

# Els principis pressupostaris

Amable Corcuera Torres

PID\_00189558



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Concepte i classificació dels principis pressupostaris</b> .....	7
<b>2. El principi de competència: la reserva de llei pressupostària</b>	10
<b>3. Els principis d'unitat, universalitat i no-afectació</b> .....	12
3.1. El principi d'unitat .....	12
3.2. El principi d'universalitat .....	13
3.3. El principi de no-afectació .....	15
<b>4. El principi d'especialitat</b> .....	17
4.1. L'especialitat qualitativa .....	17
4.2. L'especialitat quantitativa .....	20
4.3. L'especialitat temporal .....	21
<b>5. El principi d'estabilitat pressupostària</b> .....	24
5.1. Origen i regulació actual .....	24
5.2. Contingut del principi .....	26
<b>6. El principi d'anualitat</b> .....	31
6.1. L'anualitat en l'aprovació del pressupost .....	31
6.2. La pròrroga pressupostària .....	32
6.3. Les despeses plurianuals .....	33
<b>7. El principi de sostenibilitat pressupostària de les administracions públiques</b> .....	36
7.1. Àmbit d'aplicació, naturalesa i contingut general del principi ...	37
7.2. Instruments per a la consecució de la sostenibilitat pressupostària .....	38
<b>Activitats</b> .....	43
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....	44
<b>Solucionari</b> .....	46
<b>Glossari</b> .....	48

---

<b>Bibliografia.....</b>	<b>49</b>
--------------------------	-----------

## Introducció

La finalitat d'aquest mòdul es concreta en l'estudi dels **principis pressupostaris**. En el mòdul "Activitat financera i despeses públiques: aspectes generals" es destacava l'existència tant de principis aplicables a la despesa *sensu stricto*, com altres que tenen com a destinatari l'instrument principal per mitjà del qual es canalitza, el pressupost. Aquests principis, atesa la seva especificitat i importància amb vista a la conformació del règim jurídic de la institució pressupostària, mereixen, per tant, un estudi diferenciat dels de la despesa.

Aquests principis, recollits en la CE o en la normativa general pressupostària, es configuren com un conjunt de regles que disciplinen la institució pressupostària i afecten les diferents fases del cicle pressupostari, això és, l'elaboració, aprovació, execució i control del pressupost, i tracten d'assegurar sobretot un procés adequat d'assignació i execució dels recursos públics.

L'**origen** pot ser variat, ja que trobarem principis d'índole **política, comptable** o **econòmica**, i es converteix en objecte d'estudi del jurista quan s'incorporen a les normes reguladores fonamentals de la matèria que ens ocupa. Per això s'examinen abans que es faci el mateix amb el cicle pressupostari, al qual es dedicaran la resta dels mòduls inclosos en aquests materials.

En funció de l'anterior, es començarà posant de manifest el **concepte** i la **classificació** dels principis pressupostaris en general i el seu procés d'incorporació a l'ordenament jurídic.

Posteriorment, s'aniran desgranant de manera successiva els **aspectes fonamentals** que plantegen els principis pressupostaris previstos en les normes que disciplinen els ingressos i despeses dels ens públics, segons l'ordre següent: competència, unitat, universalitat, no-afectació, especialitat, estabilitat, anualitat i sostenibilitat pressupostària de les administracions públiques.

## Objectius

Una vegada treballat aquest mòdul didàctic i fetes les activitats proposades, l'estudiant ha d'estar en condicions d'assolir els objectius següents:

1. Entendre el concepte i la funció dels principis pressupostaris.
2. Distingir les diferents classificacions dels principis pressupostaris amb caràcter previ a la juridificació.
3. Assimilar el procés de juridificació dels principis pressupostaris i els efectes que comporta.
4. Comprendre el contingut i l'eficàcia dels principis pressupostaris i les diferències existents entre ells.
5. Determinar l'abast i l'àmbit del principi de competència o reserva de llei pressupostària, i també la relació entre aquest principi i els diferents tipus de normes que formen part del catàleg de fonts.
6. Conèixer les exigències dels principis d'unitat, universalitat i no-afectació i la seva connexió amb les normes reguladores del contingut del pressupost.
7. Distingir els tres vessants del principi d'especialitat i la seva incidència en l'elaboració, aprovació i execució del pressupost.
8. Comprendre el significat de l'anualitat en el pressupost i les respostes previstes en l'ordenament quan no és possible el compliment o cal exceptuar-la.
9. Entendre el concepte d'*estabilitat pressupostària* i la seva influència en la totalitat del cicle pressupostari.
10. Delimitar el principi de sostenibilitat pressupostària per mitjà dels instruments previstos per a aconseguir-la.

# 1. Concepte i classificació dels principis pressupostaris

Els principis pressupostaris són un conjunt de regles que disciplinen la institució pressupostària i afecten les diferents fases del cicle pressupostari, això és, l'elaboració, aprovació, execució i control del pressupost, i tracten d'assegurar sobretot un procés adequat d'assignació i execució dels recursos públics.

## Advertiment

Els principis pressupostaris no s'han de confondre amb els de la despesa pública, encara que tots s'hagin incorporat a normes jurídiques.

Aquests principis pressupostaris es classifiquen en els següents:

- **Principis polítics.** Estan adreçats a determinar la competència en matèria pressupostària i assegurar el compliment i control del pressupost.
- **Principis comptables.** Es refereixen a la manera de formalitzar o presentar comptablement el document pressupostari.
- **Principis econòmics.** Tracten d'establir els criteris de naturalesa econòmica que han d'inspirar les decisions pressupostàries fonamentals.

Atenent la seva classificació, cal examinar quins són els principis pressupostaris, quin n'és el significat i com es relacionen entre ells.

## Principis polítics

- El **principi de competència** en matèria pressupostària. D'acord amb aquest principi, les competències pressupostàries es reparteixen per aconseguir un cert equilibri entre els dos poders de l'Estat que intervenen en aquesta matèria: l'executiu i el legislatiu. Al Parlament li correspon l'aprovació i control del pressupost, i al Govern l'elaboració i execució.
- Els **principis d'unitat i universalitat**. El pressupost ha de ser un i recollir la totalitat dels ingressos i despeses de l'Estat o de l'ens públic de què es tracti.
- El **principi d'especialitat**. Aquesta regla obliga que en l'execució del pressupost els recursos siguin assignats exactament als objectius i finalitats fixats en el pressupost aprovat.
- El **principi de temporalitat** exigeix que el pressupost s'aprovi i executi per a un període de temps determinat.

## Lectura recomanada

J. Sánchez Revenga (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

### Principis comptables

- El **principi de pressupost brut**. Segons aquest principi, els ingressos previstos i les despeses autoritzades s'han de recollir pel seu import brut, sense cap detracció, la qual cosa exclou la possibilitat de deduir dels ingressos les despeses que genera la recaptació, i també deduir de l'import de les despeses autoritzades els ingressos que pugui generar l'òrgan gestor del pressupost. La justificació teòrica d'aquest principi està directament connectada amb el principi polític d'universalitat.
- El **principi d'unitat de caixa**. D'acord amb aquest principi, connectat amb el principi polític d'unitat, tots els ingressos i les despeses s'han de centralitzar en una tresoreria única, a la qual correspon la gestió de tots els cabals públics. Un corollari lògic d'aquest principi és la no-afectació dels ingressos públics a cap tipus específic de despeses públiques.
- El **principi d'especificació**. Els ingressos previstos i les despeses autoritzades han d'oferir dades significatives sobre la seva procedència (ingressos) i destinació (despeses). Aquest principi d'especificació és la plasmació pràctica o comptable del principi polític d'especialitat.
- El principi d'exercici **tancat**. Segons aquest principi, reflex de la temporalitat del pressupost, aquest s'ha de referir a un període de temps determinat.

### Principis econòmics

- El **principi de gestió mínima**. El pressupost s'ha de reduir al mínim, ja que aquest és el camí que han de seguir també les assignacions o contribucions al sector públic. Aquest principi es va formular en l'Estat liberal i es va abandonar amb l'adveniment de l'Estat del benestar després de la Segona Guerra Mundial, però va tornar a cobrar força amb el pensament econòmic neoliberal, almenys fins a la convulsió econòmica present, en la qual es torna a produir una intervenció pública rellevant en l'economia. Una cosa semblant ha ocorregut amb els altres dos principis econòmics que s'exposen a continuació.
- El **principi d'anivellació o equilibri pressupostari**. D'acord amb aquest principi, les despeses pressupostades han d'estar finançades íntegrament pels ingressos públics ordinaris previstos, sense que es puguin elaborar o aprovar pressupostos amb dèficit inicial. Aquest principi tradicional d'anivellació té una formulació més avançada actualment: el que es denomina **principi d'estabilitat pressupostària**, que pot exigir l'equilibri financer del pressupost però també el superàvit i, a més, aquesta exigència no es restringeix a les fases d'elaboració i aprovació del pressupost, sinó que s'estén també a les fases d'execució i a la liquidació posterior del pressupost. Així mateix, en la situació econòmica actual s'ha vulnerat aquest principi, que constituïa una exigència per a tots els països integrants de la Unió Europea.
- El **principi de neutralitat**. Segons aquest principi, la intervenció econòmica de l'Estat no ha d'interferir en l'activitat econòmica dels particulars, millorant o perjudicant, per exemple, si es tracta d'una empresa, la seva posició en el mercat.

Qualsevol dels principis esmentats pot adquirir la **categoria de juridicopressupostari**, la qual cosa es produeix quan ells mateixos o els postulats que encarnen s'incorporen a les normes jurídiques d'un Estat (constitució o lleis generals) reguladores de la institució pressupostària, la qual cosa significa que els principis juridicopressupostaris no són més que la **plasmació en el dret positiu dels principis polítics, comptables i econòmics més rellevants**. Al nostre país la juridificació dels principis pressupostaris s'ha portat a efecte en la Constitució i en lleis generals com la Llei general pressupostària, la Llei general d'estabilitat pressupostària i la Llei d'economia sostenible. En aquestes normes es recullen:

#### Aclariment

Els principis pressupostaris no juridificats no tenen incidència en el règim jurídic del pressupost.



- El principi de competència o de reserva de llei pressupostària.
- Els principis d'unitat, universalitat i no-afectació.
- El principi d'especialitat.
- El principi d'estabilitat pressupostària.
- El principi d'anualitat.
- El principi de sostenibilitat pressupostària de les administracions públiques.

**Vegeu també**

Aquests principis són els que seran analitzats en els apartats següents d'aquest mòdul.

Els principis juridicopressupostaris compleixen, a més de la funció específica, una altra de molt rellevant, la d'actuar com a **criteris de coordinació en matèria pressupostària entre els diferents ens territorials** de l'Estat, permetent que l'aplicació de la despesa pública en els diferents nivells territorials –Estat, comunitats autònomes i corporacions locals– sigui homogènia i reflectint els objectius que han d'assolir tots els ens públics. Per això, els principis estan incorporats també a la normativa bàsica dels ens públics esmentats (Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les CA i Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual aprova el text refós de la llei reguladora de les hisendes locals).

## 2. El principi de competència: la reserva de llei pressupostària

El principi de competència pressupostària apareix regulat en la CE quan indica que les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat i n'aproven els pressupostos, i que correspon al Govern l'elaboració dels pressupostos generals de l'Estat i a les Corts Generals, l'examen, esmena i aprovació<sup>1</sup>. La conseqüència que interessa subratllar d'aquest repartiment competencial és la vigència del principi de reserva de llei en l'aprovació del pressupost, la qual cosa determina, lògicament, l'execució del pressupost, ja que els ens públics només poden fer despeses públiques ("les administracions públiques només poden contreure obligacions financeres i fer despeses d'acord amb les lleis<sup>2</sup>") quan estiguin autoritzats o habilitats per una llei.

<sup>(1)</sup>Art. 66.2 i 141. CE.

<sup>(2)</sup>Art. 133.4 CE.

Es pot dir que aquest principi de reserva de llei es refereix a **dos moments del cycle pressupostari**. D'una banda, a l'aprovació del pressupost, en exigir que les decisions sobre les despeses públiques, per la seva rellevància per als ciutadans, siguin adoptades per la norma jurídica de més rang jeràrquic emanada de l'òrgan de màxima representació dels ciutadans, per a assegurar així el control democràtic de les despeses. I d'altra banda, a l'execució del pressupost, que exigeix una execució tan ajustada com sigui possible al que ha aprovat el Parlament, respectant el grau de vinculació dels crèdits pressupostaris establert per la Llei en cada cas, mitjançant l'aplicació del principi d'especialitat, que s'analitza més endavant.

### Principi de legalitat financera

Igual que per a aprovar un tribut cal la llei, la utilització via despesa requereix una norma del mateix rang.

Aquesta reserva de llei en matèria pressupostària es plasma formalment en la necessitat d'una llei ordinària per a l'aprovació i modificació posterior dels pressupostos de l'Estat aprovats, en exigir una llei per a aprovar, respectivament, els PGE i els crèdits extraordinaris i suplementes de crèdit<sup>3</sup>.

<sup>(3)</sup>Art. 37 i 55 LGP.

### PGE i catàleg de fonts

Queden excloses de la regulació dels PGE:

- La llei orgànica, ja que ni l'article 81 ni cap altre de la CE es refereixen a la matèria pressupostària, en determinar les que s'han de regular mitjançant aquesta classe de llei.
- Les anomenades *lleis de comissió*, ja que segons l'article 75.3 de la CE les cambres legislatives no poden delegar en cap de les comissions permanents l'aprovació del projecte de llei de PGE.
- El decret legislatiu, perquè l'article 82 de la CE exigeix que la delegació legislativa al Govern s'atorgui per a matèria concreta i amb fixació del termini per a l'exercici, que es pot atorgar mitjançant una llei de bases, quan l'objecte sigui la formació de textos articulats, o bé mitjançant una llei ordinària, quan es tracti de refondre diversos

textos legals en un de sol. Cap d'aquestes possibilitats no té sentit ni s'adequa a les característiques de les lleis de pressupostos.

- La iniciativa legislativa popular de l'article 87.3 de la CE.
- El decret llei, ja que, entre altres motius (com el respecte al repartiment competencial en matèria pressupostària que imposa l'article 134.1 de la CE, ja que es desviaria la intervenció del Parlament en l'aprovació del pressupost), l'article 86.1 de la CE demanda l'existència d'una necessitat extraordinària i urgent perquè el Govern pugui dictar un decret llei, circumstància que no es pot produir en matèria pressupostària, ja que per al supòsit de la no-aprovació dels pressupostos abans del primer dia de l'exercici en què hagin de regir, l'article 134.4 de la CE preveu la pròrroga automàtica i indefinida dels de l'exercici anterior. Tot això sense perjudici que el Govern, per garantir la seguretat jurídica, sol aprovar un decret llei de pròrroga del pressupost quan aquesta es produeix.

Resulta convenient afegir, per acabar l'anàlisi del principi de competència, que els pressupostos generals de les CA també s'han d'aprovar per llei, en aquest cas autonòmica, però els pressupostos generals de les CL no s'aproven per llei, ni estatal ni autonòmica, sinó per un acord del ple de la corporació local. En tot cas, amb una norma aprovada per l'òrgan de màxima representació dels ciutadans en l'àmbit territorial respectiu.

### 3. Els principis d'unitat, universalitat i no-afectació

#### 3.1. El principi d'unitat

El principi d'unitat apareix implícitament previst en la CE:

“Els pressupostos generals de l'Estat tindran caràcter anual, inclouran la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic estatal [...]”

Art. 134.2 CE

Pel que fa al desplegament d'aquest precepte constitucional, l'LGP disposa respecte del contingut que els PGE estan integrats pel següent<sup>4</sup>:

<sup>(4)</sup>Art. 33.1 LGP.

- Els pressupostos dels òrgans amb dotació diferenciada i dels subjectes que integren el sector públic administratiu.
- Els pressupostos d'operacions corrents i els d'operacions de capital i financeres de les entitats del sector públic empresarial i del sector públic fundacional.
- Els pressupostos dels fons a què es refereix l'article 2.2 de l'LGP.

Aquest principi d'unitat es refereix a la forma de presentació del pressupost i exigeix que hi hagi un únic document pressupostari, per a poder conèixer amb claredat i rapidesa tota la informació que ofereix sobre l'activitat financera pública. Per això, el principi d'unitat s'oposa a l'existència de pressupostos especials, annexos o extraordinaris que treguin determinats ens públics del bloc de legalitat pressupostària.

#### Exemple

**Una CA pretén tramitar en el seu parlament regional part del pressupost i prorrogar-ne una altra part.**

Aquesta actuació seria inconstitucional, perquè va en contra, entre d'altres, del principi d'unitat. No és possible presentar, o pretendre aprovar, el pressupost de manera “trossejada”.

La doctrina tradicional lligava aquest principi d'unitat amb la **idea de la personalitat jurídica**, de manera que el principi d'unitat s'identificava amb la idea d'un sol pressupost per cada ens públic dotat de personalitat jurídica. Actualment, aquesta interpretació seria excessivament formalista, ja que, en cas de seguir-se, la proliferació d'organismes autònoms i altres ens públics dotats

de personalitat jurídica produïda per la descentralització funcional buidaria el principi d'unitat i deixaria de servir a la seva finalitat, com és facilitar i garantir el control pel Legislatiu del conjunt de l'activitat financera pública.

El fonament del principi d'unitat respon, pel que s'ha exposat, a una motivació política: permetre el **control del Legislatiu** sobre tota l'activitat financera pública. Aquest control només és possible amb un **pressupost únic per al sector públic**, independentment que s'hi integren diferents ens públics dotats de personalitat jurídica. En el terreny jurídic, resulta necessari donar un contingut a les autoritzacions pressupostàries per a fer despeses públiques, la qual cosa exigeix que estiguin previstes en un sol document. D'altra banda, s'ha d'aclarir que l'existència de pressupostos generals de les comunitats autònomes i de les corporacions locals no vulnera aquest principi d'unitat pressupostària en exigir-se dins de cada ens amb poder financer, ja que no impedeix el control polític eficaç sobre l'activitat financera pública en aquests àmbits, sense perjudici que ha de resultar possible la consolidació amb els de l'Estat<sup>5</sup>.

Finalment, en el **terreny comptable**, el principi d'unitat comporta la **unitat de caixa**, la **unitat de compte monetari** i la **unitat de comptabilitat**, la qual cosa significa que els cobraments i pagaments s'han de centralitzar en una única caixa, cosa que proporciona flexibilitat per als seus fluxos i prevé contra les irregularitats a què podrien donar lloc fàcilment les caixes múltiples o especials; s'han d'expressar en un valor o moneda uniforme, i han d'obeir a un pla comptable normalitzat.

### 3.2. El principi d'universalitat

El principi d'universalitat representa un aspecte complementari del principi d'unitat; per això apareix previst expressament en **la Constitució**, quan assenyalava que els pressupostos generals de l'Estat "inclouran la totalitat de les despeses i els ingressos del sector públic estatal<sup>6</sup>", i també en els articles de l'LGP dedicats al principi d'unitat, encara que, específicament, quan assenyalava que:

"Els drets liquidats i les obligacions reconegudes s'apliquen als pressupostos pel seu import íntegre, sense que es puguin atendre obligacions mitjançant minoració dels drets a liquidar o ja ingressats, llevat que la llei ho autoritzi de manera expressa [...]."

Art. 27.4 LGP

El principi d'universalitat pressupostària deriva del principi d'unitat i serveix per a donar-li concreció, exigint que tots els ingressos i despeses figurin en el pressupost d'acord amb dues regles:

<sup>(5)</sup>Art. 21 LOFCA i 167 TRLHL.

#### Vegeu també

Hem vist els diferents ens públics que s'integren en el PGE en el mòdul "Les lleis de pressupostos generals de l'Estat".

#### Unitat i contingut subjectiu del pressupost

Encara que els pressupostos dels diferents ens públics es presentin de manera separada, el principi d'unitat es compleix per mitjà de la figura del pressupost consolidat.

#### Lectura recomanada

M. A. Martínez Lago (2002). *Temas de derecho presupuestario: hacienda pública, estabilidad y presupuestos*. Madrid: Colex.

<sup>(6)</sup>Art. 134.2 CE.

- La **regla del pressupost brut**, segons la qual els ingressos i despeses han de figurar en el pressupost de manera explícita o expressa, això és, sense compensacions o minoracions entre ells.
- La **regla de la no-afectació**, que prohibeix que determinats ingressos es destinin *a priori* a cobrir determinats despeses.

#### Lectura recomanada

J. J. Bayona de Perogordo;  
M. T. Soler Roch (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*.  
Alacant: Librería Compás.

#### Exemple

Un ens públic elabora un pressupost amb 50.000.000 € d'ingressos i 48.000.000 € de despeses i pretén sotmetre a aprovació solament el resultat econòmic que se'n deriva (+ 2.000.000 €).

Això no és possible, perquè és contrari al principi d'universalitat (regla del pressupost brut), que obliga a presentar per separat i de manera específica els ingressos i despeses que componen el pressupost.

Aquest principi exigeix a més la inexistència d'activitats financeres extrapressupostàries i, si això no fos possible, la reducció a la mínima expressió.

#### Aclariment del concepte *no pressupostari*

Les operacions no pressupostàries poden originar una entrada o una sortida de fons del patrimoni públic, com succeeix, per exemple, amb els pagaments que els diferents ministeris han de fer a la Hisenda pública per les retencions que han de practicar a compte de l'IRPF en els sous que satisfan al seu personal. Encara que en aquests casos no hi ha crèdit pressupostari específic per a atendre el pagament d'aquestes retencions, l'execució dels crèdits destinats a despeses de personal obliga el pagador a treure les quantitats corresponents a compte de l'IRPF, i també a ingressar-ne l'import en la Hisenda pública. El mateix es pot dir també en el supòsit d'ingrés de quantitats indegudes, en el qual l'Administració està obligada a retornar-les.

Com a operacions no pressupostàries més conegudes també es poden incloure les bestretes de tresoreria o els fluxos financers entre administracions públiques, com els que de vegades s'esdevenen entre Espanya i la Unió Europea o dins del nostre país entre l'Estat i les comunitats autònomes i corporacions locals. No obstant això, la tipologia de les operacions extrapressupostàries és molt variada, i podem trobar les de naturalesa deutora i creditora. Dins de les primeres destaquen les bestretes de caixa fixa, les fiances i dipòsits constituïts, els deutors per organismes de previsió social, els conceptes imputables al compte d'hisenda pública deutor, els impostos suportats pendents de liquidar, els excedents i moviments de tresoreria, els pagaments pendents d'aplicació pressupostària i les operacions amb valors. Dins de les segones podem esmentar les fiances i dipòsits rebuts, els creditors per organismes de previsió social, els conceptes imputables a la Hisenda pública creditora, els impostos repercutits pendents de liquidar, els ingressos pendents d'aplicació pressupostària, els supòsits d'administració de recursos d'altres ens públics i els creditors per obligacions pendents d'imputar a pressupost.

En tot cas, el seu caràcter no pressupostari no les eximeix de l'aplicació d'alguns aspectes fonamentals del règim jurídic de la despesa pública, com la necessitat d'intervenció i comptabilització i l'ajust a les normes reguladores de la tresoreria dels ens públics.

El fonament de la regla o principi del **pressupost brut** consisteix a facilitar l'efectivitat del control parlamentari. Aquest control no seria efectiu presentant un pressupost net, ja que s'ocultaria al Parlament el coneixement d'alguns ingressos i despeses, tots aquells que hagin estat minorats o compensats. No obstant això, aquesta regla ha estat criticada perquè s'entén que entorpeix el funcionament dels serveis públics que operen amb criteris empresarials, en què l'important és l'excedent o benefici net produït i no les xifres globals d'ingressos i despeses.

### 3.3. El principi de no-afectació

La regla o **principi de no-afectació**<sup>7</sup> implica que els recursos de les entitats del sector públic estatal amb pressupost limitatiu s'han de destinar a satisfer el conjunt de les obligacions respectives, tret que per llei se n'estableixi l'afectació a finalitats determinades. Aquest principi postula, per tant, que tots els ingressos públics es destinin de manera indistinta i global a la cobertura de les despeses públiques, de manera que no es pot atorgar prioritat a una determinada font de finançament per a la cobertura preferent d'unes despeses enfront d'altres.

<sup>(7)</sup>Art. 27.3 LGP.

L'aplicació efectiva de la no-afectació resulta fonamental en qualsevol hisenda pública moderna, ja que és una condició indispensable perquè l'Estat pugui prioritzar les necessitats públiques que s'han de satisfer i atendre-les amb càrrec al fons comú dels ingressos públics.

#### Lectura recomanada

C. Palao Taboada (1987).  
*Derecho Financiero y Tributario I* (2a. ed.). Madrid: Colex.

Si l'afectació regís l'activitat financera dels ens públics, cada col·lectivitat territorial o sector econòmic o social pretendria que els ingressos públics que generés s'invertissin en la satisfacció de les seves pròpies necessitats.

En conseqüència, la no-afectació té una justificació doble:

- De caràcter polític, en configurar-se com un component essencial del principi constitucional de solidaritat interterritorial<sup>8</sup>.
- De caràcter economicofinancer, en permetre als ens públics decidir lliurement sobre les necessitats públiques que s'han de satisfer, per a poder utilitzar amb aquesta finalitat la totalitat dels ingressos públics.

<sup>(8)</sup>Art. 2 i 138 CE.

De vegades pot ser convenient **suavitzar la rigidesa** que comporta l'aplicació estricta de la no-afectació, ja que la gestió dels ingressos i de les despeses públiques mateixa pot aconsellar, en compliment dels principis constitucionals d'eficiència i economia, l'existència d'excepcions. En aquest sentit, al costat de la regla general de no-afectació s'admet la possibilitat que la llei prevegi excepcions. Per exemple, en l'àmbit local, aquest principi té una eficàcia relativa, ja que la normativa legal estableix una sèrie de supòsits d'afectació, vinculats amb caràcter general a les despeses d'inversió, amb la qual cosa es pot afirmar que el principi de no-afectació regeix sobretot en el camp dels ingressos corrents.

#### Afectació i IRPF

L'assignació en l'IRPF a entitats religioses o a finalitats d'interès social és un cas d'ingrés afectat parcial.

#### No-afectació en les hisendes locals

Com a conseqüència d'això, amb base en la regulació positiva vigent, en l'**esfera local** es poden establir supòsits en els quals es produeixi una comunicabilitat entre ingressos i despeses, tant en el camp dels ingressos com en el de les despeses públiques. En relació

<sup>(9)</sup>Art. 25 TRLHL.

amb els ingressos tributaris, destaca la possibilitat que per llei s'afectin impostos, taxes ("els acords d'establiment de taxes per a la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic o per a finançar totalment o parcialment els nous serveis, s'han d'adoptar en vista d'informes tecnicoeconòmics en els quals es posi de manifest el valor de mercat o la previsible cobertura del cost d'aquells, respectivament<sup>9</sup>"), o contribucions especials ("les quantitats recaptades per contribucions especials només es poden destinar a sufragar les despeses de l'obra o del servei per la raó del qual s'hagin exigit<sup>10</sup>"). Igualment, respecte a les despeses públiques, hi ha operacions pressupostàries que poden exigir l'existència d'un ingrés afectat, com són els crèdits extraordinaris, els suplementes de crèdits i les generacions de crèdits.

<sup>(10)</sup>Art. 29.3 TRLHL.

<sup>(11)</sup>Art. 5, 166.2.b), 29.3, 40, 147.1 i 49.5 TRLHL.

El catàleg global d'ingressos afectats en el TRLHL<sup>11</sup> es pot sistematitzar com segueix:

- Ingressos per alienacions patrimonials (art. 5).
- Càrregues d'urbanització (art. 166.2.b).
- Ingressos per contribucions especials (art. 29.3).
- Subvencions amb destinació a obres i serveis (art. 40).
- Subvencions destinades a finançar els plans provincials de cooperació a les obres i serveis de competència municipal (art. 147.1).
- Ingressos afectats per a la devolució de recursos obtinguts apel·lant al crèdit públic (art. 49.5).

### **Exemple**

**Un ajuntament aliena un immoble que té la consideració de bé patrimonial.**

Segons l'article 5 del TRLHL, l'ingrés obtingut s'ha d'utilitzar de manera necessària per a finançar despeses d'inversió.



## 4. El principi d'especialitat

Tradicionalment, el principi d'especialitat pressupostària ha estat previst de **forma implícita** tant en les lleis anuals de pressupostos com en les lleis generals reguladores de la matèria pressupostària, però mai no s'ha arribat a plasmar explícitament en un text constitucional, incloent-hi la Constitució de 1978. No obstant això, aquest principi està implícit en altres mandats constitucionals referits al pressupost, com són el principi de legalitat o competència, criteris rectors que, com s'ha vist, sí que apareixen recollits de manera expressa en la CE<sup>12</sup>. Aquest principi d'especialitat es preveu de manera genèrica en la vinculació dels crèdits pressupostaris prevista per l'LGP, quan indica que:

“Els crèdits pressupostaris de [...] les entitats integrants del sector públic estatal amb pressupost limitador s'han de destinar exclusivament a la finalitat específica per a la qual hagin estat autoritzats per la Llei de pressupostos generals de l'Estat o per les modificacions realitzades d'acord amb aquesta Llei. El caràcter limitador i vinculant d'aquests crèdits és el corresponent al nivell d'especificació amb què hi apareguin.”

Art. 27.2 LGP

Pel que fa al significat del principi d'especialitat, cal partir de la idea que els crèdits pressupostaris representen una autorització i alhora un límit per als ens o òrgans encarregats de la realització de la despesa pública, per la qual cosa el crèdit pressupostari ha d'estar determinat qualitativament, quantitativament i temporalment. Aquests tres aspectes que integren el principi d'especialitat reflecteixen els efectes jurídics de les despeses públiques i representen el nivell de vinculació al qual s'han de sotmetre els agents executors de la despesa pública.

### 4.1. L'especialitat qualitativa

L'**aspecte qualitatiu** del principi d'especialitat implica que s'ha de fer la despesa únicament i exclusivament en allò que autoritzin els crèdits pressupostats. Per això, l'especialitat qualitativa, en sentit positiu, exigeix que l'autorització pressupostària es faci amb una desagregació suficient, indicant les línies o finalitats concretes de la despesa; i en sentit negatiu, proscriu l'existència dels denominats *crèdits pressupostaris globals* o *genèrics*, en els quals no s'identifica prou la despesa autoritzada, i que l'Administració podria utilitzar al seu arbitri amb l'únic límit de l'import.

<sup>(12)</sup>Art. 66.2 i 134.a CE.

#### Lectura recomanada

**P. Yebra Martull-Ortega** (1986). “El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales”. *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* (núm. 182).

L'LGP proclama la vinculació qualitativa dels crèdits pressupostaris, en establir que “els crèdits per a despeses s’han de destinar exclusivament a la finalitat específica per a la qual hagin estat autoritzats per la Llei de pressupostos o a la que resulti de les modificacions aprovades d’acord amb aquesta Llei<sup>13</sup>”.

<sup>(13)</sup>Art. 42 LGP.

Ara bé, si s’ha dit que l’especialitat qualitativa, com a criteri rector de l’activitat de despesa pública, exigeix un nivell adequat de desagregació de la despesa, resulta necessari que la llei concreti **quin és el nivell de vinculació dels crèdits pressupostaris**, això és, resulta ineludible concretar l’expressió legal “**finalitat específica**”. L’LPG mateixa, sota la denominació comptable del principi d’especialitat, això és, d’especificació, estableix diverses **regles** sobre aquest tema, que representen diferents nivells de vinculació qualitativa dels crèdits del pressupost de l’Estat (Administració general i òrgans constitucionals<sup>14</sup>).

<sup>(14)</sup>Art. 43 LGP.

### **Regla general de l’especialitat qualitativa**

La regla general de l’especialitat qualitativa consisteix que “en el pressupost de l’Estat els crèdits s’han d’especificar en el nivell de concepte”. La vinculació s’efectua, llavors, en el nivell de “concepte”, la qual cosa representa prendre com a referent les classificacions per programes i econòmica dels crèdits pressupostaris, ja que és la classificació econòmica la que permet diferenciar dins de cada programa de despeses, i per aquest ordre, entre capítols, articles, conceptes i subconceptes.

#### **Exemple: crèdits vinculants en el nivell de concepte**

Crèdits destinats a interessos de préstecs en moneda nacional (capítol 3; article 31; concepte 310).

Es preveuen **tres excepcions** a la regla general de l’especialitat qualitativa; dues permeten una especificació més àmplia dels crèdits, i l’altra una especificació més restringida que l’establerta amb caràcter general:

- La **primera excepció** consisteix que els crèdits pressupostaris destinats a despeses de personal i a les despeses corrents en béns i serveis tenen dins de cada programa un caràcter vinculant en el nivell d’article.

#### **Exemple: crèdits vinculants en el nivell d’article**

Crèdits destinats a reparacions, manteniment i conservació (capítol 2; article 21).

- La **segona excepció** consisteix que els crèdits destinats a inversions reals tenen dins de cada programa un caràcter vinculant en el nivell de capítol. Així doncs, la vinculació dels crèdits pressupostaris destinats a aquestes dues finalitats és més feble, ja que s’estableix la vinculació per a un nivell més petit de desagregació, en concret, d’article o capítol, i es permet, en conseqüència, variar la destinació dels crèdits pressupostaris inclosos en articles, conceptes o subconceptes inferiors sense violentar l’especialitat qualitativa.

#### **Exemple: crèdits vinculants en el nivell de capítol**

Crèdits destinats a inversions reals (capítol 6), concepte 600 (“Inversions en terrenys”).

- La **tercera excepció** té un caràcter més restringit que la regla general, ja que s’han d’especificar en el nivell que correspongui segons la classificació econòmica concreta els crèdits següents:
  - Els destinats a atencions protocol·làries i representatives i les despeses reservades.
  - Els destinats a arrendaments d’edificis i altres construccions.
  - Els declarats ampliables segons el que estableix l’article 54 d’aquesta llei.
  - Els que estableixin subvencions nominatives.
  - Els que, si escau, s’estableixin en la llei de pressupostos de cada exercici.

- Els crèdits extraordinaris que es concedeixin durant l'exercici.

Com es pot deduir d'aquest precepte, la llei imposa per als crèdits que s'especifiquen un nivell de limitació més estricte, ja que l'Administració resulta vinculada a la finalitat específica amb què apareguin a cada programa del pressupost i no en una altra, és a dir, respectant escrupolosament el nivell de desagregació que els correspongui segons la classificació econòmica.

**Exemple: crèdits vinculants al nivell que correspongui segons la seva classificació econòmica concreta**

En l'LPGE per a 2012 s'inclouen, entre d'altres, els crèdits 162.00 "Formació i perfeccionament del personal", 162.04 "Acció Social", 221.09 "Labors de la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre" o el crèdit 26.18.231A.227.11 "Per a activitats de prevenció, investigació, persecució i repressió dels delictes relacionats amb el tràfic de drogues i altres finalitats a què es refereix la Llei 17/2003, de 29 de maig".

Convé advertir que hi ha **regles pròpies** de vinculació per als crèdits pressupostaris dels organismes autònoms de l'Estat i de la Seguretat Social<sup>15</sup>, i també que les LPGE de cada exercici poden contenir **regles específiques** de vinculació dels crèdits pressupostaris.

<sup>(15)</sup>Art. 44 LGP.

La conseqüència concreta del nivell de vinculació previst en cada cas és que les quanties detallades en els estats de despeses per sota d'aquest nivell només compleixen una funció informativa de la naturalesa de la despesa autoritzada, de manera que poden ser depassades sempre que, sumades totes les despeses fetes, es respecti la quantia total del nivell de vinculació previst legalment.

### Exemple

Delimitar si s'incompleix el principi d'especialitat qualitativa en el cas següent del capítol I del pressupost de despeses d'un ens públic:

Conceptes	Crèdit inicial	Crèdit executat
120. Retribucions bàsiques	800	950 (+150)
121. Retribucions complementàries	200	100 (-100)
122. Retribucions en espècie	400	200 (-200)
123. Indemnitzacions percebudes per destinació a l'estranger	100	50 (-50)
124. Retribucions de funcionaris en pràctiques	100	100
127. Contribucions a plans de pensions 800	200	200
<b>Total</b>	<b>1.800</b>	<b>1.600</b>

Si bé en el concepte 120 "Retribucions bàsiques" s'hauria gastat una quantitat superior al crèdit autoritzat inicialment, no s'hauria vulnerat el principi d'especialitat, ja que la suma total del que s'ha gastat en els altres conceptes posa de manifest que en el nivell de vinculació –article– s'ha gastat una suma (1.600) inferior a l'autoritzada (1.800). Això significa, en definitiva, que la quantia del crèdit vinculant de l'article 12 "Funcionaris" no s'ha utilitzat en una finalitat diferent d'aquella per a la qual va ser aprovat legalment.

## 4.2. L'especialitat quantitativa

L'aspecte **quantitatiu** del principi d'especialitat pressupostària representa una vinculació per a l'Administració respecte al *quantum* o quantitats de diners de què es disposa per a la realització de despesa pública, en virtut de l'autorització conferida per a un determinat crèdit pressupostari. Així, els crèdits per a despeses són limitatius, i es prohibeix adquirir compromisos de despesa i obligacions per quantia superior a l'import dels crèdits pressupostaris autoritzats en els estats de despeses i declarant nuls de ple dret els actes administratius i les disposicions generals amb rang inferior a la llei que incompleixin aquesta limitació<sup>16</sup>.

<sup>(16)</sup>Art. 46 LGP.

La doctrina financera defensa **dues tesis diferenciades** respecte de la interpretació d'aquest precepte que, no obstant això, s'ha de posar en relació amb els que s'ocupen del naixement i exigibilitat de les obligacions econòmiques de la Hisenda pública<sup>17</sup>.

<sup>(17)</sup>Art. 20 i 21 LGP.

**Un sector doctrinal**, partint de la distinció entre **obligacions legals** (nascudes *ex lege*) i **obligacions voluntàries** (nascudes d'actes o contractes administratius), amb diferents argumentacions arriba a la conclusió següent integradora dels tres articles esmentats de l'LGP: les obligacions legals neixen sempre vàlidament hi hagi o no crèdit pressupostari per a la cobertura i, si escau, la manca d'aquest només afectaria l'exigibilitat de l'obligació contreta. Per contra, respecte a les obligacions voluntàries, l'existència de crèdit pressupostari resulta una condició de validesa d'aquestes.

### Lectura recomanada

**B. Sesma Sánchez (1999).** "La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario: criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 101).

**Un altre sector de la doctrina** sosté que el naixement de les obligacions de la Hisenda pública és independent de la seva exigibilitat.

D'aquesta manera, l'existència o no de crèdit pressupostari per a la cobertura és un requisit que afecta, en tot cas, l'exigibilitat de l'obligació però no la validesa.

Aquesta interpretació, que és més favorable als drets dels creditors, es pot entendre confirmada pel Tribunal Constitucional, ja que aquest ha reconegut l'autonomia de la font de les obligacions de la Hisenda pública respecte al crèdit pressupostari, en afirmar que:

"Els crèdits consignats en els estats de despeses dels pressupostos generals no són cap font d'obligacions; només constitueixen autoritzacions legislatives perquè dins d'uns determinats límits l'Administració de l'Estat pugui disposar dels fons públics necessaris per a fer front a les seves obligacions. La font d'aquestes s'ha de buscar fora d'aquestes consignacions pressupostàries, ja sigui en la Llei, o bé en els negocis jurídics o bé en els actes o fets que, segons el dret, les generin [...]" (sentències 63/1986, de 21 de març, i 146/1986, de 26 de novembre).

La **segona interpretació doctrinal** sembla més encertada i el seu seguiment porta a dues conclusions clares:

- La primera és que sense un crèdit pressupostari adequat i suficient les obligacions econòmiques de la Hisenda pública no són exigibles, però aquesta falta o insuficiència de crèdit no n'afecta la validesa, ja que aquesta última només depèn de la font o títol que l'hagi originat. Tot això sense perjudici que en alguns supòsits la legislació específica de l'obligació condiciona expressament la seva validesa a l'existència de crèdit pressupostari com succeeix, per exemple, en l'àmbit dels contractes públics o les subvencions<sup>18</sup>. Cal subratllar, a més, que el pagament de les obligacions bilaterals o recíproques no es pot efectuar fins que el creditor no hagi fet o complert l'obligació respectiva (regla del servei fet).
- La segona és que la falta de crèdit pressupostari adequat i suficient determina la nul·litat de ple dret dels actes administratius i disposicions generals amb rang inferior a la llei que incompleixin aquesta limitació.

<sup>(18)</sup>Art. 26.1.k) de la Llei de contractes del sector públic i 36 de la Llei general de subvencions.

És precisament la validesa predicable amb abast general de l'obligació contreta sense crèdit pressupostari adequat i suficient la que permet al creditor reclamar-ne el compliment a l'Administració, sempre que hagi complert l'obligació correlativa, fonamentant la seva pretensió en el principi jurídic general que no consent l'enriquiment sense causa, que en aquest cas es produiria a favor de l'Administració.

#### **Reconeixement extrajudicial de crèdits**

No obstant l'anterior, cal tenir en compte la figura del reconeixement extrajudicial de crèdits que, en el camp de les hisendes locals, s'utilitza per a combatre la pràctica habitual d'assumir compromisos de despesa dels quals no es disposa de crèdit pressupostari per al finançament. L'assumpció de compromisos de despesa de naturalesa extrapressupostària i la situació de partida –bastant freqüent– de disposar de crèdits pressupostaris de quantia insuficient per a la cobertura adequada dels compromisos bàsics realment assumits –per seguir amb l'aparença d'equilibri pressupostari inicial–, contradiu tots els criteris i principis pressupostaris i incompleix el que preveu el TRLHL, i en particular l'article 173.5.

Aquesta manera d'actuació acaba en una absència absoluta de disciplina pressupostària, sense que la derivació de responsabilitats que s'enuncia en el precepte esmentat, ni la qualificació de nuls de ple dret –i per tant, no susceptibles de convalidació– a tots els actes que infringeixin la norma legal corresponent hagin tingut cap conseqüència en cap moment. Els compromisos assumits extrapressupostàriament “salten d'exercici” –passen a exercicis posteriors–, representen més tendència al dèficit –inicial i a l'hora de la liquidació–, i moltes vegades les operacions concertades així assoleixen uns preus clarament excessius –per la raó financera del presumible retard excepcional en el pagament– i, en competir amb les obligacions fixes i establertes per al pagament, originen retards en la liquidació de les obligacions contretes.

### **4.3. L'especialitat temporal**

L'aspecte temporal del principi d'especialitat estableix el **període en el qual s'han de realitzar els continguts qualitatiu i quantitatiu** en què consisteix l'autorització per a fer despeses públiques que tot crèdit pressupostari com-

porta. Aquest aspecte temporal del principi d'especialitat és una concreció, en l'àmbit de l'execució del pressupost, és a dir, de la gestió pressupostària, del principi d'anualitat.

En concret, l'anualitat en l'execució del **pressupost** apareix **vinculada** tant a l'eficàcia **temporal dels crèdits pressupostaris**, com a la **imputació temporal d'ingressos i despeses** a un exercici pressupostari<sup>19</sup>.

<sup>(19)</sup>Art. 34.1 LGP.

Quant a la primera, cal indicar que amb càrrec als crèdits de l'estat de despeses de cada pressupost només es poden contreure obligacions derivades d'adquisicions, obres, serveis i altres prestacions o despeses en general que es facin en l'exercici pressupostari<sup>20</sup> mateix, sense perjudici de la imputació de despeses a crèdits aprovats per a un exercici diferent.

<sup>(20)</sup>Art. 49.1 LGP.

#### Vegeu també

Les imputacions de despeses a crèdit s'analitzaran en el mòdul "Les modificacions dels crèdits pressupostaris".

Pel que fa a la imputació temporal d'ingressos i despeses<sup>21</sup>, els **drets econòmics s'imputen a l'exercici pressupostari en què s'hagin liquidat**, és a dir, en el que s'hagin determinat o quantificat, encara que no s'hagin ingressat en les caixes públiques en aquest exercici pressupostari.

<sup>(21)</sup>Art. 34.1 LGP.

#### Exemple

A quin pressupost s'imputa un impost el fet imposable del qual es va produir el 3 de març de 2009, el va liquidar la inspecció el 4 de de desembre de 2011 i va ser ingressat el 5 de gener de 2012?

Aquest ingrés s'ha d'imputar al pressupost de 2011, que és quan s'ha liquidat.

I les **obligacions reconegudes fins al final del mes de desembre s'imputen a l'exercici pressupostari**, sempre que es refereixin a despeses públiques efectuades durant l'exercici amb càrrec als crèdits pressupostaris aprovats, malgrat que encara no s'hagin pagat.

Així doncs, la clau per a determinar la imputació temporal d'un crèdit pressupostari és que una determinada obligació estigui reconeguda amb càrrec a les dotacions aprovades per a un exercici pressupostari, durant aquest mateix exercici.

El reconeixement de l'obligació és l'acte administratiu que declara l'existència d'un crèdit exigible enfront de la Hisenda pública estatal o contra la Seguretat Social, derivat d'una despesa aprovada i compromesa i que comporta la proposta de pagament corresponent<sup>22</sup>.

<sup>(22)</sup>Art. 73. 4 LGP.

### Exemple

**A quin pressupost s'imputa una despesa de telèfon aprovada per a l'any 2012, l'obligació de la qual es reconeix el dia 2 de desembre d'aquest any i es paga el 23 de febrer de 2013?**

Aquest ingrés s'ha d'imputar al pressupost de 2012, que és quan s'ha reconegut l'obligació corresponent.

Per acabar l'examen de l'annualitat en l'execució del pressupost cal preguntar-se **què ocorre amb els crèdits pressupostaris que no s'hagin emprat íntegrament**, és a dir, que no s'hagin utilitzat o en què no s'hagi produït l'acte de reconeixement de l'obligació en l'exercici pressupostari. En aquest cas, els crèdits per a despeses que en l'últim dia de l'exercici pressupostari no estiguin afectats al compliment d'obligacions ja reconegudes queden anul·lats de ple dret, sense perjudici que es puguin incorporar a l'exercici següent<sup>23</sup>.

### Exemple

**Què passa amb una factura de llum corresponent a una despesa pressupostada per a l'any 2012 de la qual no s'arriba a reconèixer l'obligació el 31 de desembre d'aquest any?**

El crèdit s'anul·la el 31 de desembre i en queda pendent d'aplicació la factura. Es pot pagar sol·licitant el 2013 la incorporació del crèdit o acudint al mecanisme previst en l'article 34.3 de l'LGP, sempre que l'obligació hagi arribat a la fase del compromís de la despesa abans del 31 de desembre de 2012 i hi hagi crèdit tant el 2012 com el 2013.

<sup>(23)</sup>Art. 49.2 LGP.

#### Vegeu també

Es farà al·lusió a aquest aspecte en el mòdul "Les modificacions dels crèdits pressupostaris".

## 5. El principi d'estabilitat pressupostària

### 5.1. Origen i regulació actual

L'antecedent històric d'aquest principi d'estabilitat pressupostària és el principi d'equilibri pressupostari, que va constituir, al costat del de gestió mínima, un dels pilars del pensament econòmic liberal del segle XIX, ja que garantia la intervenció pública mínima de l'Estat en la vida econòmica que llavors es propugnava. A partir de la Segona Guerra Mundial va perdre gran part de la seva importància a causa de la vigència de la teoria econòmica keynesiana, que propugnava una decidida intervenció del sector públic en la vida econòmica mantenint la "demanda efectiva", la qual cosa es considerava un instrument idoni per aconseguir la plena ocupació i superar les situacions de depressió econòmica. El pensament econòmic neoliberal vigent ha fet recuperar al principi d'equilibri pressupostari part del protagonisme perdut, sense perjudici de l'excepció que significa la greu situació econòmica actual.

Al nostre país, l'equilibri en els comptes públics estava expressament **regulat** en la normativa d'algunes CA i era aplicable generalment en l'esfera local, en la qual s'exigia que cadascun dels pressupostos que s'integren en el pressupost general s'aprovés sense dèficit inicial<sup>24</sup>, amb la qual cosa identifica l'equilibri amb la situació d'anivellació estricta, o amb el superàvit.

(24) Art. 165.4 TRLHL.

#### Manifestacions concretes de l'equilibri pressupostari en la normativa local

- En matèria de despeses plurianuals, se supedita l'autorització al fet que en cada exercici s'aprovi el crèdit corresponent.
- Les limitacions a l'endeutament via operacions de crèdit.
- En matèria de modificacions de crèdits (crèdits extraordinaris, ampliables, generacions, etc.), la necessitat que estiguin específicament finançades i, en alguns casos, que l'ingrés que les cobreix estigui recaptat o, almenys, hi hagi el compromís ferm de l'aportació. O les limitacions a transferir crèdits extraordinaris, o suplementats, etc.
- L'existència mateixa de despeses amb finançament afectat o de bastants casos en els quals s'exceptua el principi general de no-afectació d'ingressos a despeses.

No obstant això, el tradicional **principi d'equilibri pressupostari** té una **formulació més avançada** que el **principi d'estabilitat pressupostària**. En efecte, el principi d'estabilitat pressupostària va més lluny que el principi d'equilibri, ja que reclama l'equilibri financer o el superàvit del pressupost, i no es limita a les fases d'elaboració i aprovació, sinó que s'estén a la fase d'execució i a la liquidació posterior del pressupost.

#### Lectura recomanada

A. Navarro Faure (2003). "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 119).



L'origen de l'estabilitat pressupostària se situa en els compromisos assumits per Espanya en funció de la seva pertinença a la Unió Europea. Així, els estats membres, amb la finalitat d'aconseguir la unitat econòmica i monetària real, han d'evitar dèficit públics excessius, objectiu que es va tornar ineludible arran del Pacte d'Estabilitat i Creixement signat a Amsterdam el 17 de juliol de 1997 i després de les recomanacions del Consell Europeu de Santa Maria de Fera de juny de 2000.

Segons el pacte esmentat, els estats membres es comprometen a perseguir, a mitjà termini, l'objectiu de situacions pressupostàries properes a l'equilibri o amb superàvit, de manera que el dèficit públic es mantingui sempre per sota del 3% del PIB, a preus de mercat, i que el volum total del deute públic romangui per sota del 60% del PIB a preus de mercat. Els estats es comprometen, a més, a presentar anualment programes d'estabilitat (estats membres de la Unió Econòmica i Monetària) o de convergència (estats no inclosos en la Unió Econòmica i Monetària), que han de ser objecte de dictamen pel Consell, per a impedir que es produeixin dèficit excessius i impulsar la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques.

Per a complir les exigències d'aquest Pacte d'Estabilitat i Creixement, i tenint en compte el nivell de descentralització de la despesa pública, a Espanya es va acudir a l'ordenament positiu, a les lleis, i es va regular el principi d'estabilitat pressupostària per mitjà del Text refós de l'LGEP, la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la general d'estabilitat pressupostària, modificada per la Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig. Aquestes lleis van disposar l'aplicació del principi d'estabilitat pressupostària en tot el sector públic espanyol: estatal, autonòmic i local.

A més d'aquesta regulació que que estava vigent a Espanya feia més d'una dècada, la situació econòmica que actualment suporta el nostre país ha obligat a **constitucionalitzar l'estabilitat pressupostària**. Això s'ha dut a terme per mitjà de la primera reforma important de la nostra Carta magna<sup>25</sup>, bastant qüestionada per la manera com s'ha dut a terme, en la qual s'ha aprofitat l'article dedicat fins a dates recents al deute públic exclusivament per a dotar de rang constitucional el principi d'estabilitat pressupostària, el contingut del qual es desenvolupa en l'apartat que segueix.

<sup>(25)</sup>Art. 135 CE.

## 5.2. Contingut del principi

La reforma de la Constitució en relació amb el principi d'estabilitat implica el següent:

- Totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.
- L'Estat i les comunitats autònomes no poden incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si escau, per la Unió Europea per als seus estats membres. Una llei orgànica ha de fixar el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les entitats locals han de presentar equilibri pressupostari.
- Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només es poden superar en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapin del control de l'Estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.
- Una llei orgànica ha de desplegar els principis a què es refereix aquest article, i també la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, ha de regular:
  - La distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'aquests i la manera i termini de correcció de les desviacions que es puguin produir sobre l'un i l'altre.
  - La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.
  - La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.
- Les comunitats autònomes, d'acord amb els estatuts respectius i dins dels límits a què es refereix aquest article, han d'adoptar les disposicions que escaiguin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries.

### Lectura recomanada

A. Jiménez Díaz (2012). *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

La introducció amb rang constitucional del principi d'estabilitat no ha representat grans novetats respecte de la regulació legal d'aquest, que, d'altra banda, com a normativa bàsica, ja formava part del denominat *bloc de constitucionalitat*. El més rellevant, potser, està representat per la introducció d'un concepte jurídic desconegut fins ara en la normativa vigent, com és el de **dèficit estructural**, que podem incloure en la categoria dels indeterminats, i que ha de quedar aclarit, incloent-hi la metodologia i el procediment per al càlcul, en la llei orgànica que desplegui les previsions constitucionals.

Des de la perspectiva estrictament econòmica, el punt de partida de l'anàlisi és la distinció entre **dèficit públic total** i els seus dos components: el **dèficit estructural** i el **dèficit cíclic**. El total és la diferència entre ingressos i despeses ordinàries que observem en el pressupost. A partir d'aquesta xifra podem fer una estimació sobre quina part es deu a una mala conjuntura econòmica. Això seria el **dèficit cíclic**. El **dèficit estructural** es calcula com la diferència entre el total i el cíclic.

De manera simètrica, quan l'economia va bé, es recapta més, es gasta menys i sorgeix un superàvit, que podem descompondre, al seu torn, en una part cíclica i una altra d'estructural.

Respecte a aquesta última qüestió, no obstant això, cal **valorar de manera molt positiva** que, després de la reforma, en la Constitució s'indiqui expressament que, com a mínim, la forma de càlcul del **dèficit estructural** s'abordi expressament en la normativa legal de desplegament, per a salvar, precisament, les dificultats que, amb vista al principi de seguretat jurídica, està ocasionant la legislació actual d'estabilitat, que no és massa clara ni fàcil d'interpretar, tal com es comprovarà a continuació.

Segons el **tractament legal vigent**<sup>26</sup>, per al sector d'administracions públiques, s'entén per *estabilitat pressupostària* la situació d'equilibri o de superàvit estructural, computada **en termes de capacitat de finançament**, d'acord amb **la definició continguda en el Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals**. Per això, cap administració pública no pot incórrer en **dèficit estructural**, definit com a **dèficit ajustat del cicle**, net de mesures excepcionals i temporals. No obstant això, amb efectes a partir d'1 de gener de 2020, en cas de reformes estructurals amb efectes pressupostaris a llarg termini, d'acord amb la normativa europea, es pot assolir en el conjunt d'administracions públiques un **dèficit estructural del 0,4% del producte interior brut nacional** expressat en termes nominals, o l'establert en la normativa europea quan aquest sigui inferior. Per al càlcul del **dèficit estructural** s'aplica la metodologia utilitzada per la Comissió Europea en el marc de la normativa d'estabilitat pressupostària.

#### Lectures recomanades

**J. Sánchez Revenga** (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**S. Lago Peñas** (2011, 23 de novembre). "Y a pesar de todo, poco de nuevo". *El País*.

<sup>(26)</sup>Art. 3, 11 i 15 LOEPSF.

## Estabilitat pressupostària i administracions públiques

L'estabilitat pressupostària esmentada, no obstant això, s'instrumenta de manera diferent segons l'ens públic afectats per aquesta. Així:

- Excepcionalment, l'Estat i les comunitats autònomes poden incórrer en dèficit estructural en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica greu o situacions d'emergència extraordinària que escapin del control de les administracions públiques i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats. Aquesta desviació temporal no pot posar en perill la sostenibilitat fiscal a mitjà termini.
- Les corporacions locals han de mantenir una posició d'equilibri o superàvit pressupostari.
- Les administracions de Seguretat Social han de mantenir una situació d'equilibri o superàvit pressupostari. Excepcionalment poden incórrer en un dèficit estructural d'acord amb les finalitats i condicions previstes en la normativa del fons de reserva de la Seguretat Social. En aquest cas, el dèficit estructural màxim admès per a l'Administració central s'ha de minorar en la quantia equivalent al dèficit de la Seguretat Social.

**Fora d'aquest concepte d'estabilitat** pressupostària calculada segons el Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals se situen les entitats públiques empresarials, les societats mercantils i els altres ens públics dependents de l'Administració de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals que es financin majoritàriament amb ingressos comercials (sector públic empresarial), i s'entén per a aquests subjectes **l'estabilitat pressupostària com la posició d'equilibri financer en els seus ingressos i despeses<sup>27</sup> respectius.**

<sup>(27)</sup>Art. 3.3 LOEPSF.

Com es pot observar, es produeix, doncs, una remissió al denominat SEC 95, per la qual cosa a partir d'aquest document hem d'interpretar l'estabilitat pressupostària com la situació d'equilibri o superàvit computada en termes de capacitat de finançament, encara que, excepcionalment, fins i tot hi ha la possibilitat de presentar dèficit estructural, si es dóna alguna de les circumstàncies previstes legalment.

Amb vista a aquesta interpretació destaquen les qüestions següents:

- El **SEC 95 regula la comptabilitat nacional**, és de compliment obligat per a tots els països de la Unió Europea i va ser aprovat pel Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny de 1996, relatiu al sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Comunitat, i les seves modificacions posteriors. De manera complementària també s'ha de tenir en compte la segona edició del manual del SEC 95 sobre el dèficit públic i el deute públic, que conté unes normes addicionals d'interpretació.
- La raó de l'elecció del SEC es va deure a la seva naturalesa de **sistema internacional i obligatori** per a tots els estats membres en l'elaboració dels

### Lectura recomanada

**J. Sánchez Revenga** (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

comptes nacionals, la qual cosa assegura l'homogeneïtat en la comparació dels resultats obtinguts pels diferents països.

- Amb base en l'anterior, el concepte d'*estabilitat pressupostària* es pot concretar en l'**equilibri, superàvit o fins i tot dèficit del pressupost (ingressos = despeses, ingressos > despeses o ingressos < despeses)** en termes de capacitat de finançament segons el SEC. Aquest, en els punts 8:46 i 8:47, parla de capacitat i de necessitat de finançament, i es pot entendre, en un sentit usual, com a capacitat per a finançar (superàvit) o necessitat de ser-ho (dèficit). No obstant això, tècnicament parlant la necessitat o capacitat de finançament s'obté per mitjà del saldo del compte de capital, això és, el saldo de les operacions no financeres, definides i valorades segons el SEC. O bé, de manera més senzilla, encara que menys precisa, caldria analitzar el **saldo de les operacions no financeres de l'entitat corresponent**, definit per la **diferència entre les obligacions reconegudes** (capítols 1 a 7 de la classificació econòmica de l'estat de despeses) **menys els drets reconeguts no financers** (capítols 1 a 7 de l'estat d'ingressos) per a **fer posteriorment els ajustos que pertocuin**, tant subjectius com objectius.

#### Exemple d'ajust objectiu en l'àmbit local

La corporació local *X* reconeix l'any *n* autoliquidacions corresponents a l'impost sobre béns immobles per valor de 1.500 unitats monetàries, de les quals se'n recapten en l'exercici un total de 1.400. Així mateix, es produeix l'ingrés per aquest mateix impost de quantitats corresponents a drets reconeguts en exercicis anteriors de 200 unitats monetàries. D'altra banda, els drets reconeguts per taxes ascendeixen l'any *n* a 500 unitats monetàries, de les quals se'n recapten 200. Igualment l'any *n* s'ingressen 150 unitats monetàries corresponents a exercicis anteriors.

El tractament en comptabilitat pressupostària dels ingressos respon al criteri de meritació (moment en què es liquida o reconeix el dret), mentre que en comptabilitat nacional (SEC) es regeix pel criteri de caixa (moment en què s'ingressa efectivament). Els efectes en comptabilitat nacional d'aquest supòsit es mostren en el quadre següent:

Concepte	Comptabilitat pressupostària				Comptabilitat nacional	Ajust	
	Drets reconeguts	Cobraments (any <i>n</i> )	Cobraments (any <i>n</i> - 1)	Total cobraments	Import	Dèficit major	Dèficit menor
IBI	1.500	1.400	200	1.600	1.600		100
Taxes fiscals	500	200	150	350	350	150	
<b>Total</b>	2.000	1.600	350	1.950	1.950	150	100

Font: *Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

Finalment, per a **garantir el compliment** del principi d'estabilitat pressupostària s'estableixen **mesures preventives, correctives i coercitives i de compliment forçós**<sup>28</sup>. Entre les preventives destaquen el seguiment de les dades d'execució pressupostària i l'advertiment de risc d'incompliment. Dins de les correctives se situen l'autorització de les operacions d'endeutament, l'informe

<sup>(28)</sup> Art. 18 a 26 LOEPSF.

favorable per a la concessió de subvencions o subscripció de convenis i els plans economicofinancers i de reequilibri. Finalment, les mesures coercitives poden consistir en la necessitat d'aprovar acords de no-disponibilitat de crèdits o dipòsit amb interessos en el Banc d'Espanya, convertible en multa, l'execució forçosa, i fins i tot, per a les entitats locals la dissolució en cas d'incompliment.

## 6. El principi d'anualitat

### 6.1. L'anualitat en l'aprovació del pressupost

L'anualitat pressupostària es refereix al **període de temps en què el pressupost desplega els seus efectes jurídics**, de manera que “els pressupostos generals de l'Estat tindran caràcter anual”; i es concreta en el fet que l'exercici pressupostari coincideix amb l'any natural<sup>29</sup>.

<sup>(29)</sup>Art. 134.2 CE i 34.1 LGP.

Dins de l'anualitat cal distingir **dos aspectes** conceptualment diferents i que responen a moments diferents del cicle pressupostari:

- El **principi d'anualitat pressupostària**, pel qual els pressupostos s'han d'aprovar cada any.
- El **principi d'especialitat temporal**, segons el qual els pressupostos s'han d'executar dins del període de l'any.

#### Vegeu també

Aquest segon aspecte ha estat analitzat en l'apartat 4.3, “L'especialitat temporal”, d'aquest mateix mòdul.

#### Abast temporal del pressupost

En alguns moments de la història pressupostària espanyola els comptes públics s'aprovaven bianualment.

Pel que fa al primer aspecte, l'**anualitat en l'aprovació** del pressupost significa que les Corts Generals han d'aprovar cada any els pressupostos generals de l'Estat per a l'exercici següent. Aquesta periodificació anual es considera que és la més encertada, atès el volum d'ingressos i despeses que preveuen actualment els pressupostos generals de l'Estat, i que cap altre període de temps, superior o inferior, resulta més adequat per a fer previsions d'ingressos i aprovar habilitacions de despeses, i tampoc per a controlar-ne l'execució posterior.

Ara bé, l'**aplicació estricta de l'anualitat** en l'aprovació del pressupost suscita bàsicament **dos problemes**:

- Els derivats de la falta de Llei de pressupostos generals a l'inici de l'exercici pressupostari.
- Els derivats de la necessitat d'efectuar despeses públiques amb una durada superior a l'any.

Per a solucionar aquests dos problemes s'admeten **dues excepcions** en l'aplicació de l'anualitat en l'aprovació del pressupost: la **pròrroga del pressupost** de l'exercici anterior i el reconeixement de certes **despeses plurianuals**.

## 6.2. La pròrroga pressupostària

Si la regla de l'annualitat en l'aprovació del pressupost no fos flexible s'impediria la realització de despeses públiques en l'exercici pressupostari si l'1 de gener no estigués vigent la Llei de pressupostos generals per a aquest any. Per a solucionar aquest problema està prevista la **pròrroga del pressupost de l'exercici anterior**, com a excepció a l'annualitat en l'aprovació del pressupost.

En aquest sentit, s'estableix que:

“Si la Llei de pressupostos no s'aprovava abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, els pressupostos de l'exercici anterior restaran prorrogats automàticament fins que s'aprovin els nous.”

Art. 134.4 CE

La pròrroga dels pressupostos cobreix el buit normatiu que pot produir la delimitació anual de la Llei de pressupostos, i evita que es paralitzi l'activitat econòmica de l'Estat, sense perjudici del qual, planteja dues qüestions rellevants: el **termini** per al qual es confereix la pròrroga i l'**abast** del que es prorroga.

### Exemple

Quina solució jurídica hi ha si tenen lloc eleccions generals el 20 de novembre de 2012 i no és possible l'aprovació dels PGE per a l'any 2013?

L'article 133.4 de la CE preveu la pròrroga automàtica dels pressupostos vigents el 2011.

El **termini de pròrroga** apareix precisat en la CE mateixa, “fins a l'aprovació dels nous”, això és, la pròrroga és **indefinida**, la qual cosa resulta més lògic i correcte que altres possibilitats, com la pròrroga trimestral o quadrimestral. Malgrat el caràcter indefinit de la pròrroga, no resulta convenient que els pressupostos es prorroguin contínuament, en el que es coneix com a *pròrroga de la pròrroga*, ja que aquesta situació implica un important dèficit democràtic i, en cas de produir-se, el Govern de torn hauria de presentar la dimissió, i convocar noves eleccions, davant la falta evident de suport parlamentari.

La pròrroga del pressupost és, d'altra banda, **automàtica**, això és, es produeix quan s'arriba al dia 1 de gener de l'any corresponent sense que hagi entrat en vigor la Llei de pressupostos per a aquest exercici; i sense que sigui necessari cap acte del Govern o de les Corts Generals per a declarar-la. No obstant això, quan es produeix la pròrroga dels pressupostos és freqüent que el Govern aprovi un **reial decret llei**, la finalitat del qual no és autoritzar la pròrroga, sinó simplement impartir normes complementàries fins a l'entrada en vigor dels nous pressupostos.



L'abast del que es prorroga és més complicat de precisar. Són els pressupostos de l'exercici anterior, i tenint en compte que els PGE han d'incloure la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic estatal, es podria sostenir que totes les despeses i ingressos són objecte de pròrroga. Aquesta afirmació és vàlida amb caràcter general però requereix algunes matisacions.

### Abast de la pròrroga pressupostària

Pel que fa a les **despeses**, l'única limitació explícita a l'abast de la pròrroga s'estableix en l'article 38.2 de l'LGP, segons el qual:

“La pròrroga no afecta els crèdits per a despeses corresponents a programes o actuacions que acabin en l'exercici els pressupostos del qual es prorroguen o per a obligacions que s'extingeixin durant aquest.”

La parquedat d'aquest precepte fa difícil interpretar-lo, i urgeix per això una regulació més concreta, ja que en la pràctica pot implicar molts dubtes i inseguretats jurídiques. No obstant això, sembla clar que no es prorroguen els crèdits per a despeses que, per la singularitat que tenen, s'escometen l'any natural i d'una sola vegada, com podrien ser les que una vegada produïdes no són susceptibles de renovació, com les destinades a una carretera que s'ha acabat de construir.

Quant als **ingressos**, s'han d'entendre prorrogades les modificacions tributàries fetes a l'empara de l'article 134.7 de la CE, perquè és lògic pensar que aquestes modificacions s'adrecen fonamentalment a la consecució del volum d'ingressos públics previstos en el pressupost que es prorroga i, per tant, si subsisteix la necessitat d'obtenir el volum d'ingressos previst, la pròrroga del pressupost ha d'arribar també a aquestes modificacions tributàries.

Finalment, respecte d'altres normes de la **part dispositiva** de les lleis de pressupostos, aquelles adreçades a donar explicació i sentit a les previsions d'ingressos i a les habilitacions de despeses cal entendre-les sempre prorrogades. Les altres tenen vigència intemporal, tret que s'hi digui expressament una altra cosa.

## 6.3. Les despeses plurianuals

La satisfacció de les necessitats col·lectives pot requerir la realització de **despeses públiques** que es desenvolupin temporalment **al llarg de diversos exercicis pressupostaris**, la qual cosa comporta l'exigència d'abordar el tractament pressupostari de les despeses públiques de caràcter plurianual –també anomenades compromisos de despesa per a exercicis futurs–, que cal adaptar a l'annualitat pressupostària<sup>30</sup>.

<sup>(30)</sup>Art. 47 i 48 LGP.

Cal tenir en compte que el **caràcter plurianual del compromís de despesa** no significa necessàriament una durada superior a l'any, sinó que, fins i tot essent inferior a dotze mesos, s'ha d'estendre almenys a part de dos exercicis pressupostaris, és a dir, de dos anys naturals.

D'altra banda, dins de les despeses plurianuals s'han de distingir:

- Les de **durada indefinida**, respecte de les quals pot ser conegut l'import de la prestació en còmput anual, però no el nombre d'annualitats. Aquest tipus de despeses s'han admès sempre en la pràctica administrativa i no són les que considera l'article 47 de l'LGP.

### Lectura recomanada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Es poden esmentar, per exemple, les despeses periòdiques necessàries per al funcionament ordinari dels serveis, com ara els de personal, contractes de subministraments com l'aigua, llum, telèfon, etcètera.

- Els de **durada i import determinats**, que procedeixen d'obligacions la prestació total de les quals, perfectament determinada, es distribueix en diversos exercicis també prefixats. L'aprovació i el compromís relatiu a aquestes despeses les fa pel seu import total l'ordenador de la despesa, encara que l'execució es perllongui en el temps.

### **Regles pressupostàries aplicables a les despeses plurianuals**

- Es poden adquirir compromisos de despeses que s'hagin d'estendre a exercicis posteriors a aquell en què s'autoritza, sempre que no superin els límits i anualitats fixats en la regla següent.
- El nombre d'exercicis posteriors a l'autorització als quals es poden aplicar les despeses no ha de ser superior a quatre (l'exercici en què s'autoritza i els quatre exercicis següents) i la despesa que s'imputi a cadascun dels exercicis posteriors no pot excedir de la quantitat que resulti d'aplicar al crèdit pressupostari inicial a què correspongui l'operació els percentatges següents: en l'exercici immediat següent, el 70%; en el segon exercici, el 60%, i en els exercicis tercer i quart, el 50%. Aquestes limitacions no són aplicables als compromisos derivats de la càrrega financera del deute públic i dels arrendaments d'immobles, incloent-hi els contractes mixtos d'arrendament i adquisició.
- El Govern, en casos especialment justificats, pot acordar la modificació dels percentatges anteriors, incrementar el nombre d'anualitats o autoritzar l'adquisició de compromisos de despeses que s'hagin d'atendre en exercicis posteriors en el cas que no hi hagi crèdit inicial.
- Els compromisos a què es refereix aquest article s'han d'especificar en els escenaris pressupostaris plurianuals, que regulen els articles 28 i 29 de l'LGP, i han de ser objecte de comptabilització separada.

En tot cas, s'ha d'advertir que el **manteniment de les despeses plurianuals** depèn sempre de la **ratificació amb les lleis anuals de pressupostos**, sense perjudici del deure d'indemnitzar l'altra part contractant per les pèrdues econòmiques o d'una altra índole que pugui comportar l'incompliment del compromís de la despesa.

### **Normativa reglamentària de les despeses plurianuals**

En desplegament d'aquest precepte, l'article 5 de l'Ordre EHA/657/2007, de 15 de març, sobre documentació i tramitació d'expedients de modificacions pressupostàries i d'autoritzacions per a adquirir compromisos de despesa amb càrrec a exercicis futurs, indica el següent:

“Per a la tramitació dels expedients d'autorització d'adquisició de compromisos de despeses amb càrrec a exercicis futurs en aplicació del que disposa l'article 47.3 de la Llei general pressupostària, s'han de seguir les regles següents:

- Les sol·licituds dels centres gestors s'han de remetre a l'oficina pressupostària del departament ministerial corresponent, acompanyats d'una memòria justificativa de les necessitats plantejades. En aquesta memòria, s'han d'indicar, a l'efecte de determinar el còmput dels percentatges recollits en l'article 47.2 de la Llei general pressupostària, els compromisos ja adquirits amb càrrec al crèdit a què s'hagin d'aplicar els compromisos l'autorització d'adquisició dels quals se sol·licita.
- Quan no hi hagi crèdit inicial en l'exercici de referència o no hi hagi anualitat per a l'exercici en el qual s'autoritza l'adquisició de compromisos plurianuals, s'ha de tramitar l'expedient segons l'indicat en el paràgraf anterior, si bé els percentatges de

compromisos de despeses amb càrrec als exercicis futurs se substituiran pels imports de les anualitats futures.

- Quan es tracti d'adquisició de compromisos de despeses per a exercicis futurs que comportin la concessió directa de subvencions i no hi hagi dotació inicial pressupostària l'any d'adquisició del compromís, es requereix l'aprovació amb caràcter previ de reial decret en el qual s'estableixin les normes reguladores de la concessió de la subvenció.
- Les oficines pressupostàries han d'elaborar un informe en relació amb la proposta plantejada que ha de remetre el titular del centre directiu del qual depèn l'oficina pressupostària, juntament amb l'expedient, a la Direcció General de Pressupostos.
- En l'exposició de la proposta d'acord que la Direcció General de Pressupostos sotmeti al ministre d'Economia i Hisenda, per a l'elevació al Consell de Ministres, s'ha de fer constar l'informe favorable a què es refereix l'article 47.3 de la Llei general pressupostària."

## 7. El principi de sostenibilitat pressupostària de les administracions públiques

El capítol IV del títol I (“Millora de l’entorn econòmic”) de la Llei 2/2011, de 4 de març, d’economia sostenible, s’ocupa de la **sostenibilitat financera del sector públic**. Al llarg dels articles 32 a 36 es pretén adequar l’activitat de despesa dels ens públics a les exigències del concepte general d’*economia sostenible*, definit com:

“Un patró de creixement que conciliï el desenvolupament econòmic, social i ambiental en una economia productiva i competitiva, que afavoreixi l’ocupació de qualitat, la igualtat d’oportunitats i la cohesió social, i que garanteixi el respecte ambiental i l’ús racional dels recursos naturals, de manera que permeti satisfer les necessitats de les generacions presents sense comprometre les possibilitats de les generacions futures per atendre les seves pròpies necessitats.”

Art. 2 LES

### Sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària

La LOEPSF vincula el compliment d’aquest principi a una sèrie de limitacions en matèria de deute públic<sup>31</sup>:

- El volum de deute públic, definit d’acord amb el protocol sobre procediment de dèficit excessiu, del conjunt d’administracions públiques, no pot superar el 60% del producte interior brut nacional expressat en termes nominals, o el que estableixi la normativa europea. Aquest límit s’ha de distribuir d’acord amb els percentatges següents, expressats en termes nominals del producte interior brut nacional: 44% per a l’Administració central, 13% per al conjunt de comunitats autònomes i 3% per al conjunt de corporacions locals. El límit de deute públic de cadascuna de les comunitats autònomes no pot superar el 13% del seu producte interior brut regional.
- L’Administració pública que superi el seu límit de deute públic no pot fer operacions d’endeutament net.
- Els límits de deute públic solament es poden superar per les circumstàncies i en els termes previstos en l’article 11.3 de la Llei. En aquests casos s’ha d’aprovar un pla de reequilibri que permeti assolir el límit de deute tenint en compte la circumstància excepcional que va originar l’incompliment.
- L’Estat i les comunitats autònomes han d’estar autoritzats per llei a emetre deute públic o contreure crèdit.
- L’autorització de l’Estat, o si escau, de les comunitats autònomes, a les corporacions locals, per a fer operacions de crèdit i emissions de deute, ha de tenir en compte el compliment dels objectius d’estabilitat pressupostària i de deute públic.

Per a la consecució dels objectius generals esmentats s’articulen en la LES una sèrie de mesures que afecten alguns aspectes del règim jurídic de l’activitat financera de despesa de certs subjectes integrants del sector públic, entre els quals destaca la formulació d’un nou principi<sup>32</sup>, quan indica que **totes les administracions públiques han de contribuir a l’assoliment de la sostenibilitat pressupostària de les finances públiques**. Per a analitzar aquest criteri

#### Lectura recomanada

A. Corcuera Torres (2011). “Gasto público y sostenibilidad”. A: S. Bello Paredes. *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. Madrid: La Ley.

<sup>(31)</sup>Art. 13 LOEPSF.

<sup>(32)</sup>Art. 32.1 LES.

es començarà fent una referència a l'àmbit d'aplicació, naturalesa i contingut general, i posteriorment s'analitzaran els instruments previstos per a la consecució.

### 7.1. Àmbit d'aplicació, naturalesa i contingut general del principi

En primer lloc, quant a l'àmbit d'aplicació del principi, s'estén a totes les administracions públiques, va més enllà de l'àmbit merament estatal i obliga també les comunitats autònomes i corporacions locals. Això és conseqüència de la naturalesa mateixa de la LES, qualificada com de normativa bàsica, quan estableix:

“Caràcter de legislació bàsica. La present Llei constitueix legislació bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.13 de la Constitució, que atribueix a l'Estat les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» i, en conseqüència, és aplicable de manera general a totes les administracions públiques i organismes i entitats que en depenen.”

Disposició final primera, LES

En segon lloc, pel que fa a la **naturalesa i contingut general del principi de sostenibilitat pressupostària**, aquest ha de ser entès com la **capacitat per a finançar els compromisos de despesa presents i futurs**. Es tracta d'una referència més programàtica que normativa, que permet incloure el principi entre els de naturalesa econòmica, ja que actua com a element de suport a la solidesa del model productiu que, després dels efectes de la crisi, necessita un impuls especial. Jurídicament, la definició legal aporta poc al règim pressupostari.

En efecte, d'una banda, la LES introdueix un **concepte difícil d'interpretar** com és el de **capacitat per a finançar**, que no és totalment aliè a la despesa pública, ja que també s'utilitza en la normativa d'estabilitat pressupostària. Des d'aquesta perspectiva, es podria afirmar que les finances públiques seran sostenibles pressupostàriament quan els ingressos obtinguts siguin capaços de finançar les despeses que s'han de dur a terme, segons el criteri seguit a efectes d'estabilitat pressupostària. D'altra banda, el que s'ha de ser capaç de finançar són els **compromisos de despesa** i, de nou, la norma que s'està comentant genera confusió sobre aquest tema. El compromís de despesa, en sentit tècnic, és una de les fases del procediment d'execució de la despesa pública, i consisteix en l'acte administratiu mitjançant el qual s'acorda, després del compliment dels tràmits establerts legalment, la realització de despeses aprovades prèviament, per un import determinat o determinable<sup>33</sup>. No sembla que la LES es refereixi a aquest moment puntual del procediment, sinó a una cosa més “filosòfica” des del punt de vista de la despesa, tal com s'ha indicat en parlar de la naturalesa del principi.

<sup>(33)</sup>Art. 73.3 LGP.

Finalment, la definició de la sostenibilitat pressupostària es complica més encara en atribuir-se als compromisos de despesa el caràcter de **presents i futurs**. Sobre aquest tema, encara que després de la introducció del criteri d'estabilitat

pressupostària s'hagin de valorar els comptes públics amb un horitzó plurianual a curt o mitjà termini (tres anys), no cal oblidar que al nostre país continua en vigor el règim del pressupost anual, per la qual cosa, si ja resulta difícil assegurar el finançament de les despeses del pressupost en vigor o del que s'hagi d'elaborar per a l'exercici següent, resulta pràcticament impossible garantir tots els compromisos de despesa futurs en sentit ampli (tampoc no ens aclareix la llei fins quan arriba el "futur").

En aquest cas, ja hi ha **mecanismes per a assegurar el compliment de despeses que poden afectar diversos exercicis**, com la clàusula prevista constitucionalment<sup>34</sup> que es refereix als crèdits pressupostaris destinats al pagament d'interessos i a l'amortització del principal del deute públic, que s'han d'entendre sempre inclosos en l'estat de despeses dels pressupostos i no poden ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió; o com la tècnica de les despeses plurianuals o compromisos de despesa per a exercicis futurs dels articles, reservada per a la satisfacció de les necessitats col·lectives que poden requerir la realització de despeses públiques que es desenvolupin temporalment al llarg de diversos exercicis, encara que adaptats a l'annualitat pressupostària.

<sup>(34)</sup>Art. 135.3 CE.

## 7.2. Instruments per a la consecució de la sostenibilitat pressupostària

En la Llei<sup>35</sup> es preveuen **quatre eines** que se suposa que coadjuvaran al compliment efectiu del principi:

- La política de racionalització i contenció de la despesa adequada a l'estabilitat pressupostària.
- L'actuació de les administracions públiques i la seva incidència en la sostenibilitat pressupostària.
- La cooperació amb altres administracions públiques.
- El pla d'austeritat de l'Administració general de l'Estat.

<sup>(35)</sup>Art. 32 a 34 LES.

1) Per a garantir la sostenibilitat pressupostària, les administracions públiques han d'aplicar una política de racionalització i contenció de la despesa i s'han d'adequar als principis d'estabilitat pressupostària, transparència, plurianualitat i eficàcia, en els termes definits en la normativa d'estabilitat pressupostària<sup>36</sup>. La primera eina, doncs, es vincula a l'obligació d'aplicar **polítiques de racionalització i contenció de la despesa** i s'articula jurídicament per mitjà de l'estricta **compliment dels principis** derivats de la **normativa d'estabilitat pressupostària**. Com és fàcilment comprovable, aquest primer instrument al

<sup>(36)</sup>Art. 32.2. LES.

servei del principi de sostenibilitat pressupostària es dilueix en el d'estabilitat i l'observança de les seves exigències, per la qual cosa no queda sinó remetre's al que s'ha indicat respecte d'aquest.

2) En segon lloc, s'estableixen, respectivament, **dues mesures** que relacionen **l'activitat normativa i d'aplicació i desplegament de les normes i l'activitat mateixa de despesa de les administracions públiques** amb el principi de sostenibilitat.

Així, d'una banda:

“Les disposicions legals i reglamentàries, els actes administratius, els contractes i els convenis de col·laboració i qualsevol altra actuació de les administracions públiques han de valorar les seves repercussions i efectes, de manera que es garanteixi la sostenibilitat pressupostària.”

Art. 32.3 LES

Això implica que **qualsevol actuació normativa o d'aplicació de les normes** dutes a terme pels òrgans competents ha d'incloure una **referència expressa** al fet que **compleixen amb el principi d'estabilitat**, i per tant, amb el de **sostenibilitat pressupostària**. La llei no diu res sobre si aquesta cautela s'ha de plasmar en un informe específic adjunt als treballs legislatius o normatius o als expedients administratius, i tampoc no s'estableix que és causa de nul·litat de la disposició o de l'acte, contracte o conveni l'absència de la valoració requerida; per tant, podem considerar aquesta mesura dins de les qualificades com a normes imperfectes, en mancar de sanció específica en cas d'incompliment.

D'altra banda, **tota despesa ha de ser avaluada atenent els principis d'eficiència i simplificació dels serveis prestats**<sup>37</sup>, incentivant la productivitat del sector públic, i, especialment, l'Estat ha de promoure la col·laboració entre les administracions públiques per a millorar l'eficiència en la prestació de serveis públics. Es tracta de dues mesures diferents que tendeixen a la mateixa finalitat: l'assoliment del principi d'eficiència, que al costat del d'economia, estan vigents en relació amb l'activitat financera dels ens públics des de la promulgació del nostre text constitucional de 1978.

<sup>(37)</sup>Art. 32.4 LES.

### Avaluació dels serveis públics

L'avaluació a què es refereixen els principis esmentats, i que és de compliment obligat per a totes les administracions públiques, pot venir per diverses vies:

- L'actuació de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis, com a organisme públic dels regulats en la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics.
- El control financer permanent exercit per la intervenció corresponent, amb l'objecte de verificar de manera contínua la situació i el funcionament de les entitats del sector públic en l'aspecte economicofinancer, per a comprovar el compliment de la normativa i les directrius que la regeixen i, en general, per a comprovar si la gestió s'ajusta als principis de bona gestió financera i, en particular, al compliment del principi d'estabilitat pressupostària i l'equilibri financer.
- I l'activitat ordinària duta a terme pels òrgans de control extern, tant de l'Estat (Tribunal de Comptes), com de les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves competències. El Tribunal de Comptes ha de remetre un informe anual a les Corts Generals, en virtut de l'article 136.2 de la Constitució, que ha de comprendre l'anàlisi del Compte General de l'Estat i dels altres del sector públic, i s'estendrà a la fiscalització de la gestió econòmica del sector públic.

Com s'ha pogut comprovar, tampoc aquest segon instrument que busca la consecució del principi de sostenibilitat no representa **cap novetat** sobre el règim jurídic del pressupost, perquè es vincula a obligacions que els ens públics ja havien de complir per la simple aplicació de la normativa vigent, derivada de la Constitució mateixa o de la legislació d'estabilitat pressupostària.

3) La tercera eina que segons la LES ha de cooperar a aconseguir la sostenibilitat pressupostària es basa en la **cooperació de l'Estat amb altres administracions públiques** i, en concret, en dues esferes:

- La primera<sup>38</sup> consisteix que en el si del Consell de Política Fiscal i Financera i de la Comissió Nacional d'Administració Local, el Ministeri d'Economia i Hisenda **informi** les comunitats autònomes i les entitats locals, respectivament, **de les mesures adoptades en compliment del que preveu la llei en l'exercici immediatament anterior**. Aquesta eina té un valor més didàctic que real, ja que, d'una banda, el Ministeri d'Economia es limita a informar en els òrgans de col·laboració amb comunitats autònomes i entitats locals esmentats, i d'una altra, es mira cap al passat –mesures adoptades en l'exercici immediatament anterior–, amb la qual cosa sembla que el que es pretén és l'adopció d'iniciatives per comunitats autònomes i entitats locals una vegada han estat experimentades prèviament per l'Estat.
- I la segona es refereix al fet que el Govern ha d'impulsar l'**adopció d'acords** dels òrgans de cooperació esmentats i les actuacions de les administracions corresponents amb la finalitat d'adoptar **mesures de racionalització i contenció de la despesa pública** en les seves àrees de competència respectives, especialment en el marc dels plans econòmic financers de reequilibri previstos en la normativa d'estabilitat pressupostària. Cal recordar que l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat requereix la formulació d'un pla economicofinancer de reequilibri a tres anys, amb un con-

<sup>(38)</sup>Art. 33.1 LES.



tingut i abast determinat, que implica o reducció de despeses o augment d'ingressos, o tots dos.

4) L'última de les eines que permet canalitzar el concepte de *sostenibilitat pressupostària* exigeix que la política de racionalització i contenció de la despesa pública de l'Administració general de l'Estat s'instrumenti per mitjà d'un **pla d'austeritat**<sup>39</sup>, que presenta les **característiques següents**:

(39) Art. 34 LES.

- En primer lloc, i a diferència dels mecanismes analitzats fins ara, es tracta d'un pla que **afecta exclusivament l'Estat**, en no incloure's en els preceptes de la llei que tenen caràcter bàsic.
- En segon lloc, destaquen els **objectius** que es pretenen aconseguir amb el pla d'austeritat: tant el manteniment de l'equilibri pressupostari al llarg del cicle econòmic, d'acord amb els principis de la normativa d'estabilitat pressupostària, les previsions del dret comunitari i els compromisos del Pacte d'Estabilitat i Creixement en l'àmbit de la Unió Europea, com l'adaptació dels programes de despesa de l'Administració general de l'Estat als recursos pressupostaris disponibles a mitjà i llarg termini, de manera que es garanteixi la sostenibilitat pressupostària.

Com a conseqüència d'això, s'han d'adaptar els programes als recursos disponibles, amb la qual cosa cobra una importància especial un **càlcul afinat dels estats d'ingressos** del pressupost de l'Estat, que és el que condiciona els recursos disponibles, de manera que el pla d'austeritat comporta la **revisió i l'anàlisi de tots els programes i polítiques de despesa** i, així mateix, la racionalització de les estructures de l'Administració general de l'Estat i del sector públic empresarial estatal, amb l'objectiu d'adequar l'estructura i organització als principis d'eficiència i economia a la programació i execució de la despesa pública i garantir la sostenibilitat pressupostària a mitjà i llarg termini.

#### **Pla d'austeritat i cicle pressupostari**

Els mandats continguts en la Llei sobre aquest tema s'han de posar en relació, sobretot, amb la normativa d'elaboració del pressupost, ja que la LES no estableix un procediment concret per a l'elaboració i aprovació del pla. Atès el repartiment ordinari de competències en la matèria i l'àmbit d'aplicació del pla, correspon al Ministeri d'Economia i Hisenda l'elaboració i proposta del pla, per a l'aprovació posterior en Consell de Ministres, i que els seus postulats es manifestin en els tres moments de l'elaboració dels pressupostos (proposició d'avantprojectes parcials, formació del projecte de llei i aprovació d'aquest), i per mitjà de les orientacions de política econòmica, les prioritats formulades per la Comissió de Polítiques de Despesa, els estudis d'assignació de recursos efectuats per les comissions d'anàlisi de programes i les propostes remeses pels diferents centres gestors al costat de les previsions, propostes i avaluacions efectuades per la Comissió d'Ingressos.

Finalment, el Govern ha de donar compte, anualment, a les Corts Generals del progrés en la implantació del pla d'austeritat de l'Administració general de l'Estat.

En conclusió, potser aquesta quarta eina és la de **més rellevància pràctica**, per la seva influència en l'elaboració del pressupost, encara que també és cert que l'austeritat en la despesa ha de ser una virtut consubstancial al maneig de fons públics i no solament en situacions de crisi econòmica com en l'actual, sinó en tot moment. El pla d'austeritat pot ser un bon instrument per a controlar les despeses supèrflues i innecessàries almenys en la teoria, i mantenir-nos a l'expectativa quant a les mesures concretes que es derivin de l'aprovació successiva dels plans d'austeritat, ja que, en ser un document complex tècnicament, pot ocasionar resultats ineficients, contraris als objectius pretesos per la LES en la seva implantació.

#### Observació

Aquest és un altre exemple de control legislatiu extern sobre l'actuació del Govern en matèria pressupostària, al costat d'altres casos com l'aprovació de les Corts Generals dels objectius d'estabilitat pressupostària, dels pressupostos generals de l'Estat, dels crèdits extraordinaris i dels suplementos de crèdit, del Compte General de l'Estat i dels informes del Tribunal de Comptes.

## Activitats

### Casos pràctics

1. Un òrgan de l'Administració de l'Estat té els crèdits següents per a l'execució d'un programa pressupostari:

<b>Capítol. 1 Despeses de personal</b>	<b>17.000</b>
<b>Article 10. Alts càrrecs</b>	<b>1.000</b>
<i>Concepte 100. Retribucions bàsiques</i>	<i>1.000</i>
<b>Article 12. Funcionaris</b>	<b>4.000</b>
<i>Concepte 120. Retribucions bàsiques</i>	<i>1.000</i>
<i>Concepte 121. Retribucions complementàries</i>	<i>2.000</i>
<i>Concepte 123. Indemnitzacions</i>	<i>1.000</i>
<b>Article 15. Incentius al rendiment</b>	<b>3.000</b>
<i>Concepte 150. Productivitat</i>	<i>3.000</i>
<b>Article 16. Quotes, prestacions i despeses socials a càrrec de l'ocupador</b>	<b>9.000</b>
<i>Concepte 160. Quotes socials</i>	<i>9.000</i>
Subconcepte 160.00 Seguretat Social	4.000
Subconcepte 160.01 MUFACE	5.000
<b>Capítol 2. Despeses en béns corrents i serveis</b>	<b>16.000</b>
<b>Article 20. Arrendaments i cànon</b>	<b>7.000</b>
<i>Concepte 202. Arrendaments d'edificis i altres construccions</i>	<i>7.000</i>
<b>Article 22. Material, subministraments i altres</b>	<b>9.000</b>
<i>Concepte 221. Subministraments</i>	<i>6.000</i>
Subconcepte 221.02. Gas	4.000
Subconcepte 221.03. Combustible	2.000
<i>Concepte 226. Despeses diverses</i>	<i>3.000</i>
Subconcepte 226.01. Atencions protocol·làries i representatives	1.000
Subconcepte 226.08. Despeses reservades	2.000
<b>Capítol 6. Inversions reals</b>	<b>8.000</b>
<b>Article 60. Inversió nova en infraestructura</b>	<b>5.000</b>
<i>Concepte 600. Inversions en terrenys</i>	<i>4.000</i>
<i>Concepte 601. Altres</i>	<i>1.000</i>
<b>Article 61. Inversió de reposició</b>	<b>3.000</b>

<b>Total pressupostat</b>	<b>41.000</b>
---------------------------	---------------

Durant l'exercici es comença a executar el pressupost i al mes d'agost es produeixen certs dèficits en els conceptes 121, 150, 160.00, 202, 221.03, 226.01 i en el 600. Quina solució els podríeu suggerir?

2. El 2010, un determinat ministeri adjudica un contracte per 1.200.000, per efectuar la construcció d'una determinada obra amb càrrec al concepte 611. El contracte d'obres no es fa sota la modalitat d'abonament total del preu.

L'import que s'imputa a cada exercici pressupostari és el següent:

Any 2010: 240.000  
 Any 2011: 240.000  
 Any 2012: 300.000  
 Any 2013: 210.000  
 Any 2014: 210.000

En la Llei de PGE 2010, el crèdit inicial del capítol 6 ascendeix a 1.800.000 euros amb el desglossament següent:

<b>Article 61</b>	<b>900.000</b>
<i>Concepte 610</i>	<i>400.000</i>
<i>Concepte 611</i>	<i>500.000</i>
<b>Article 62</b>	<b>900.000</b>

És factible fer aquest contracte segons l'article 47 de l'LGP?

## Exercicis d'autoavaluació

1. Els principis pressupostaris...

- a) solament poden ser regulats en la Constitució.
- b) poden ser de naturalesa política, econòmica o comptable.
- c) s'apliquen preferentment a l'Estat.

2. El principi de reserva de llei...

- a) s'aplica tant en l'aprovació com en l'execució del pressupost.
- b) produeix efectes en l'aprovació del pressupost.
- c) produeix efectes en l'execució del pressupost.

3. El principi d'universalitat pressupostària...

- a) està relacionat amb els efectes del pressupost sobre les despeses públiques.
- b) està relacionat amb l'estructura del pressupost.
- c) està relacionat amb el contingut del pressupost.

4. El principi de no-afectació...

- a) s'aplica amb caràcter relatiu en les CL.
- b) fa impossible totalment vincular ingressos i despeses.
- c) incumbeix a l'Estat però no a les CA.

5. Segons l'especialitat qualitativa...

- a) les despeses en inversions reals vinculen en el nivell de concepte.
- b) les despeses vinculen, amb caràcter general, en el nivell de subconcepte.
- c) les despeses de personal vinculen en el nivell d'article.

6. Una taxa reportada el desembre de 2011, liquidada al desembre de 2012 i recaptada el gener de 2013 s'imputa...

- a) al pressupost de 2012.
- b) al pressupost de 2013.
- c) al pressupost de 2011.

7. Una entitat local compleix el principi d'estabilitat pressupostària...

- a) aprovant un pressupost equilibrat.
- b) elaborant, aprovant, executant i liquidant un pressupost equilibrat.
- c) liquidant un pressupost equilibrat, encara que l'aprovi amb dèficit inicial.

8. En la pròrroga del pressupost...

- a) cal publicar una norma específica que l'autoritzi.
- b) no hi escauen pròrroques successives.
- c) es prorroguen les modificacions tributàries.

9. La sostenibilitat pressupostària...

- a) s'aplica exclusivament a l'Estat.
- b) s'aplica a l'Estat i, si fos necessari, supletòriament a les CA.
- c) s'aplica a totes les administracions públiques.

10. El pla d'austeritat de l'Administració general de l'Estat...

- a) ha d'afectar només els ingressos que s'han d'obtenir.
- b) ha d'afectar tant els ingressos com a les despeses que s'han de dur a terme.
- c) ha d'afectar preferentment les despeses que s'han de dur a terme.

## Solucionari

### Casos pràctics

1. La primera solució que preveu la normativa pressupostària per a cobrir els dèficits que es produeixen en els diferents conceptes pressupostaris consisteix a cobrir les insuficiències acudint a la denominada *borsa de vinculació*, o el que és el mateix, es tracta d'analitzar quina és la vinculació jurídica d'aquests crèdits, per a poder aplicar el sobrant possible d'algun a aquells altres en què es produeix la manca de crèdit. En aquest sentit, cal recordar que la conseqüència concreta del nivell de vinculació previst en cada cas és que les quanties detallades en els estats de despeses per sota d'aquest nivell només compleixen una funció informativa de la naturalesa de la despesa autoritzada, de manera que poden ser depassades sempre que, sumades totes les despeses fetes es respecti la quantia total del nivell de vinculació previst legalment.

En cas de no poder-se finançar la manca de crèdit acudint a la borsa de vinculació no queda més remei que sol·licitar una modificació de crèdit, que s'analitzaran en el mòdul "Les modificacions dels crèdits pressupostaris" d'aquests materials.

Sobre aquest tema, els articles 42 i 43 de l'LGP s'ocupen de regular el grau de vinculació dels crèdits, i estableixen el següent:

- Regla general: els crèdits vinculen cada programa pressupostari en el nivell de concepte.
- Regles especials:
  - Les despeses de personal (capítol 1) i els corrents en béns i serveis (capítol 2) vinculen en el nivell d'article.
  - Les inversions reals (capítol 6), en el nivell de capítol.
  - Al nivell al qual correspongui segons la seva classificació econòmica concreta, els crèdits següents: els destinats a atencions protocol·làries i representatives (subconcepte 226.01) i les despeses reservades (subconcepte 226.08); els destinats a arrendaments d'edificis i altres construccions (subconcepte 202); els declarats ampliables segons l'establert en l'article 54 de l'LGP; els que estableixin subvencions nominatives; els que, si escau, s'estableixin en la Llei de pressupostos de cada exercici, i els crèdits extraordinaris que es concedeixin durant l'exercici.

Analitzem cadascun dels casos reflectits en el supòsit:

- Concepte 121: en pertànyer al capítol 1 vincula en el nivell d'article (12. "Funcionaris"); per tant, es pot cobrir el dèficit sense incomplir l'LPGE amb possibles sobrants de la resta de conceptes d'aquest mateix article 12 (120. "Retribucions bàsiques" o 123. "Indemnitzacions").
- Concepte 150: s'aplicaria el mateix raonament anterior, el que ocorre és que en la borsa de vinculació no hi ha més crèdits pressupostats (en l'article 15. "Incentius al rendiment", només hi ha el concepte deficitari), per la qual cosa no es pot cobrir la insuficiència.
- Concepte 202: en ser un concepte vinculant per si mateix (art. 43.2.b) LGP) no pot ser compensat per cap altre, malgrat pertànyer al capítol 2, que com a regla general té una vinculació en el nivell d'article.
- Subconcepte 160.00: s'aplicaria el mateix raonament que en el primer supòsit i es podria cobrir la insuficiència amb el subconcepte 160.01 "MUFACE". En cas d'haver-hi hagut altres conceptes en l'article 16, també es podrien haver utilitzat.
- Subconcepte 221.03: el mateix raonament que en el cas anterior. Es podria utilitzar el subconcepte 221.02, ja que és l'únic no vinculant en l'article 22. "Material, subministrament i altres". Per contra, encara que estan dins del mateix article 22, no es podrien utilitzar els crèdits del concepte 226 (subconceptes 01 i 02), ja que tots dos són vinculants per si mateixos (art. 43.2.a) LGP).
- Subconcepte 226.01: en ser un concepte vinculant per si mateix (art. 43.2.a) LGP) no pot ser compensat per cap altre, malgrat pertànyer al capítol 2, que com a regla general té una vinculació en el nivell d'article.
- Concepte 600: en pertànyer aquest crèdit al capítol 6 ("Inversions reals"), la vinculació dels quals és en el nivell de capítol (art. 43.1 *in fine* LGP), es podria utilitzar per a cobrir el dèficit qualsevol de la resta de conceptes (600) o articles (61) d'aquest capítol, sempre que no se superi la quantitat total fixada a aquest nivell de capítol (8.000).

2. En aquest cas resulta procedent aprovar una despesa plurianual. Segons l'article 47 de l'LGP el nombre d'exercicis a què es poden aplicar les despeses no pot ser superior a 4, amb uns límits anuals.

El crèdit inicial del capítol 6, que és el vinculant, ascendeix a 1.800.000.

Sobre aquesta xifra cal aplicar els percentatges següents per a comprovar que no se superen els límits.

El primer any (2010) no hi ha cap límit.

Any 2011 = 70% 1.800.000 = 1.260.000

Any 2012 = 60% 1.800.000 = 1.080.000

Any 2013 = 50% 1.800.000 = 900.000

Any 2014 = 50% 1.800.000 = 900.000

Com podem comprovar, els imports que es volen imputar a cada exercici pressupostari no superen els límits que acabem de calcular.

Any 2010: 240.000. No hi ha límit.

Any 2011: 240.000. Límit: 1.260.000.

Any 2012: 300.000. Límit: 1.080.000.

Any 2013: 210.000. Límit: 900.000.

Any 2014: 210.000. Límit: 900.000.

A més, cal tenir en compte el segon paràgraf de l'article 47.2 de l'LGP segons el qual: "En els contractes d'obra de caràcter plurianual, amb excepció dels fets sota la modalitat d'abonament total del preu, s'ha d'efectuar una retenció addicional de crèdit del 10% de l'import d'adjudicació, en el moment en què aquesta es faci". És a dir:

Import d'adjudicació: 1.200.000 euros

Retenció addicional del 10%: 120.000 euros

L'import que s'ha d'imputar el 2014 és de 210.000 i se li afegeix la retenció de 120.000.

Per tant, l'import de l'any 2014 ascendeix a 330.000 euros.

Tal com assenyala l'article 47: "Aquesta retenció s'aplica a l'exercici en què finalitzi el termini fixat en el contracte per a la terminació de l'obra o al següent, segons el moment en què es prevegi fer el pagament de la certificació final".

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. b

2. a

3. c

4. a

5. c

6. a

7. b

8. c

9. c

10. b

## Glossari

**anualitat pressupostària** *f* Regla temporal del pressupost per la qual l'òrgan competent ha d'aprovar cada any el pressupost de l'exercici següent.

**competència (reserva de llei pressupostària)** *f* Principi que regeix la distribució de funcions en el cycle pressupostari i, segons el qual, l'aprovació del pressupost està reservada a la llei.

**especialitat pressupostària** *f* Criteri que exigeix que la despesa aprovada es trobi identificada concretament des del punt de vista de la seva finalitat, quantia i període d'execució en el temps.

**estabilitat pressupostària** *f* Principi que reclama l'equilibri financer o el superàvit del pressupost en el cycle econòmic o en l'anualitat, i no es limita a les fases d'elaboració i aprovació, sinó també a les d'execució i liquidació del pressupost.

**no-afectació d'ingressos a despeses** *f* Regla que postula que tots els ingressos públics es destinin de manera indistinta i global a la cobertura de les despeses públiques, de manera que no es pot atorgar prioritat a una determinada font de finançament per a la cobertura preferent d'unes despeses enfront d'altres.

**pla d'austeritat** *m* Mecanisme per a assolir la sostenibilitat pressupostària que consisteix en el manteniment de l'equilibri pressupostari al llarg del cycle econòmic, d'acord amb els principis de la normativa d'estabilitat pressupostària i l'adaptació dels programes de despesa de l'Administració general de l'Estat als recursos pressupostaris disponibles a mitjà i llarg termini.

**principis pressupostaris** *m pl* Conjunt de regles que disciplinen la institució pressupostària i afecten les diferents fases del cycle pressupostari tractant d'assegurar sobretot un procés d'assignació i execució dels recursos públics adequat.

**pròrroga pressupostària** *f* Mecanisme previst per a cobrir la contingència de la no-aprovació en termini del pressupost i que consisteix en l'extensió del pressupost aprovat per a un exercici més enllà del seu període inicial de vigència i fins a l'aprovació del nou.

**unitat del pressupost** *f* Principi que es refereix a la manera de presentació del pressupost i exigeix que hi hagi un únic document pressupostari que hagi d'examinar i aprovar l'òrgan competent.

**universalitat pressupostària** *f* Principi del pressupost segons el qual tots els ingressos i despeses d'un ens públic hi han de figurar de manera explícita o expressa i evitant que ingressos determinats es destinin a cobrir despeses concretes.



## Bibliografia

**Bayona de Perogordo, J. J.; Soler Roch, M. T.** (1990). *Temas de Derecho Presupuestario*. Alacant: Librería Compás.

**Corcuera Torres, A.** (2011). "Gasto público y sostenibilidad". A: S. Bello Paredes. *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. Madrid: La Ley.

**Jiménez Díaz, A.** (2012). *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**Lago Peñas, S.** (2011, 23 de novembre). "Y a pesar de todo, poco de nuevo". *El País*.

**Martínez Lago, M. A.** (2002). *Temas de derecho presupuestario: hacienda pública, estabilidad y presupuestos*. Madrid: Colex.

**Martínez Giner, L. A. i altres** (2012). *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. València: Tirant lo Blanch.

**Navarro Faure, A.** (2003). "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 119).

**Palao Taboada, C.** (1987). *Derecho Financiero y Tributario I* (2a. ed.). Madrid: Colex.

**Pascual García, J.** (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

**Sánchez Revenga, J.** (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

**Sesma Sánchez, B.** (1999). "La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario: criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 101).

**Yebra Martull-Ortega, P.** (1986). "El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las Cortes Generales". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* (núm. 182).

