

TEMA 2

EL DERECHO PRESUPUESTARIO: CONCEPTO Y CONTENIDO. LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA. LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL. LOS PGE. LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. EL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.

1. EL DERECHO PRESUPUESTARIO: CONCEPTO Y CONTENIDO.

Según Rodríguez Bereijo el Derecho Presupuestario es “El conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto del Estado y de los demás entes públicos.”

Concepto que ha de completarse con la definición misma de Presupuesto como “Acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos a realizar durante un período de tiempo en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.”

En cuanto a su contenido, sobre la base de la definición de Derecho Presupuestario cabría identificar su contenido con la regulación de los distintos aspectos del presupuesto (elaboración, aprobación, ejecución y control).

2. LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) se estructura de la siguiente forma:

- Título Primero. Del ámbito de aplicación y de la Hacienda Pública Estatal.
- Título Segundo. De los Presupuestos Generales del Estado.
- Título Tercero. De las relaciones financieras con otras Administraciones.
- Título Cuarto. Del Tesoro Público, de la Deuda del Estado y de las operaciones financieras.
- Título Quinto. Contabilidad del Sector Público Estatal.
- Título Sexto. Del control de la gestión económico-financiera efectuado por la IGAE.
- Título Séptimo. De las responsabilidades.

Consta de 182 artículos, 20 Disposiciones Adicionales, 5 Transitorias, 1 Derogatoria única y 5 Finales.

2.1. PRINCIPIOS GENERALES.

A) UNIDAD DE PATRIMONIO. Art. 5.1 LGP

La Hacienda Pública Estatal está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos.

B) RESERVA DE LEY. Art. 4 LGP

El régimen económico y financiero del sector público estatal se regula en esta ley, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otras normas especiales y lo establecido en la normativa comunitaria.

C) COMPETENCIA.

Se concreta en la atribución de una competencia específica para cada fase del ciclo presupuestario a cada poder estatal:

Así, tanto la elaboración y ejecución del Presupuesto corresponden al Poder Ejecutivo, mientras que la aprobación se encomienda al Poder Legislativo.

D) UNIDAD DE CAJA. Art. 91 LGP

Es función del Tesoro Público servir a este principio mediante la centralización de todos los fondos y valores de la Hacienda Pública generados por operaciones presupuestarias y no presupuestarias.

E) PRESUPUESTO ANUAL. Art. 34 LGP

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

F) CONTROL.

Por él se articulan una serie de sistemas tendentes a comprobar si la Administración, al ejecutar el presupuesto de cada año, se ciñe al mandato que recibió del Poder Legislativo. Así, según el órgano que lo realiza existen:

- a) Control administrativo interno, efectuado por la propia Administración.
- b) Control jurisdiccional, efectuado por órganos de tal naturaleza.
- c) Control político, realizado por el propio Parlamento.

G) CONTABILIDAD O PUBLICIDAD. Art. 119 LGP

Las entidades integrantes del sector público estatal deberán aplicar los principios contables tanto para reflejar toda clase de operaciones, costes y resultados de su actividad, como para facilitar datos e información con trascendencia económica. Estas entidades quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE.

H) PREEMINENCIA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

El Ministerio de Economía y Hacienda mantiene preeminencia sobre los demás miembros del Gobierno en el campo financiero, estableciendo el art. 26 LGP los siguientes principios y reglas de programación presupuestaria, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera :

- Principio de estabilidad presupuestaria.
- Principio de plurianualidad.
- Principio de transparencia.
- Principio de gestión eficiente y eficaz.
- Responsabilidad y lealtad institucional

3. LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL.

Su régimen jurídico se regula en el Capítulo II del Título I de la LGP.

3.1. DERECHOS DE LA HACIENDA PÚBLICA.

A) DERECHOS DE NATURALEZA PÚBLICA.

El art. 5 LGP los define como “Los tributos y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que deriven del ejercicio de potestades administrativas.”

1. Nacimiento y extinción. Art. 11 LGP

1. Se adquieren y nacen de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora de cada derecho.
2. Se extinguen por las causas previstas en la LGT y las demás leyes.

2. Prerrogativas. Art. 10 LGP

La cobranza de estos derechos se efectuará conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la LGT y en el RGR.

3. Administración. Art. 6 LGP

Corresponde, según su titularidad, al MEH y a los organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias que ésta u otras leyes atribuyen a otros departamentos o entidades del sector público estatal.

El manejo o custodia de fondos o valores de naturaleza pública podrá encomendarse a personas o entidades privadas, que deberán prestar garantía en los casos, cuantía y forma que se determine reglamentariamente.

4. Indisponibilidad. Art. 7 LGP

1. No se podrán enajenar, gravar ni arrendar los derechos económicos de la Hacienda Pública estatal fuera de los casos regulados por las leyes.
2. Tampoco se concederán exenciones, condonaciones, rebajas ni moratorias en el pago de los derechos a la Hacienda Pública estatal, sino en los casos y formas que determinen las leyes, sin perjuicio de lo establecido en el art. 16.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto sobre procesos concursales, no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante RD acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno.

5. Compensación de deudas. Art. 14 LGP

En los casos y con los requisitos establecidos reglamentariamente podrán extinguirse total o parcialmente por compensación las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda Pública estatal que se encuentren en fase de gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, con los créditos reconocidos por la misma a favor del deudor.

Podrán compensarse las deudas distintas de las anteriores cuando lo prevean las normas reguladoras de los tributos y demás recursos de derecho público.

6. Prescripción. Art. 15 LGP

Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los 4 años el derecho de la Hacienda Pública estatal:

- a) A reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.
- b) Al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento.

7. Intereses de demora. Art. 17 LGP

Las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal devengarán interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento.

B) DERECHOS DE NATURALEZA PRIVADA.

En materia de administración e indisponibilidad, se rigen conjuntamente con los de naturaleza pública en los arts. 6 y 7 LGP.

- a) Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
- b) Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
- c) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación mayoritaria se efectúe desde los PGE.”

4.1. ESTRUCTURA GENERAL DE LOS PGE.

*** PRESUPUESTO DE INGRESOS.**

De acuerdo con el art. 41 LGP, los estados de ingresos se estructurarán siguiendo las clasificaciones orgánica y económica.

A) ESTRUCTURA ORGÁNICA. Distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades públicas.

B) ESTRUCTURA ECONÓMICA. La clasificación económica agrupará los ingresos en capítulos, éstos se desglosan en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

*** PRESUPUESTO DE GASTOS.**

Según el art. 40 LGP, los estados de gastos se estructurarán de acuerdo con las clasificaciones orgánica, funcional o por programas y económica.

A) CLASIFICACIÓN ORGÁNICA. Agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus órganos más autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades análogas.

B) CLASIFICACIÓN FUNCIONAL O POR PROGRAMAS. Señala las finalidades u objetivos a alcanzar con los recursos presupuestarios asignados a los centros gestores de los gastos. Los programas de gasto se agruparán en: Areas de gasto, Políticas de gasto y Grupos de Programas.

C) CLASIFICACIÓN ECONÓMICA. La clasificación económica que agrupará los créditos por capítulos ,separando las operaciones corrientes , las de capital , las financieras y el Fondo de contingencia de ejecución . Agrupará los créditos en capítulos, éstos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

4.2. ESTRUCTURAS ESPECÍFICAS.

Se recogen en le Capítulo V del Título II LGP para:

- Sociedades mercantiles estatales.
- Entidades públicas empresariales.
- Entidades estatales de derecho público de carácter empresarial.
- Fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los PGE.
- Fundaciones del sector público estatal.

5. LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

5.1. EL GASTO PÚBLICO: CONCEPTO Y LIMITACIONES.

A) CONCEPTO.

El gasto público se identifica como el empleo de caudales públicos para la satisfacción de las necesidades públicas.

Son gastos públicos las obligaciones presupuestarias reconocidas y liquidadas por la Administración, mientras que los pagos son las salidas materiales o virtuales de fondos de las Cajas del Tesoro para hacer efectiva cualquier obligación.

B) LIMITACIONES.

1. Limitación cualitativa. Art. 42 LGP

Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

2. Limitación cuantitativa. Art. 46 LGP

No podrán adquirirse compromisos de gasto ni 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 la Ley que incumplan esta limitación.

3. Limitación temporal. Art. 49 LGP

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 art. 58 LGP.

5.2. PROCEDIMIENTO GENERAL DE EJECUCIÓN DE GASTOS.

A) LA AUTORIZACIÓN O APROBACIÓN DEL GASTO. Art. 73.2 LGP

La aprobación es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

Aprobado el expediente de gasto, se formulará el documento contable "A" que servirá como soporte y justificante de la operación, y el documento contable "A'" cuando se produzca su baja.

B) COMPROMISO DEL GASTO O DISPOSICIÓN. Art. 73.3 LGP

Es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

En este momento, el gasto deja de ser algo puramente interno para convertirse en un compromiso con un tercero que la Administración debe cumplir, una vez que dicho tercero haya satisfecho debidamente la prestación a su cargo.

Se materializa en el documento contable "D" y su anulación en el "D'".

C) RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y PROPUESTA DE PAGO.

Según el art. 73.4 LGP "El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente (materializándose en un documento "OK")".

D) COMPETENCIAS. Art. 74 LGP

Corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE aprobar y comprometer los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la ley a la competencia del Gobierno, así como reconocer las obligaciones correspondientes, e interesar del Ordenador General de Pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.

Con la misma salvedad legal, compete a los presidentes o directores de los Organismos Autónomos del Estado la aprobación y compromiso del gasto, así como el reconocimiento y el pago de las obligaciones.

6. EL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.

El control implica la verificación de la gestión económico-financiera del sector público, para poner de manifiesto si se adecua a la legalidad vigente y se han cumplido los objetivos previamente marcados atendiendo a criterios de economía, eficacia y eficiencia.

6.1. ÓRGANOS DE CONTROL.

A) CONTROL EXTERNO.

Es realizado fundamentalmente por dos órganos:

1. El Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con la LO 2/1982 (LOTC) es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente LO.

Son funciones propias del Tribunal de Cuentas:

- a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

2. Las Cortes Generales.

Realiza un control a priori concretado en el ejercicio de la potestad legislativa en esta materia. Y un control a posteriori a través de la aprobación de la Cuenta General del Estado.

B) CONTROL INTERNO.

Dispone el art. 143 LGP que “Será ejercido sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal por la Intervención General de la Administración del Estado, a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones Delegadas”.

El control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.