

# Actividad financiera y gastos públicos

Amable Corcuera Torres

PID\_00189570

Material docente de la UOC

**Amable Corcuera Torres**

Doctor en Derecho. Catedrático de  
Derecho Financiero y Tributario de  
la Universidad de Burgos.

El encargo y la creación de este material docente han sido coordinados  
por la profesora: Ana María Delgado García (2012)

Primera edición: octubre 2012  
© Amable Corcuera Torres  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2012  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Diseño: Manel Andreu  
Realización editorial: Eureka Media, SL  
Depósito legal: B-21.585-2012



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

## Introducción

Esta asignatura se enmarca, dentro del máster universitario de Fiscalidad, en el módulo “Administraciones públicas y fiscalidad”, a través del cual el estudiante se especializa en el dominio del conjunto de ingresos y de gastos públicos, de las normas y principios que los articulan, así como en el diseño de estrategias de actuación en las administraciones públicas. En concreto, con esta asignatura se pone el énfasis en la actividad de gasto de los entes públicos y se dirige a aquellos alumnos que quieran disponer de una formación adecuada y completa para prestar servicios en las distintas administraciones públicas (estatal, autonómica y local).

Resulta evidente que el objeto de esta asignatura se desgaja de otra disciplina más general, cual es el derecho financiero, que se dedica, como es conocido, al análisis jurídico de la actividad financiera de los entes públicos. De hecho, nos sitúa ante un tema, el derecho del gasto público, que indudablemente tiene una importancia capital en la actualidad, y ello por tres razones fundamentales:

- En primer lugar, porque para el estudio y desarrollo completo del derecho financiero como disciplina jurídica es necesario el análisis del gasto público desde este punto de vista, ya que hasta ahora la naturaleza jurídico-financiera de este instituto ha sido una cuestión negada por algunas posturas científicas, lo que ha tenido como principal consecuencia una dedicación escasa a esta materia. Al fin y al cabo los criterios rectores del gasto público se encuentran fijados en normas jurídicas y, en consecuencia, no parece demasiado descabellado que de su estudio se ocupe el derecho financiero.
- En segundo lugar, y enlazando con la última idea, se considera conveniente el tratamiento del aspecto jurídico del gasto público porque precisamente en nuestra norma jurídica suprema, la Constitución española de 1978, y de forma novedosa además, aparecen recogidos una serie de principios que han de inspirar tanto la actividad legislativa, como la efectiva aplicación de las normas en materia de gasto.
- Finalmente, razones de índole sociológica y coyuntural abonan una profundización en el estudio jurídico del gasto público. En efecto, es una preocupación generalizada en todos los países, y más aún en el nuestro, el aumento desmesurado del gasto, que conlleva la generación de un déficit público sistemático. Por ello, y dado que las soluciones económicas no resuelven por sí solas el problema, puede resultar acertado un enfoque jurídico previo que sea el que determine, basándose en las consideraciones establecidas constitucional y legalmente, a qué necesidades se han de des-

tinar los recursos obtenidos, desechando aquellas otras que por superfluas actúen como verdaderos agentes aceleradores del déficit.

Partiendo de lo anterior, debe destacarse, no obstante, que la dinámica jurídica del gasto en los entes públicos se canaliza a través de la figura del presupuesto, razón por la cual resulta obligado que el contenido de la mayor parte de esta asignatura se dedique al estudio de los distintos aspectos que componen el régimen jurídico de la institución presupuestaria, que se manifiestan, además, en los tres ámbitos territoriales en que se organiza política y administrativamente nuestro país: Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales.

En consecuencia con ello, los materiales de la asignatura se han dividido en seis módulos didácticos, en torno a las siguientes ideas guía:

- Es necesario integrar el gasto público en el marco general de la actividad financiera, incidiendo en su proceso de juridificación, examinando una serie de cuestiones generales y previas al proceso presupuestario en sí, lo que se lleva a cabo en el módulo “Actividad financiera y gastos públicos: aspectos generales”.
- Seguidamente, es relevante conocer el concepto jurídico de presupuesto y la caracterización general y las especialidades de las leyes anuales de presupuestos generales del Estado, cuestiones de las que se ocupa el módulo “Las leyes de presupuestos generales del Estado”.
- Previo al estudio del denominado ciclo presupuestario, resulta obligado aludir a los principios informadores de la actuación de los poderes públicos en el campo presupuestario, a lo que se dedica el módulo “Los principios presupuestarios”.
- Una vez analizadas las cuestiones enunciadas, el esfuerzo más significativo debe centrarse en el análisis concreto del régimen jurídico del ciclo presupuestario, que abarca la elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos, tarea que se desarrolla a lo largo de los módulos “El ciclo presupuestario: elaboración, aprobación y ejecución”, “Las modificaciones de los créditos presupuestarios” y “El control de las leyes de presupuestos generales del Estado”.

Finalmente, hay que advertir que los materiales didácticos elaborados pretenden guiar al estudiante en el aprendizaje de una disciplina que exige utilizar de forma constante textos normativos, cuya principal característica es el hecho de estar sometidos a una modificación continua. El objetivo de estos materiales consiste exclusivamente en ofrecer al estudiante un árbol lógico sobre el que pueda construir con su trabajo personal un sistema de conceptos que le sea útil a la hora de descifrar el contenido de un ordenamiento particularmente vasto y complejo.

A lo largo del texto se ha mantenido la denominación de los Ministerios de Economía y Hacienda o de Hacienda, según aparecen en las normas generales que regulan la materia. En virtud de la normativa vigente, tales menciones han de entenderse referidas mayoritariamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En el Ministerio de Economía y Competitividad, por su parte, se suprime la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, asumiendo sus competencias la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Estos materiales proceden, con las debidas adaptaciones, de una parte de un trabajo realizado en coautoría con el profesor doctor D. Alejandro Menéndez Moreno, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valladolid y con el profesor doctor D. Felipe Alonso Murillo, profesor titular de Derecho financiero y tributario de la misma Universidad. Quiero dejar constancia de mi reconocimiento y agradecimiento por tantos años de colaboración en el estudio del gasto público y por el aprecio y respeto mutuo mantenido.

## Objetivos

Los principales objetivos que se pretenden alcanzar mediante el estudio de esta materia son los siguientes:

- 1.** Adquirir la capacidad para el manejo avanzado de fuentes jurídicas (legales, jurisprudenciales y doctrinales) en materia de gasto público.
- 2.** Interpretar y aplicar las normas presupuestarias de los distintos entes territoriales.
- 3.** Conocer el proceso de juridificación del gasto público en España, así como las previsiones constitucionales y los aspectos generales del mismo.
- 4.** Asimilar y distinguir las exigencias de los distintos principios presupuestarios regulados en el ordenamiento español.
- 5.** Identificar el concepto, naturaleza, contenido, estructura y efectos del presupuesto desde una perspectiva jurídica.
- 6.** Comprender el concepto de ciclo presupuestario y diferenciar las distintas fases que lo integran.
- 7.** Adquirir los conceptos necesarios para superar las exigencias jurídicas derivadas de la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto de un ente público.

## Contenidos

### Módulo didáctico 1

#### **Actividad financiera y gastos públicos: aspectos generales**

Amable Corcuera Torres

1. La actividad financiera y el gasto público
2. El gasto público y su proceso de juridificación: el derecho del gasto público y el derecho presupuestario
3. Los principios constitucionales del gasto público
4. La distribución competencial en materia de gasto público en España
5. Las fuentes del derecho del gasto público

### Módulo didáctico 2

#### **La leyes de presupuestos generales del Estado**

Amable Corcuera Torres

1. Concepto jurídico de presupuesto
2. Naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos generales del Estado
3. Contenido de las leyes de presupuestos generales del Estado
4. Efectos jurídicos de las leyes de presupuestos generales del Estado
5. Estructura de los Presupuestos Generales del Estado

### Módulo didáctico 3

#### **Los principios presupuestarios**

Amable Corcuera Torres

1. Concepto y clasificación de los principios presupuestarios
2. El principio de competencia: la reserva de ley presupuestaria
3. Los principios de unidad, universalidad y no afectación
4. El principio de especialidad
5. El principio de estabilidad presupuestaria
6. El principio de anualidad
7. El principio de sostenibilidad presupuestaria de las administraciones públicas

### Módulo didáctico 4

#### **El ciclo presupuestario: elaboración, aprobación y ejecución**

Amable Corcuera Torres

1. El ciclo presupuestario: sus fases
2. La elaboración de los presupuestos
3. La aprobación de las leyes de presupuestos
4. La ejecución del presupuesto: aspectos generales
5. Gestión del presupuesto de ingresos públicos
6. Gestión del presupuesto de gastos públicos
7. El Tesoro Público: definición y funciones
8. La contabilidad pública: concepto y fines
9. Las cuentas anuales: el estado de liquidación del presupuesto

## Módulo didáctico 5

### **Las modificaciones de los créditos presupuestarios**

Amable Corcuera Torres

1. Aspectos generales de las modificaciones de los créditos presupuestarios
2. Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia de las Cortes Generales
3. Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno
4. Procedimiento para llevar a cabo las modificaciones de los créditos presupuestarios

## Módulo didáctico 6

### **El control de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado**

Amable Corcuera Torres

1. El control de la actividad presupuestaria: noción y naturaleza. La distinción entre el control administrativo o interno y el control externo
2. El control administrativo o interno: la Intervención General de la Administración del Estado
3. El control jurisdiccional: El Tribunal de Cuentas
4. El control parlamentario: la cuenta general del Estado

## Abreviaturas

**Art.** Artículo.

**BOE** Boletín Oficial del Estado.

**CC. AA.** Comunidades autónomas.

**CC. LL.** Corporaciones locales.

**CE** Constitución española.

**DOUE** Diario Oficial de la Unión Europea.

**FJ** Fundamento jurídico.

**IGAE** Intervención General de la Administración del Estado.

**LES** Ley de Economía Sostenible.

**LFTCU** Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

**LGEP** Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

**LGP** Ley General Presupuestaria.

**LOEPSF** Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**LOFAGE** Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

**LOFCA** Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

**LOP** Ley Orgánica del Poder Judicial.

**LOTCU** Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

**LPGE** Ley de Presupuestos Generales del Estado.

**LRJPAC** Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**PGE** Presupuestos Generales del Estado.

**RCI** Reglamento de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

**STC** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**STS** Sentencia del Tribunal Supremo.

**TC** Tribunal Constitucional.

**TRLHL** Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

**TS** Tribunal Supremo.

**UE** Unión Europea.

## Bibliografía

**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. y otros** (2012). *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. Valencia: 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.

