los supuestos previstos en el apartado b) del art. 49 y en el art. 73 de la misma Ley.

Finalmente, el art. 133.2 de la LGP, prevé que la liquidación de los presupuestos debe incorporarse a la Cuenta de la Administración General del Estado.

LECCIÓN 8

CICLO PRESUPUESTARIO (III):

CONTROL DEL PRESUPUESTO

I – CONCEPTO, NATURALEZA Y CLASES DE CONTROL

1 – CONCEPTO

El control presupuestario es la actividad cuyo objeto consiste en verificar que la actividad de un órgano se acomoda a la legalidad vigente y ha cumplido los objetivos que previamente le habían sido marcados por un coste razonable.

2 – NATURALEZA DEL CONTROL

Existen dos tipos de control:

- De Legalidad: comprueba la sujeción de lo actuado, al ordenamiento jurídico.
- De Economicidad: Verifica que se han cumplido los objetivos con un coste razonable. Que se ha efectuado una buena gestión financiera, teniendo en cuenta los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

El art. 31.2 de la CE, dice:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía.

3 – CLASES DE CONTROL

- **Clasificación General**
- Control Social: Es un tipo de control difícil de precisar, basado en los usos y costumbres. No existe sanción, teniendo una transcendencia social.
- Control Político: Se fundamenta en la separación de poderes y en el art. 66.2 de la CE, que establece:

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.

- Control Judicial: Se equipara con el control de legalidad. Lo realizan los jueces.
- Control Administrativo: Implica control interno. La Administración es la que actúa y la que controla.
- **Otras Clasificaciones**
- Según el objeto:
 - Control de Legalidad: Si se ha actuado de acuerdo con la Ley.
 - Control de Oportunidad: En el que se valora la idoneidad de la decisión.
 - Control de Economicidad: Se controla la Gestión financiera.
- Según el momento en que se efectúa el control:
 - Controles Previos
 - Controles simultáneos.
 - Controles Posteriores.

Los previos y simultáneos son más eficaces para corregir las posibles irregularidades o inconvenientes, mientras que los posteriores, apto para la exigencia de responsabilidades y para efectuar valoraciones globales sobre la ejecución de los presupuestos, poco puede ya modificar el desarrollo de ésta y sus posibles efectos desfavorables.

- Según el sujeto:
 - *Control externo*: Desempeñado por el legislativo, bien directamente bien a través de órganos especializados dependientes del mismo.
 - *Control Interno*: Llevado a cabo por la propia Administración (si bien por órganos diferentes de los gestores) con el fin de detectar y corregir de forma simultánea a la propia gestión los posibles defectos en que ésta pudiera incurrir.

Los controles internos, son más eficaces que los externos.

II – LA FUNCIÓN DE CONTROL

• CONFIGURACIÓN HISTÓRICA

El control, se configura en el Estado Liberal, como sometido a la autoimposición, derivado de la soberanía popular cuyo depositario es el Parlamento y en términos jurídicos, como exigencia del principio de legalidad de ingresos y gastos, la gestión de los cuales debe conformarse a la autorización parlamentaria, correspondiendo también al legislativo el control último de tal gestión. Existían el control externo (realizado por otros órganos) y el interno (realizado por la propia Administración).

2– CONTENIDO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

Los aspectos que definen la función de control son:

- a) Su Ámbito: Objetivo, Subjetivo y Temporal.
- b) Su Carácter: Constitucional y Objetivo.
- c) Su Objeto o Finalidad.

- Ámbito de aplicación que abarca la función de control:
- Ámbito Objetivo: El control debe extenderse a toda la gestión administrativa de fondos públicos, puesto que la CE en su art. 134, obliga a que los presupuestos recojan la totalidad de gastos e ingresos del sector Público, es obvio que el control de la gestión presupuestaria debe extenderse a cualquier utilización de dinero público, sea cual sea la finalidad prevista para la misma o el tipo de gasto en que se traduzca.
- Ámbito Subjetivo: Abarca a todos los sujetos que intervengan en el manejo de los fondos públicos. La Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, Sociedades estatales, la Seguridad Social, demás entes públicos, y aquellos entes privados que reciban fondos públicos, siguiendo el llamado criterio LONGA MANU, consistente en que allí donde llega el dinero público debe llegar también su control, el control sigue al gasto, de manera que en el supuesto de que a un sujeto particular se le arbitre la posibilidad de utilizar y disponer de fondos de la colectividad, es lógico que esta pueda, a través del control pertinente, verificar si el empleo dado a esos fondos responde a las finalidades y a los objetivos para los que se habían concedido. Especialmente ilustrativo de este principio es el caso de las subvenciones.
- Ámbito Temporal: Comprobación de que no se contraen obligaciones fuera del período habilitado por las leyes de Presupuestos.
- Carácter de la función de Control:
- Carácter Constitucional: El cumplimiento de la Ley de Presupuestos, no sólo afecta a la legalidad de la actuación administrativa, sino, mucho más ampliamente, a las relaciones entre poderes del Estado.
- Carácter Objetivo: Deben ser órganos distintos a los gestores quienes examinen y comprueben la actuación de éstos.
- Objeto de la función de Control: Es la verificación del cumplimiento de los principios rectores del gasto público, es decir, que se respete el principio de legalidad y se atienda a los criterios de eficiencia y economía. La comprobación del compromiso del gasto en relación con el crédito presupuestario, la comprobación de los pagos realizados y de su justificación, la comprobación de la inversión, y en general, la de todos los requisitos que la legislación presupuestaria impone a la realización y ejecución de los gastos públicos.

III – CONTROL INTERNO

El control interno, es aquel efectuado por la propia Administración sobre todos los actos, documentos y expedientes de los que se deriven derechos y obligaciones de contenidos económico (art. 92 LGP).

El Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), caracteriza el sistema de control interno por las siguientes notas:

- Ejercerse con plena autonomía respecto de las autoridades y órganos controlados.
- Realizarse mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero.
- Ejercerse de forma desconcentrada de acuerdo con la competencia del órgano controlado.
- Hacen referencia tanto al aspecto legal como a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

• **CONTROL DE LEGALIDAD**

• **La Función Interventora**

Según indica el art. 16.2 de la LGP:

La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El ámbito objetivo de la función interventora viene desarrollado en el art. 92 de la LGP, que dice:

Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración Civil o Militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias"

En el ámbito subjetivo, la función interventora, se extiende además de a la Administración Civil y Militar, a los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo (art. 99 LGP).

Con relación a los organismos autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o análogo, hay que recordar que estos ya no existen desde la aplicación de la LOFAGE.

La función Interventora corresponde, según los arts. 16 y 94 de la LGP, a la IGAE y a sus Interventores delegados.

• Fases de la Función Interventora

Se especifican en el art. 9 del RD 2.188/1995 y en el art. 93.2 de la LGP que dice:

El ejercicio de la función interventora comprenderá:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios, que comprenderá el examen documental.

Fase del Procedimiento de gasto público	Modalidad de control aplicable
Autorización del gasto	Intervención crítica o fiscalización previa de la autorización del gasto ¿?
Reconocimiento de la obligación	Intervención previa de la liquidación del gasto e Intervención material de la inversión
Ordenación del pago	Intervención formal de la ordenación del pago
Realización del pago	Intervención material del pago

La Fase de Fiscalización Previa: Es la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. Mediante esta fase se pretende asegurar que la ejecución de los Presupuestos se atiene al carácter limitado de los créditos presupuestarios, de forma que, tal y como prevé el art. 60 de la LGP, no puedan contraerse obligaciones que rebasen el crédito disponible. Pero también es en esta fase en la que se comprueba que la decisión se adoptó por quien tenía competencia para ello y con arreglo a la normativa aplicable.

La Fiscalización se manifiesta a través del llamado acto de fiscalización, mediante el que el Interventor declara estar conforme o poner reparos a la decisión adoptada.

¿Cuándo debe existir una Intervención crítica o previa?. ¿La Intervención crítica o previa, afecta a la Fase de Autorización del Gasto?.

Según indica el art. 16.2 de la LGP:

La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El art. 92 de la LGP, señala:

Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración Civil o Militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias"

El art. 93.2 de la LGP, dice:

El ejercicio de la función interventora comprenderá:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios, que comprenderá el examen documental.

Existen diferentes posturas doctrinales sobre la cuestión de que la función interventora incluya la fase de Autorización del Gasto.

Analizando el art. 16.2 y 92 de la LGP, vemos que de los mismos se desprende con bastante claridad, que no incluye a la Autorización del Gasto, pues como hemos visto, dicha autorización es un mero acto administrativo del que no se desprenden derechos ni obligaciones, pues no vincula ni obliga a la Administración con terceros. Por lo tanto no da lugar al reconocimiento de derechos ni obligaciones, como señala el art. 16,2 de la LGP, ni del mismo se derivan derechos u obligaciones, como señala el art. 92 de la LGP.

El problema se plantea al analizar el contenido del art. 93.2 de la LGP, al indicar que la intervención crítica o previa se aplicará a todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores. Respecto a este punto existen autores que defienden que la autorización del gasto, es un acto susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico, pues el mismo, es trámite necesario para producirse el compromiso del gasto (acto o documento, que sí que produce derechos u obligaciones de contenido económico). Existen otros autores que defienden que, una cosa es que el acto en sí sea susceptible de producir derechos y obligaciones, y otra muy distinta es que, con arreglo a un procedimiento establecido, un acto sea necesario realizarse para poder realizar el siguiente y que ello no tiene relación directa con lo expuesto en este artículo.

En el art. 97 de la LGP (como veremos posteriormente), se regula la suspensión de la tramitación del expediente, en los casos previstos en dicho artículo, sí el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos. La suspensión descrita en el artículo señalado, sólo puede afectar a las fases D, K, O. No afecta a la fase de Autorización del pago (A), ni al pago. Hay autores que defienden (y entre ellos el profesor), que analizado este artículo junto con los anteriores, nos ayuda a comprender que al parecer la intención del legislador ha sido, no incluir en el proceso de control, la fase de Autorización del Gasto

En la práctica, la fase de autorización del gasto, sí que se controla, en base a lo establecido de forma expresa en el Real Decreto 2.188/1995, el cual introduce algunas modificaciones sobre el esquema diseñado por la Ley General Presupuestaria, efectuadas con la finalidad de adaptar de modo más adecuado las distintas modalidades de intervención a cada una de las fases del procedimiento administrativo del gasto. Aunque hay autores que mantienen que dichas modificaciones deberían haberse operado mediante la reforma de la Ley General Presupuestaria y no por vía reglamentaria, lo que ofrece serias dudas acerca de su legalidad, al contradecir algunos aspectos de la Ley.

Según el Profesor: Como hemos visto, con la Ley en la mano, más bien parece que la autorización no deba ser sometida a control, sin embargo en la práctica, atendiendo a lo que es lógico y en aplicación del RD 2.188/1995, sí que se controla. No obstante, al haber dejado la Ley una puerta a la interpretación, y que esa interpretación es para la mayoría de la doctrina, la no inclusión de la Autorización del gasto en la fase de intervención, la mejor solución sería modificar la Ley General Presupuestaria e incluir esta fase, de forma clara y expresa, como sometida a Intervención.

¿Qué ocurriría si no se interviene una de las fases?

La respuesta a esta cuestión, varía según consideremos que la autorización del gasto está o no sometida a intervención crítica. Si la intervención afecta a todas las fases, la no intervención crítica de una de ellas, supondría la nulidad del acto. Por el contrario, si la intervención crítica no afecta a la autorización, la consecuencia de una no intervención crítica de la misma, afectaría a la eficacia de la decisión administrativa, pero no a su validez.

Por tanto llegamos a la conclusión de que en la práctica habría nulidad, pero esto es un problema que crea diferentes posturas, pues al ser la autorización un acto administrativo interno y que no crea vinculación ni obligación con terceros, atendiendo a su naturaleza, debería afectar a la eficacia pero no a su validez.

La competencia para realizar la Intervención, según el art. 8 del RD 2.188/1995:

Corresponde al Interventor General de la Administración del Estado la fiscalización previa en los actos de aprobación de los gastos que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, los que supongan una modificación de otros que hubiera fiscalizado la IGAE y los que deban ser informados por el Consejo de Estado o la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Los supuestos en los que no se exige el acto de fiscalización, caracterizados por su poca importancia se especifican en el art. 95 de la LGP:

1. No estarán sometidos a la intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 500.000 pesetas que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

Tampoco estarán sometidos a fiscalización previa los gastos menores de 500.000 pesetas que se realicen con cargo a fondos librados a justificar cuando los servicios o prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en territorio extranjero.

2. Por vía reglamentaria podrán ser excluidas la intervención previa las subvenciones con asignación nominativa.

Junto a estas excepciones, los párrafos 3,4 y 5 del art. 95 de la LGP, prevén un sistema de intervención previa limitada:

3. El Gobierno podrá acordar, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, que la intervención previa en cada uno de los Ministerios, Centros, Dependencias u Organismos se limite a comprobar los extremos siguientes:

- La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 61 de esta Ley.

- Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente.
- Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.

Los Interventores delegados podrán formular las observaciones complementarias que consideren convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.

4. Lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación respecto de las obligaciones o gastos de cuantía indeterminada y aquellos otros que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros.

5. Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada a que se refiere el número 3 de este artículo serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Los Interventores delegados que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de las mismas. Estos informes se remitirán al Jefe del Departamento, para que formule, en su caso, y en el plazo de quince días las alegaciones que considere oportunas, elevándolos posteriormente a la Intervención General de la Administración del Estado.

La Intervención General de la Administración del Estado dará cuenta al Consejo de Ministros y a los Centros directivos que resulten afectados de los resultados más importantes de la fiscalización realizada con posterioridad y, en su caso, propondrá las actuaciones que resulten aconsejables para asegurar que la administración de los recursos públicos se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

6. La fiscalización previa de los derechos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, estableciéndose las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la Intervención General de la Administración del Estado.

La Fase de Intervención material de la Inversión: Controla actos del reconocimiento del gasto. En esta fase se comprueba antes que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la Ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación. Trata de verificar (antes de liquidar el gasto o reconocer la obligación), la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato. Ha de inspeccionar que se cumpla la regla del servicio hecho.

La Fase de Intervención Formal de la Ordenación del Pago: Se limita a verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra el Tesoro Público.

La Fase de Intervención Material del pago: Su objeto es verificar que el pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza a favor del preceptor y por el importe establecido.

c) Procedimiento de la Función Interventora.

- Función interventora sobre gastos y pagos.

El procedimiento para el ejercicio de la función Interventora sobre Gastos y Pagos, se regula en los arts. 96 a 98 de la LGP y arts. 11 a 32 del RD 2.188/1995.

Si la Intervención considera que el expediente objeto de fiscalización se ajusta a la legalidad, hará constar su *conformidad*, mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivarla. En cambio, si la Intervención se manifiesta en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados deberá formular sus *reparos* por escrito.

El reparo adopta dos formas:

- Esencial.
- No esencial

a) Reparos Esenciales:

Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente en los casos previstos en el art. 97 de la LGP, y que son:

- Cuando se base en la insuficiencia del crédito o el propuesto no se considere adecuado.
- Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho de su preceptor.
- En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites que, a juicio de la Intervención, sean esenciales, o cuando estime que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero.
- Cuando el reparo derivase de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

Ha de tenerse en cuenta que, sin perjuicio de carácter suspensivo de los reparos, las opiniones de la Intervención respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión. De forma que cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado, planteará a la Intervención discrepancia motivada, que corresponderá resolverla al Interventor General de la Administración del Estado. Cuando haya sido este último quien formuló el reparo, o confirmó el de una Intervención Delegada subsistiendo la discrepancia, corresponderá al Consejo de Ministros adoptar la resolución definitiva (art. 98 LGP).

b) Reparos No esenciales.

El art. 98.2, dice:

La Intervención podrá emitir informe favorable no obstante los defectos que observe en el respectivo expediente, siempre que los requisitos o trámites incumplidos no sean esenciales, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de aquéllos y de la que se dará cuenta a dicha oficina.

Como vemos, todo gira en torno a la esencialidad. Como consecuencia, la eficacia del acto quedará condicionado hasta que el defecto se subsane.

En la fase de pago, el reparo será, no esencial pudiendo haber reparos no esenciales en las otras fases, pues el

art. 98 no hace alusión a ninguna fase.

- La Función Interventora sobre los Derechos e Ingresos.

Dispone el art. 96.2 de la LGP que, cuando el resultado de la fiscalización sea de disconformidad y ésta se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de la Hacienda Pública, la oposición se formalizará en nota de reparo, y de subsistir la discrepancia, mediante la interposición de los recursos o reclamaciones que procedan.

La Intervención, no suspende la tramitación del expediente en ningún caso.

- **OTROS TIPOS DE CONTROL**

- **Auditoría**

Estamos ante un tipo más moderno de control de legalidad, cuya justificación se encuentra en la diversificación de los esquemas jurídicos de actuación del Estado. En especial, viene exigido por la creciente tendencia a intervenir mediante entidades que adoptan formas de Derecho Privado, que se avienen mal con el rigor de la función interventora.

El art. 17.3 de la LGP, dispone que la Intervención General de la Administración del Estado, elaborará un plan anual de auditorías en el que se irán incluyendo la totalidad de los Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales.

Su contenido comprende la comprobación de todos los ingresos y pagos efectuados, la verificación de sus justificantes y de los asientos contables. De igual modo, se extiende a la comprobación materia de las existencias y al examen de los libros de contabilidad, balances, cuentas de resultados y demás estados financieros del centro auditado.

- **Control Financiero**

El control financiero se encuentra regulado en los artículos 17.1 y 18 de la LGP. El art. 17.1, dice:

El control de carácter financiero se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo prevenido en cada caso, respecto a los Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico – financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan. Dicha función podrá ejercerse con carácter permanente.

Esta forma de control, equivale a una verificación del buen funcionamiento de la ejecución presupuestaria.

Según el profesor ALBIÑANA, podemos diferenciar dos modalidades dentro de este tipo de control:

- Control Financiero Público: Se ejerce respecto de los Servicios, Organismos Autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualesquiera que sea su denominación y forma jurídica. La naturaleza de este control deriva de las relaciones de dependencia existentes entre los Entes autónomos (Servicio, Organismo o Sociedad) y el Ente Matriz (Administración del Estado). Pues los primeros no son más que un instrumento al servicio de una función pública.
- Control Financiero Parapúblico: Se ejerce respecto de las sociedades, empresas y particulares por razón de las subvenciones y ayudas recibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a fondos de la Unión Europea.

Formas de realizar el control financiero: Auditorías, examen de registros de operaciones individualizadas, etc.

El Procedimiento:

- El Interventor Delegado redacta un informe provisional que pone en conocimiento del órgano o ente controlado (sí hay discrepancia).
- El órgano controlado hace alegaciones en 15 días.
- La Intervención General redacta el informe definitivo.
- El informe definitivo lo traslada al órgano controlado y al Secretario de Estado de Hacienda y realiza un informe de actuación que dirige al órgano del que depende el controlado.
- El titular del departamento podrá mostrarse en conformidad o disconformidad.
- Si se muestra en disconformidad, acude al Ministro de Economía y Hacienda, que somete al Consejo de Ministros toda la tramitación.

• **Control de Eficacia**

Se trata de un control económico, que pretende conseguir una mejor gestión en el manejo de los fondos públicos, estableciendo las correlaciones necesarias en aquellas unidades del sector público cuya eficiencia sea menor.

El art. 17.2 de la LGP prevé dos sistemas o modalidades de ejercicio de esta clase de control.

La primera de ellas consiste en el análisis de la relación entre el coste y el rendimiento que ofrece cada uno de los servicios o inversiones. El segundo de los sistemas consiste en comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en los programas. Esta modalidad se halla vinculada a la progresiva implantación de la técnica del Presupuesto por programas, en el que cada centro gestor y sus unidades tienen asignados objetivos que han de cumplir.

d) Gastos Reservados

La Ley 11/1995, de 11 de mayo, dispone que los gastos reservados estén sometidos a un control administrativo interno que respete su peculiaridad y asegure su correcto uso. Prevé procedimientos específicos de control administrativo y justificación de los gastos reservados, que aseguren que son exclusivamente destinados a las finalidades específicas por las que fueron aprobados y, al mismo tiempo, garanticen la salvaguarda del secreto y la seguridad de las actuaciones y de las personas que en ellas participen. Se establece así mismo que los titulares de los Departamentos que dispongan de fondos reservados deberán informar periódicamente al Presidente del Gobierno sobre la utilización de los créditos para gastos reservados que se hayan consignado.

IV – CONTROL EXTERNO

1 – TRIBUNAL DE CUENTAS

Frente al deseo tradicional de que el legislativo controle la actuación del ejecutivo en la gestión de los Presupuestos, se ha observado a lo largo de la historia la insuficiencia de aquél para asumir con eficacia tales funciones. Ello ha motivado que ya desde muy antiguo se articularan órganos especializados que acometieran ese control, actuando con mayor o menor grado de independencia.

El órgano al que se encomienda el control externo de la ejecución del Presupuesto, es el Tribunal de Cuentas, previsto en el art. 136 de la CE:

- El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del 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.

La regulación del Tribunal de Cuentas, se encuentra en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 2/1982, de 12 de mayo, en la que se fijan su estructura, competencias y funciones, previéndose en ella una posterior Ley de Funcionamiento que no se promulgó hasta años después, siendo la Ley 7/1988, de 5 de abril.

Sus Funciones son dos:

- La fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del sector público.
- Enjuiciamiento contable respecto de las cuentas rendidas por quienes intervienen en el manejo de los fondos públicos, conociendo, en este segundo ámbito, de los llamados alcances de caudales públicos y de las obligaciones accesorias establecidas en garantía de su gestión.
- **Función Fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.**

Contenido: Con dicho término se está aludiendo al control de legalidad y también al control de oportunidad. El art. 9 de la LOTCtas. Indica que consiste en comprobar el sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. El art. 13 del mismo cuerpo legal, prevé un informe anual del Tribunal de Cuentas a las Cortes sobre la Cuenta General del Estado y demás del sector público, así como sobre la gestión del sector público estatal, el cual versará sobre los extremos que en dicho precepto se detallan.

Se pretende, que a través del Tribunal de Cuentas, las Cortes puedan contar con una exacta evaluación de la gestión presupuestaria, y no sólo en su aspecto de sometimiento a la legalidad, sino, quizás más significativo políticamente, en el aspecto de buena gestión.

Ámbito: Es ilimitado, los artículos 9 a 11 de su ley reguladora, le atribuyen el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, actuando por delegación de las Cortes, pero también el de toda la actividad económico financiera del sector público, incluyendo la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y, en particular, los contratos, el patrimonio de los entes públicos y los créditos presupuestarios. Su competencia se extiende no solamente al Estado y al sector público estatal, sino también a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, sector público dependiente de unas y otras y, finalmente, a los entes privados que reciben subvenciones, créditos, avales y ayudas del sector público.

Carácter: Sentado por el art. 136 de la CE, como supremo órgano fiscalizador, que ejerce sus funciones con sometimiento al ordenamiento jurídico pero con plena independencia, dotándose a sus miembros de unas garantías y un estatuto similar al de los jueces. Configurado orgánicamente como dependiente de las Cortes, para que actúe por delegación de éstas en el examen de la Cuenta General del Estado. No se excluye que existan órganos fiscalizadores autonómicos con similar carácter, según STC.

Procedimiento: Se regula por la Ley 7/1988, de 5 de abril, Ley de Funcionamiento, si bien se prevé la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo (LRJPAC). Se establece el impulso de oficio, y se admite, junto a la iniciativa del propio Tribunal, el inicio del procedimiento a instancia de las Cortes y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Cuenta con una serie de

competencias que le permiten exigir la colaboración a todas las entidades fiscalizadas, que vienen obligadas a suministrar los datos requeridos, así como para comisionar expertos para inspecciones, comprobaciones, revisiones, etc., sean o no funcionarios del organismo.

Efectos: Se manifiesta en la censura conforme o disconforme de las cuentas por parte del Tribunal. En este segundo caso si se han detectado irregularidades, infracciones o delitos se someten a la jurisdicción contable o a la penal, según la materia. El Tribunal plasma los resultados de la fiscalización en su Memoria anual a las Cortes, referida al sector público estatal, pero también en informes, notas, mociones, ordinarias y extraordinarias, que son elevadas a las Cortes y se publican en el BOE así como si se refieren al sector público regional, son sometidas a la Asamblea legislativa de la CCAA y se publican en el Boletín Oficial de ésta.

• Función Judicial del Tribunal de Cuentas

Contenido: Se limita al conocimiento de los supuestos que originan la llamada responsabilidad contable. Incurrir en ésta el que por acción u omisión contraria a la Ley origine el menoscabo de los caudales o efectos públicos, quedando obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

Dicha responsabilidad puede ser directa y subsidiaria. La *directa* se define como la propia de quienes hayan ejecutado, forzado o influido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. La *subsidiaria*, corresponde a quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de las obligaciones atribuidas de modo expreso por leyes y reglamentos den ocasión, directa o indirectamente, al menoscabo de los caudales públicos o a que no pueda conseguirse el resarcimiento del importe de las responsabilidades directas.

En los preceptos siguientes se establecen exenciones y atenuaciones de ambos tipos de responsabilidad.

Ámbito: Abarca todas las cuentas del sector público, conociendo el Tribunal de los expedientes por alcance y en relación con las obligaciones accesorias de garantía de los fondos públicos, como prescribe el art. 15 de la Ley Orgánica. La competencia del Tribunal se extiende a todos aquellos que recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

Carácter: Necesario, improrrogable, exclusivo y pleno.

Los órganos de control autonómico, no podrán realizar el enjuiciamiento contable. Tan sólo por la vía de delegación del art. 26.3 LOTCtas., podrá el órgano autonómico llevar a cabo la instrucción del expediente, pero no así su conocimiento y resolución, que compete en exclusiva al Tribunal de Cuentas.

Procedimiento: Desarrollado por la Ley de Funcionamiento. Se concede legitimación a los titulares de intereses directos o de derechos subjetivos, así como a la Administración, sin previa declaración de lesividad; admitiéndose igualmente la acción pública, sin necesidad de fianza ni de caución.

La personación de la Administración y de los Entes públicos será por los Abogados del Estado o por sus propios letrados, y la de los funcionarios y personal al servicio de los entes del sector público puede ser por sí mismos, asumiendo también su defensa.

Efecto: Es el de apreciación de la responsabilidad y el señalamiento de la correspondiente indemnización de daños y perjuicios. Si el Tribunal ha requerido la presentación o la corrección de acuerdo con sus reparos de algunas cuentas y ha habido incumplimiento por parte del requerido, procede la imposición de sanciones.

2 – CONTROL PARLAMENTARIO

Las Cortes cuentan también con competencia para realizar directamente el seguimiento y el control de la

gestión presupuestaria.

En este capítulo, cabe incluir los mecanismos normales de actuación parlamentaria, como mociones, interpelaciones al Gobierno, comisiones de investigación, debates en la Comisión de Presupuestos y otros.

El informe o resumen mensual que el art. 131 de la LGP obliga a realizar al Ministerio de Economía y Hacienda, se remite a las Cortes y se publica en el BOE. En él se han de contener el movimiento del Tesoro por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, así como la situación del mismo. Igualmente, deben recogerse las operaciones de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sus modificaciones, además de cualquier otro dato que se considere de interés general. Cabe afirmar respecto de este resumen mensual, que su eficacia se ve muy disminuida por su propia globalidad, no siendo previsible que de él pueda obtenerse por el Parlamento en mejor conocimiento de la gestión desarrollada. No obstante, puede derivarse una utilidad indirecta del mismo, al constreñir a la Administración a un funcionamiento diligente.

a) La Cuenta General del Estado

Regulada en los arts. 132 y siguientes de la LGP, constituye el arquetipo de control posterior a cargo del Parlamento sobre la ejecución de los Presupuestos.

Según prevé el art. 136 de la LGP, la Cuenta debe estar formalizada antes del 31 de agosto del ejercicio siguiente, fecha límite para su remisión al Tribunal de Cuentas, durante un plazo de seis meses a partir de su recepción el Tribunal procederá a su examen y comprobación, extendiendo la correspondiente declaración definitiva y elevándola a las Cortes con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno (art. 137 LGP).

Contenido: Se extiende a las cuentas de todas las Administraciones y entes integrantes del sector público estatal, tanto la de la Administración del Estado y las de sus Organismos Autónomos como las de la Seguridad Social, sociedades estatales y demás entes públicos, acompañándose de las cuentas y estados consolidados e integrados que reglamentariamente se determinen.

De todas ellas destaca la Cuenta de la Administración General del Estado, cuyo contenido es descrito por el art. 133 de la LGP. A ella se acompañarán, según prescribe el art. 134 de la LGP, una memoria explicativa del coste y el rendimiento de los servicios y una memoria sobre el cumplimiento de los objetivos programados, indicando los alcanzados y su coste. Se trata con ello de hacer realidad el control de la eficacia previsto como preceptivo en el art. 16 de la LGP.

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.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado, contendrá además de Los estados de Gastos, las previsiones de ingresos y los estados financieros:

- Emisión de Deuda
- Modificación de tributos
- Salarios de funcionarios
- Materias conexas a la Ley de Presupuestos.
-

Página 16 del Material de Apoyo.

Si el Ministerio de Economía y Hacienda aprueba una Orden Ministerial en la que considera una estructura a

realizar. ¿Vincula al Parlamento en relación a que pueda la Ley de Presupuestos no rechazarla?. Es decir, que si la OM lo que hace es regular una materia que le ha sido impuesta por la LGP, ¿Puede ser rechazada dicha estructuración por la Ley de Presupuestos?. En principio, no tiene por que suceder esto, si sucediera, no debería vincular pues es una norma con inferior rango normativo que la Ley de Presupuestos. Sin embargo, si la Ley de Presupuestos contradice a la LGP en base a que la Ley posterior deroga a la anterior y que la Ley específica deroga a la genérica. Este sería un caso más dudoso, puesto que aunque la Ley de Presupuestos ha sido declarada como Ley material, no es una Ley material igual que las demás, sino que tiene una serie de limitaciones. Este caso aún no ha ocurrido, pero si ocurriese, lo más seguro es que sería declarada inconstitucional.

Observar material de apoyo: Página 3. En la página 4 podemos observar que no hay sección 04, sin embargo en la página 5 la sección 04 corresponde a l Consejo Jurídico Consultivo. Esto nos indica que el organigrama que se puede utiliza no es perpetuo y fijo, sino que se adapta a la estructura del Gobierno. Página 6 existen o pueden existir uno o varios programas. Página 7 Se aprecia que existen distintas formas de estructurar la Ley de Presupuestos.

Ojo con este detalle.

Muy importante.

Muy Importante.

Este punto lo analizaremos en otra parte del programa.

Véase el último punto de la lección 4 (El deber de gastar ciertos créditos presupuestarios)

En este punto, el profesor realiza la siguiente pregunta: ¿Existe verdaderamente División de Poderes?. En el caso de existir mayoría absoluta, ¿Existe control parlamentario al Gobierno?. Tras la intervención de varios alumnos, el profesor concluye diciendo que para él, Sí que existe División de Poderes (aunque en ocasiones se diluye en la práctica), pues son necesarias mayorías especiales para la aprobación de ciertas leyes, necesitando el apoyo de otros partidos políticos, colaborando de esta forma distintas ideologías. Existe una colaboración entre poderes de tal forma que en ocasiones se producen modificaciones a las propuestas iniciales tras la discusión parlamentaria (Ejem: presentación y aprobación de enmiendas).

En este punto, el profesor señala, que es importante saber si la Ley de Presupuestos es una Ley Formal o Material, pues el Parlamento puede intervenir sólo en las leyes materiales. Analiza el art. 134.7, en el que en el primer punto podemos deducir que se trata de una Ley Formal, pues no puede crear tributos. En el segundo punto aparece la Ley Tributaria Sustantiva, por lo que podemos pensar que al ser necesaria una Ley Material, se trata de una Ley Formal. Quedando al final del análisis de lo indicado por el Tribunal Constitucional con el planteamiento de que se trata de una Ley Material con un procedimiento especial de aprobación

Información ampliada en Trabajo sobre la STC. 116/1994. Adjuntado a los presentes apuntes.

En el Derecho español, se registran dos excepciones: Los Contratos Administrativos, en ellos se requiere que en el expediente de contratación figure expresamente la existencia de crédito presupuestario oportuno. Y las Subvenciones, en éstas el nacimiento de la obligación se produce sólo cuando se conceden por una cantidad concreta a un beneficiario determinado, es decir, cuando son normativas y no meramente cuando se prevén.

El profesor ha explicado este apartado de forma somera.

Muy Importante.

Al aludir a los créditos presupuestarios, nos estamos refiriendo a la cantidad de dinero destinada a cada una de las grandes áreas (Educación, Defensa, Justicia, etc.).

Por ejemplo: Dentro del área de Educación, se podrán restar x pesetas en el concepto de ESO y añadir la misma cantidad en el concepto de Universidad.

Forma parte de la palabra ADOK, formada del nombre de los documentos que forman el procedimiento de ejecución de gastos presupuestarios:

A: Autorización.

D: Disposición (Compromiso del Gasto).

O: Reconocimiento de la Obligación.

K: Reconocimiento de Pago

Según apuntes del año pasado: Se expide el documento ADOK por el gasto a realizar en el ejercicio correspondiente y se expide otro documento AD por los gastos que se autoricen con cargo a ejercicios posteriores que será enviado a la oficina de contabilidad. En el ejercicio siguiente, el gasto que corresponda si existe crédito presupuestario se contabilizará como una operación del ejercicio corriente. Peculiaridad: Recoger previsión de gasto para ejercicio posterior, a condición que en ejercicio siguiente exista crédito presupuestario. Finalidad: que se tenga en cuenta que es un gasto plurianual.

Compartida por el profesor. Recomienda que contestemos en las oposiciones. En el examen quiere que contestemos que existen las dos posturas y que nos decantemos por una argumentándola.

Compartida por el profesor.

Las fases de ejecución del gasto público son:

- Autorización (A)
- Disposición (D)
- Reconocimiento (K)
- Ordenación (O)
- Pago

La suspensión descrita en el artículo señalado, sólo puede afectar a las fases D, K, O. No afecta a la fase de Autorización del pago (A), ni al pago.

En este punto acaba la última clase. El profesor matiza, que para el examen, entrará todo el tema 8, especialmente el Tribunal de Cuentas.

84

84

84

84

– Personal

- Corrientes
- Funcionamiento
- Financieros
- Transferencias
- Inversiones Reales
- Transferencias de Capital
- Activos Financieros
- Pasivos Financieros

2001

2000

1999

250.000 ptas.

No se han gastado.