

MÓDULO II

TEMA 5 DERECHO PRESUPUESTARIO Y PRESUPUESTO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. EL DERECHO PRESUPUESTARIO. TEORÍA JURÍDICA DEL GASTO PÚBLICO.- 2. CONCEPTO DE PRESUPUESTO.- 3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.- 4. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS INGRESOS PÚBLICOS.- 5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS.- 6. PRESUPUESTOS DE OTROS ENTES PÚBLICOS.- 7. EL TESORO PÚBLICO. BIBLIOGRAFÍA.

Consuelo Arranz de Andrés. Derecho Financiero

1. INTRODUCCIÓN. EL DERECHO PRESUPUESTARIO. TEORÍA JURÍDICA DEL GASTO PÚBLICO

- El **Derecho Presupuestario** es la rama del Derecho Financiero que constituye el eje fundamental de la ordenación jurídica de los gastos públicos.
- El estudio del Derecho Presupuestario toma como punto de referencia el **gasto público** como fenómeno jurídico. BAYONA DE PEROGORDO, siguiendo a SAINZ DE BUJANDA, identifica una triple perspectiva del gasto público:
 - el gasto público se identifica con el conjunto de **necesidades colectivas** cuya satisfacción se lleva a cabo mediante el empleo de fondos públicos.
 - el gasto público como **procedimiento administrativo tendente a la satisfacción de dichas necesidades públicas**.
 - El gasto público como **flujo monetario** que representa una salida de fondos de las cajas públicas.

2. CONCEPTO DE PRESUPUESTO

- La **Constitución Española** (CE) no define el presupuesto. Simplemente establece en el **art. 134.2** su contenido necesario al indicar que *“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”*.
- Por su parte, el **art. 32 de la Ley General Presupuestaria** (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, LGP) afirma que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) constituyen *“...la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio de cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”*.
- Pueden extraerse de dicha definición las siguientes notas características:
 - El Presupuesto aglutina en **un solo documento** las previsiones relativas a derechos y obligaciones, esto es, ingresos y gastos.
 - La previsión se realiza **de forma unitaria**, expresada de forma numérica y sistemáticamente estructurada.
 - La vigencia de dicha previsión se concreta **para un ejercicio**, coincidente en la práctica con el año natural.
 - El Presupuesto aúna, en un solo documento, la previsión de ingresos y gastos de los **diversos organismos y entidades** que conforman el sector público estatal (sector público administrativo, empresarial y fundacional).

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

- El **artículo 66.2 de la CE** establece que *"Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución"*.
 - La separación que efectúa este precepto entre potestad legislativa y aprobación del presupuesto no puede entenderse como un argumento a favor de la consideración de la Ley de Presupuestos como ley formal, pues no persigue más que destacar la relevancia de la función de aprobación de los Presupuestos del Estado.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

- La especificidad de la función parlamentaria de aprobación del presupuesto ha de ponerse en relación con las **peculiaridades de la Ley de Presupuestos** respecto a cualquier otra ley:
 - La Ley de Presupuestos tiene un **contenido** propio y exclusivo, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo, tal y como se desprende del artículo 33 LGP.
 - Goza de un **procedimiento** específico para su elaboración, tramitación, aprobación, ejecución y control, reflejado tanto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, como en las normas exclusivamente presupuestarias.
 - Tiene una **eficacia temporal limitada** al ejercicio anual (art. 34 LGP), salvo el supuesto excepcional de la prórroga presupuestaria.
 - **El Gobierno**, en sede de ejecución, está facultado para variar el contenido de los créditos aprobados inicialmente por las Cortes, acudiendo a las denominadas modificaciones de los créditos presupuestarios.
 - Y, por último, la **Ley de Presupuestos** tiene limitada la capacidad de introducir innovaciones o modificaciones en otras normas del ordenamiento jurídico, y en particular, en el orden tributario pues tal y como dispone el artículo 134.7 CE **la Ley de Presupuestos no puede crear tributos, pudiendo modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.**

4. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

- La pérdida de eficacia jurídica limitativa de los estados de ingresos de los presupuestos se produjo en nuestro país a partir de la Constitución de 1869, con la consagración de lo que la generalidad de la doctrina denomina como la "**bifurcación del principio de legalidad financiera**".
 - Hasta entonces estaba vigente la regla de la anualidad del tributo que se vinculaba con el principio del consentimiento, según el cual todos los años debía renovarse la aprobación del Parlamento para que los tributos existentes tuvieran efectividad
- Los **estados de ingresos** de los presupuestos constituyen en la actualidad una **mera previsión**, y como tal no tienen inicialmente vinculación jurídica limitativa alguna en el sentido de que se deba necesariamente alcanzar la cifra prevista en los presupuestos.

4. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS INGRESOS PÚBLICOS

- El efecto reconocido a los ingresos presupuestados es el de explicar **la forma en que el gasto público va a ser financiado**, representando un **límite jurídico a las disponibilidades del Gobierno**. No obstante, las previsiones de ingresos son también relevantes si se tiene en cuenta que:
 - Son los estados a tener en cuenta al aplicar las **limitaciones a la iniciativa legislativa presupuestaria** previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la CE.
 - Constituyen el **dato de referencia para poder realizar generaciones de créditos** en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.
 - Constituyen una referencia para **fijar las cantidades a obtener mediante la utilización del recurso a la Deuda Pública**.
 - Constituyen una **referencia** para determinar si los Presupuestos han sido elaborados y ejecutados conforme al **principio de estabilidad presupuestaria**.

5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

- El presupuesto despliega toda su eficacia jurídica respecto de los gastos públicos, desde el momento en que la esencia de la institución presupuestaria reside en su doble carácter de **autorización** y **límite** al poder ejecutivo para poder realizar gastos públicos:
 - Los **efectos jurídicos** del presupuesto sobre los gastos públicos permiten ser analizados desde dos perspectivas:
 - Desde el **punto de vista interno**, el gasto público es fruto de la decisión administrativa la cual se ha de adoptar y ejecutar siguiendo un procedimiento administrativo.
 - Desde el **punto de vista externo**, el gasto público da lugar a vínculos jurídicos con terceros, que son el cauce a través del cual el Estado obtiene los bienes y servicios que necesita para realizar sus actividades.

5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

- A la vista de lo establecido en el artículo 21 de la LGP , los supuestos en que resultan exigibles las obligaciones de pago de la Hacienda Pública serían:
 - Los que resulten de la **ejecución de los Presupuestos**.
 - Los que se originen por **sentencia judicial firme**.
 - Las denominadas **operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas**.

5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

- Por lo que respecta a las **obligaciones** de pago de la Hacienda Pública **derivadas de la ejecución del Presupuesto**, el artículo 46 LGP dispone: *"(...) No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones 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 incumplan esta limitación (...)".*
- ¿Qué sucedería en los casos en que por la Administración se adquiriera una obligación sin que existiera un crédito presupuestario previamente autorizado o aprobado?
 - **El nacimiento de las obligaciones del Estado es independiente de su exigibilidad**, de modo que **la existencia o no de crédito presupuestario es un requisito que afectaría a su exigibilidad, pero en modo alguno a su validez (principio de cobertura del gasto)**. El crédito presupuestario, por sí sólo, no crea la obligación, pero sí es condición de su efectividad.
 - Si no hubiera crédito autorizado la obligación de pago sería nula, mas no la obligación económica surgida del pacto o contrato. En ese caso el acreedor podrá reclamar el cumplimiento a la Administración, cuando haya cumplido su correlativa obligación, con fundamento en el principio jurídico general que no consiente el enriquecimiento sin causa que en este caso se produciría a favor de la Administración.

5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

- Por lo que respecta a las **obligaciones** de pago derivadas de **sentencia judicial firme** condenatoria para la Administración, ¿la propia sentencia equivale a una autorización presupuestaria o los efectos de la sentencia exigen el reconocimiento de un crédito presupuestario?
 - Según dispone el artículo 23.3 de la LGP *“El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.”*

5. EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LOS GASTOS PÚBLICOS

- La expresa mención que el citado artículo 21.1 de LGP hace a las obligaciones de pago derivadas de **operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas** encontraba explicación en la redacción originaria de la Ley General Presupuestaria (año 1977), en la que se regulaban operaciones como la emisión de Deuda Pública a corto plazo, al margen de cualquier autorización presupuestaria. Al eliminarse estos supuestos desde el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria del año 1988, esta previsión carece hoy de relevancia.

6. PRESUPUESTOS DE OTROS ENTES PÚBLICOS

- El régimen jurídico financiero de las **Comunidades Autónomas** se asienta sobre dos pilares básicos: su autonomía y la coordinación y solidaridad con el resto de las Haciendas Públicas. Ello implica:
 - la competencia autonómica para aprobar su presupuesto
 - la existencia de ciertas reglas de coordinación entre Estado y CCAA en materia presupuestaria (por ejemplo, la Ley Complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria).
- En el caso de las CCAA su estructura y organización es similar a la del Estado, cumpliendo el Presupuesto en la esfera autonómica las mismas funciones y finalidad que en la estatal.

6. PRESUPUESTOS DE OTROS ENTES PÚBLICOS

- Por lo que respecta a las **Corporaciones Locales**, cabe destacar:
 - su competencia exclusiva para decidir sobre la cuantía y el destino del gasto público local
 - su carencia de potestad legislativa, lo que determina que deban ser entes superiores los encargados de fijar el régimen jurídico del Presupuesto Local. En concreto, los arts. 133 y ss. LRBRL y arts. 162 y ss. TRLRHL regulan la institución presupuestaria de las Entidades Locales, determinando, por ejemplo, que sea el Ministerio de Hacienda el que fije la estructura común de los presupuestos de las Haciendas Locales.

7. EL TESORO PÚBLICO

- El Tesoro Público debe ser definido atendiendo a la triple perspectiva que presenta:
 - En sentido **funcional**, se relacionaría con la actividad de gestión de los cobros y pagos del Estado.
 - En sentido **orgánico o subjetivo**, sería el conjunto de órganos administrativos que se ocupan de la gestión de los cobros y los pagos del Estado.
 - En sentido **objetivo** sería el conjunto de los recursos financieros o fondos de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos.
- Son funciones del Tesoro Público, entre otras (art. 91 LGP):
 - Pagar las obligaciones del Estado y recaudar sus derechos.
 - Servir al principio de unidad de caja mediante la centralización de todos los fondos y valores.
 - Gestionar los recursos financieros que integran el Tesoro Público mediante la concertación de las operaciones financieras activas o pasivas necesarias para asegurar la eficiencia de dichos recursos.
 - Distribuir en el tiempo y territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones del Estado.
 - Contribuir al buen funcionamiento del sistema financiero nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- -MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.M., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, última edición.
- -MENÉNDEZ MORENO, A., (Coord.), *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, Thomson-Reuters, última edición.
- -PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, ed. Boletín Oficial del Estado, última edición.