

Activitat financera i despeses públiques

Amable Corcuera Torres

PID_00189555

Material docent de la UOC

**Amable Corcuera Torres**

Doctor en Dret. Catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Burgos.

L'encàrrec i la creació d'aquest material docent han estat coordinats per la professora: Ana María Delgado García (2012)

Primera edició: octubre 2012
© Amable Corcuera Torres
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2012
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Eureka Media, SL
Dipòsit legal: B-21.586-2012



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>

Introducció

Aquesta assignatura s'emmarca, dins del màster universitari de Fiscalitat, en el mòdul "Administracions públiques i fiscalitat", per mitjà del qual l'estudiant s'especialitza en el domini del conjunt d'ingressos i de despeses públiques, de les normes i principis que els articulen, i també en el disseny d'estratègies d'actuació en les administracions públiques. En concret, amb aquesta assignatura es posa l'èmfasi en l'activitat de despesa dels ens públics, i es dirigeix a aquells alumnes que vulguin disposar d'una formació adequada i completa per a prestar serveis en les diferents administracions públiques (estatal, autonòmica i local).

Resulta evident que l'objecte d'aquesta assignatura prové d'una altra disciplina més general, com és el dret financer, que es dedica, com és conegut, a l'anàlisi jurídica de l'activitat financera dels ens públics. De fet, ens situa davant un tema, el dret de la despesa pública, que indubtablement té una importància cabdal actualment i això per tres raons fonamentals:

- En primer lloc, perquè per a l'estudi i desenvolupament complet del dret financer com a disciplina jurídica cal l'anàlisi de la despesa pública des d'aquest punt de vista, ja que fins ara la naturalesa juridicofinancera d'aquest institut ha estat una qüestió negada per algunes postures científiques, la qual cosa ha tingut com a conseqüència principal una dedicació escassa a aquesta matèria. Al cap i a la fi els criteris rectors de la despesa pública estan fixats en normes jurídiques i, en conseqüència, no sembla massa desgavellat que el dret financer s'ocupi d'estudiar-la.
- En segon lloc, i enllaçant amb l'última idea, es considera convenient el tractament de l'aspecte jurídic de la despesa pública perquè precisament en la nostra norma jurídica suprema, la Constitució espanyola de 1978, i de manera nova a més, apareixen recollits una sèrie de principis que han d'inspirar tant l'activitat legislativa, com l'aplicació efectiva de les normes en matèria de despesa.
- Finalment, raons d'índole sociològica i conjuntural abonen un aprofundiment en l'estudi jurídic de la despesa pública. En efecte, és una preocupació generalitzada en tots els països, i més encara en el nostre, l'augment desmesurat de la despesa, la qual comporta la generació d'un dèficit públic sistemàtic. Per això, i atès que les solucions econòmiques no resolen, per si soles, el problema, pot resultar encertat un enfocament jurídic previ que sigui el que determini, basant-se en les consideracions establertes constitucionalment i legalment, a quines necessitats s'han de destinar els

recursos obtinguts, i rebutjar aquelles altres que per supèrflues actuïn com a veritables agents acceleradors del dèficit.

Partint de l'anterior, cal destacar, no obstant això, que la dinàmica jurídica de la despesa en els ens públics es canalitza per mitjà de la figura del pressupost, raó per la qual resulta obligat que el contingut de la major part d'aquesta assignatura es dediqui a l'estudi dels diferents aspectes que componen el règim jurídic de la institució pressupostària, que es manifesten, a més, en els tres àmbits territorials en què s'organitza políticament i administrativament el nostre país: Estat, comunitats autònomes i corporacions locals.

En conseqüència amb això, els materials de l'assignatura s'han dividit en sis mòduls didàctics, entorn de les idees guia següents:

- Cal integrar la despesa pública en el marc general de l'activitat financera, incidint en el seu procés de juridificació, examinant una sèrie de qüestions generals, i prèvies, al procés pressupostari en si mateix, la qual cosa es du a terme en el mòdul "Activitat financera i despeses públiques: aspectes generals".
- Seguidament, és rellevant conèixer el concepte jurídic de *pressupost* i la caracterització general i les especialitats de les lleis anuals de pressupostos generals de l'Estat, qüestions de les quals s'ocupa el mòdul "Les lleis de pressupostos generals de l'Estat".
- Abans de l'estudi del denominat *cicle pressupostari*, resulta obligat al·ludir als principis informadors de l'actuació dels poders públics en el camp pressupostari, i a això es dedica el mòdul "Els principis pressupostaris".
- Una vegada analitzades les qüestions enunciades, l'esforç més significatiu s'ha de centrar en l'anàlisi concreta del règim jurídic del cicle pressupostari, que inclou l'elaboració, aprovació, execució i control dels pressupostos, tasca que es desenvolupa al llarg dels mòduls "El cicle pressupostari: elaboració, aprovació i execució", "Les modificacions dels crèdits pressupostaris" i "El control de les lleis de pressupostos generals de l'Estat".

Finalment, cal advertir que els materials didàctics elaborats pretenen guiar l'estudiant en l'aprenentatge d'una disciplina que exigeix utilitzar de manera constant textos normatius, en què la principal característica és el fet d'estar sotmesos a una modificació contínua. L'objectiu d'aquests materials consisteix exclusivament a oferir a l'estudiant un arbre lògic sobre el qual pugui construir amb el seu treball personal un sistema de conceptes que li sigui útil a l'hora de desxifrar el contingut d'un ordenament particularment vast i complex.

Al llarg del text s'ha mantingut la denominació de *Ministeri d'Economia i Hisenda* o *d'Hisenda*, segons apareixen en les normes generals que regulen la matèria. En virtut de la normativa vigent, tals referències s'han d'entendre refe-

rides majoritàriament al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. En el Ministeri d'Economia i Competitivitat, per la seva banda, se suprimeix la Direcció General de Tresor i Política Financera, i les seves competències les assumeix Secretaria General de Tresor i Política Financera.

Aquests materials procedeixen, amb les adaptacions oportunes, d'una part d'un treball fet en coautoria amb el Prof. Dr. D. Alejandro Menéndez Moreno, catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Valladolid, i amb el Prof. Dr. D. Felipe Alonso Murillo, professor titular de Dret financer i tributari de la mateixa universitat. Vull deixar constància del meu reconeixement i agraïment per tants anys de col·laboració en l'estudi de la despesa pública i per l'estima i respecte mutu.

Objectius

Els principals objectius que es pretenen assolir mitjançant l'estudi d'aquesta matèria són els següents:

1. Adquirir la capacitat per al maneig avançat de fonts jurídiques (legals, jurisprudencials i doctrinals) en matèria de despesa pública.
2. Interpretar i aplicar les normes pressupostàries dels diferents ens territorials.
3. Conèixer el procés de juridificació de la despesa pública a Espanya, i també les previsions constitucionals i els aspectes generals d'aquesta.
4. Assimilar i distingir les exigències dels diferents principis pressupostaris regulats en l'ordenament espanyol.
5. Identificar el concepte, naturalesa, contingut, estructura i efectes del pressupost des d'una perspectiva jurídica.
6. Comprendre el concepte de *cicle pressupostari* i diferenciar les diferents fases que l'integren.
7. Adquirir els conceptes necessaris per a superar les exigències jurídiques derivades de l'elaboració, aprovació, execució i control del pressupost d'un ens públic.

Continguts

Mòdul didàctic 1

Activitat financera i despeses públiques: aspectes generals

Amable Corcuera Torres

1. L'activitat financera i la despesa pública
2. La despesa pública i el procés de juridificació: el dret de la despesa pública i el dret pressupostari
3. Els principis constitucionals de la despesa pública
4. La distribució competencial en matèria de despesa pública a Espanya
5. Les fonts del dret de la despesa pública

Mòdul didàctic 2

Les lleis de pressupostos generals de l'Estat

Amable Corcuera Torres

1. Concepte jurídic de pressupost
2. Naturalesa jurídica de les lleis de pressupostos generals de l'Estat
3. Contingut de les lleis de pressupostos generals de l'Estat
4. Efectes jurídics de les lleis de pressupostos generals de l'Estat
5. Estructura dels pressupostos generals de l'Estat

Mòdul didàctic 3

Els principis pressupostaris

Amable Corcuera Torres

1. Concepte i classificació dels principis pressupostaris
2. El principi de competència: la reserva de llei pressupostària
3. Els principis d'unitat, universalitat i no-afectació
4. El principi d'especialitat
5. El principi d'estabilitat pressupostària
6. El principi d'annualitat
7. El principi de sostenibilitat pressupostària de les administracions públiques

Mòdul didàctic 4

El cicle pressupostari: elaboració, aprovació i execució

Amable Corcuera Torres

1. El cicle pressupostari: fases
2. L'elaboració dels pressupostos
3. L'aprovació de les lleis de pressupostos
4. L'execució del pressupost: aspectes generals
5. Gestió del pressupost d'ingressos públics
6. Gestió del pressupost de despeses públiques
7. El Tresor públic: definició i funcions
8. La comptabilitat pública: concepte i finalitats
9. Els comptes anuals: l'estat de liquidació del pressupost

Mòdul didàctic 5

Les modificacions dels crèdits pressupostaris

Amable Corcuera Torres

1. Aspectes generals de les modificacions dels crèdits pressupostaris
2. Les modificacions dels crèdits pressupostaris competència de les Corts Generals
3. Les modificacions dels crèdits pressupostaris competència del Govern
4. Procediment per a dur a terme les modificacions dels crèdits pressupostaris

Mòdul didàctic 6

El control de les lleis de pressupostos generals de l'Estat

Amable Corcuera Torres

1. El control de l'activitat pressupostària: noció i naturalesa. La distinció entre el control administratiu o intern i el control extern
2. El control administratiu o intern: la Intervenció General de l'Administració de l'Estat
3. El control jurisdiccional: El Tribunal de Comptes
4. El control parlamentari: el Compte General de l'Estat

Abreviatures

Art. Article.

BOE *Butlletí Oficial de l'Estat.*

CA Comunitats autònomes.

CL Corporacions locals.

CE Constitució espanyola.

DOUE *Diari Oficial de la Unió Europea.*

FJ Fonament jurídic.

IGAE Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

LES Llei d'economia sostenible.

LFTCU Llei de funcionament del Tribunal de Comptes.

LGEP Llei general d'estabilitat pressupostària.

LGP Llei general pressupostària.

LOEPSF Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

LOFAGE Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat.

LOFCA Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes.

LOP Llei orgànica del poder judicial.

LOTCU Llei orgànica del Tribunal de Comptes.

LPGE Llei de pressupostos generals de l'Estat.

LRJPAC Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

PGE Pressupostos generals de l'Estat.

RCI Reglament de control intern exercit per la intervenció general de l'Administració de l'Estat.

STC Sentència del Tribunal Constitucional.

STS Sentència del Tribunal Suprem.

TC Tribunal Constitucional.

TRLHL Text refós de la llei reguladora de les hisendes locals.

TS Tribunal Suprem.

UE Unió Europea.

Bibliografia

Arnal Suría, S.; González Pueyo, J. M. (2008). *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados.

Bayona de Perogordo, J. J. (1991). *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Fuentes Vega, S. (1999). *El gasto público: ejecución y control*. Madrid: Escuela de la Hacienda Pública.

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

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

Menéndez Moreno, A. (1998). *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Lex Nova.

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

Orón Moratal, G. (1995). *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos.

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

Valenzuela Villarrubia, I. (2007). *El régimen presupuestario de los entes locales*. Pamplona: Aranzadi.

