

Ingressos i despeses públiques

Rafael Oliver Cuello

PID_00195493



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

Introducció	5
Objectius	6
1. Ingressos tributaris i preus públics	7
1.1. Concepte i classes d'ingressos públics	7
1.2. Els tributs i les prestacions patrimonials públiques	8
1.3. Els impostos	12
1.4. Les taxes	13
1.5. Les contribucions especials	17
1.6. Els preus públics	18
2. Ingressos crediticis, patrimonials i monopolístics	21
2.1. El deute públic	21
2.2. Els avals de l'Estat	29
2.3. Els ingressos patrimonials	30
2.4. Els ingressos monopolístics	35
3. Despesa pública i pressupost	38
3.1. El dret de la despesa pública	38
3.2. Concepte, naturalesa i contingut del pressupost	40
3.3. Efectes jurídics i estructura del pressupost	44
3.4. Els principis pressupostaris	49
4. El cicle pressupostari	57
4.1. Elaboració del pressupost	57
4.2. Aprovació del pressupost	58
4.3. Execució del pressupost	59
4.4. Control del pressupost	62
Exercicis d'autoavaluació	67
Solucionari	70

Introducció

El segon mòdul de l'assignatura de *Dret financer i tributari I* es dedica als ingressos i les despeses públiques. Hi ha una evident relació entre tots dos conceptes, que es deriva del contingut mateix de l'activitat financera, és a dir, l'activitat dels ens públics de recaptació d'ingressos per a la posterior ordenació de la despesa pública. L'activitat financera, per tant, es configura com una activitat instrumental, encaminada a l'obtenció de recursos (ingressos públics) per a cobrir les necessitats derivades de les despeses públiques (infraestructures, ensenyament, sanitat, medi ambient, etc.). Doncs bé, totes dues facetes de l'activitat financera són objecte d'estudi en aquest segon mòdul. Els dos primers apartats es refereixen als ingressos públics i els dos últims apartats, a les despeses públiques.

El primer apartat aborda els ingressos tributaris i els preus públics. Es comença oferint un concepte d'ingressos públics, i les classificacions més importants d'aquests. A continuació, es tracta la definició de tributs i la de prestacions patrimonials públiques. I seguidament s'analitzen les tres classes de tributs: els impostos, les taxes i les contribucions especials. Es finalitza aquest primer apartat analitzant el contingut i les característiques dels preus públics, per tal de contrastar-ne les semblances i diferències amb les taxes.

En el segon apartat s'estudien els ingressos crediticis, els patrimonials i els monopolístics. Sens dubte, els ingressos públics més importants d'aquest bloc són els ingressos procedents del deute públic, per la qual cosa aquest tipus d'ingressos és objecte d'una especial atenció. També s'examinen els avals de l'Estat, dins dels ingressos crediticis. Menys importants en l'actualitat són els ingressos patrimonials i els monopolístics, que així mateix són objecte d'anàlisi en aquest apartat.

Entrant ja en l'estudi de les despeses públiques, el tercer apartat es dedica, fonamentalment, al pressupost. En primer lloc, no obstant això, s'aborda el concepte del dret de la despesa pública. I, seguidament, es passen a examinar el concepte, la naturalesa i el contingut del pressupost. A continuació, s'estudien dos aspectes de gran importància: els efectes jurídics i l'estructura del pressupost. Finalment, s'analitzen en aquest apartat els principis pressupostaris.

L'últim apartat del mòdul es dedica al cicle pressupostari, és a dir, a l'estudi de les diferents fases de la vida del pressupost: l'elaboració, l'aprovació, l'execució i el control.

Objectius

Els principals objectius que s'han d'assolir són els següents:

- 1.** Identificar el concepte i les classes d'ingressos públics, especialment els tributs i les prestacions patrimonials públiques.
- 2.** Reconèixer les classes de tributs, és a dir, els impostos, les taxes i les contribucions especials, i saber-les diferenciar dels preus públics.
- 3.** Entendre en què consisteixen els ingressos crediticis, especialment els que provenen del deute públic i dels avals de l'Estat.
- 4.** Comprendre el concepte, la naturalesa, el contingut i les classes d'ingressos patrimonials i monopolístics.
- 5.** Delimitar l'àmbit del dret de la despesa pública, i el concepte, la naturalesa i el contingut del pressupost.
- 6.** Dominar els efectes jurídics i l'estructura del pressupost, i els diversos principis pressupostaris.
- 7.** Comprendre en què consisteixen les fases del cicle pressupostari d'elaboració i aprovació del pressupost.
- 8.** Entendre el contingut i els efectes de les fases del cicle pressupostari d'execució i control del pressupost.

1. Ingressos tributaris i preus públics

1.1. Concepte i classes d'ingressos públics

Es poden distingir dos vessants complementaris de l'activitat financera de qualsevol ens públic: el dels ingressos públics i el de les despeses públiques. És a dir, l'activitat financera dels ens públics implica la recaptació d'ingressos per a la posterior ordenació de la despesa pública. Per tant, l'activitat financera es configura com una activitat instrumental, encaminada a l'obtenció de recursos (ingressos públics) per a cobrir les necessitats derivades de les despeses públiques (infraestructures, ensenyament, sanitat, medi ambient, etc.).

Els **ingressos públics** són els imports obtinguts per un ens públic amb la finalitat de finançar les despeses públiques. Aquest concepte d'ingrés públic és, per tant, molt ampli i comprèn una gran varietat d'ingressos de diferent naturalesa.

Caràcter instrumental de l'activitat financera

Cal matisar, en alguns casos, el caràcter instrumental de l'activitat financera. Dins d'aquesta àmplia definició d'ingressos públics, no cal oblidar que no tots els ingressos públics tenen com a finalitat principal finançar una despesa pública. És el cas de les multes i sancions administratives, la finalitat de les quals consisteix a reprimir determinades conductes i dissuadir possibles comportaments antijurídics, si bé la seva recaptació es destina a necessitats públiques. També hi ha determinats tributs que tenen una finalitat extrafiscal, és a dir, que la seva finalitat no és merament recaptatòria, sinó també dissuadir o incentivar determinades activitats. No obstant això, com que es tracta d'ingressos públics, amb independència dels efectes que la seva imposició produeixi en els ciutadans, la seva recaptació s'ha d'assignar a la realització de les necessitats públiques encomanades a l'ens públic.

És important no confondre la categoria general d'ingressos públics amb la que distingeix entre **ingressos de dret públic i privat**. Tots dos ingressos són públics: la distinció es realitza en funció de la naturalesa jurídica de les normes que regulen la seva obtenció. Per tant, hi ha ingressos públics regulats per normes de dret públic i ingressos públics regulats per normes de dret privat. En el primer cas, l'Administració actua en un pla vertical, disposa dels poders i les potestats pròpies d'un ens públic, mentre que, en els segons, actua en un pla horitzontal, és a dir, entre iguals, com un subjecte privat.

Ingressos de dret públic i de dret privat

Som davant ingressos de dret públic en el cas dels tributs o les multes i sancions, la recaptació dels quals es regula mitjançant normes de dret públic i l'Administració disposa d'àmplies facultats i prerrogatives. En canvi, són ingressos de dret privat els ingressos patrimonials, és a dir, els que l'Administració obté mitjançant l'explotació de béns del seu patrimoni, com, per exemple, les rendes derivades del lloguer o de la venda d'un determinat bé immoble propietat de l'ens públic.

Els ingressos públics es poden classificar en funció de diversos criteris, un dels quals és el que té en compte la **naturalesa jurídica** dels ingressos. D'acord amb aquest criteri, es poden distingir les categories d'ingressos públics següents: tributs, preus públics, ingressos crediticis, patrimonials i monopolístics. Aquesta és la classificació que prendrem com a referència per desenvolupar el contingut de la matèria d'ingressos públics.

Principals notes diferenciadores dels ingressos públics

En una primera aproximació, es poden apuntar les notes fonamentals d'aquests ingressos. Els tributs són ingressos de dret públic coactius i es classifiquen en impostos, taxes i contribucions especials. Els preus públics són també ingressos de dret públic, però no són tributs perquè no hi concorre la nota de la coactivitat. De vegades, es plantegen problemes per a distingir els preus públics de les taxes, ja que tots dos ingressos deriven de la prestació de serveis o realització d'activitats en règim de dret públic, encara que amb importants diferències. Els ingressos crediticis són ingressos de dret públic, entre els quals destaca el deute públic, en què l'ens públic actua com a prestador. Els ingressos patrimonials procedeixen de l'explotació i alienació del patrimoni dels ens públics i estan regulats, generalment, per normes de dret privat. Finalment, els ingressos monopolístics són els que deriven de l'explotació d'un monopoli de dret, com ara els derivats dels monopolis de tabacs o loteries, que encara subsisteixen en alguns sectors concrets.

D'altra banda, també són ingressos públics les **multes i sancions**, però la seva naturalesa i finalitat és diferent de les anteriors. En aquests casos, la finalitat primordial és reprimir conductes contràries al dret per mitjà d'un règim d'infraccions i sancions. És cert que a través d'aquestes s'obtindrà un ingrés públic, però el seu establiment no es realitza amb la finalitat de finançar la despesa pública, sinó amb la de castigar conductes contràries al dret i dissuadir els possibles infractors.

Altres classificacions d'ingressos públics

Hi ha també altres classificacions d'ingressos públics. Per exemple, les establertes en funció del seu caràcter ordinari o extraordinari, o de la seva previsió pressupostària. La primera distingeix entre els ingressos que obtenen els ens públics de manera regular o habitual (tributs) i els que obtenen de manera excepcional (tradicionalment, el deute públic, encara que, en l'actualitat, és un ingrés recurrent). La segona classificació distingeix entre ingressos pressupostaris, és a dir, els que estan previstos en els pressupostos, i extrapressupostaris, que serien els que no hi figuren. Els ingressos extrapressupostaris solen ser excepcionals, com, per exemple, les exaccions parafiscals.

Entre tots els ingressos públics, els que tenen més importància són els **tributs** i, dins d'aquests, els impostos. Els tributs representen una part rellevant dels ingressos en el pressupost dels ens públics, tenen una estreta relació amb la despesa pública i es configuren en l'ordenament jurídic com una categoria autònoma i pròpia dins dels ingressos públics.

1.2. Els tributs i les prestacions patrimonials públiques

1) Els tributs

Els tributs són els ingressos de dret públic per antonomàsia. La LGT classifica els tributs en taxes, contribucions especials i impostos.

Els **tributs** són els ingressos públics que consisteixen en prestacions pecuniàries exigides per una administració pública com a conseqüència de la realització del supòsit de fet al qual la llei vincula el deure de contribuir, amb la finalitat primordial d'obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques¹.

⁽¹⁾Art. 2.1 LGT

D'acord amb aquesta definició, les característiques dels tributs serien les següents:

a) Ingressos públics. Els tributs són ingressos públics i, dins d'aquests, són ingressos de dret públic. L'Administració actua per a recaptar-los fent ús de les prerrogatives i facultats pròpies d'un ens públic i d'acord amb els procediments administratius corresponents. En canvi, en els ingressos de dret privat, com ara els ingressos patrimonials, l'Administració actua com un subjecte privat d'acord amb normes i procediments del dret privat.

b) Prestacions pecuniàries. Els tributs consisteixen en el pagament de prestacions pecuniàries. Cal puntualitzar que aquestes prestacions poden ser dineràries o en espècie, però sempre amb un valor econòmic, és a dir, pecuniari. Per tant, s'admet el pagament en espècie de determinats tributs, sempre que una llei ho disposi expressament. La LGT preveu la possibilitat d'efectuar el pagament en espècie amb l'autorització prèvia d'una llei².

⁽²⁾Art. 60 de la LGT

c) Exigits per una administració pública. Els tributs són ingressos coactius. La coactivitat implica que els tributs els imposen unilateralment els poders públics, sense consentiment exprés de l'obligat, i que en la seva recaptació s'estableix un procediment de constrenyiment per al cobrament forçós dels deutes en cas de no pagar en període voluntari. El titular del dret de crèdit és l'Administració en el sentit ampli del terme.

d) Realització del supòsit de fet al qual la llei vincula el deure de contribuir. El supòsit de fet al qual la llei vincula el deure de contribuir és el fet imposable. La realització del fet imposable determina, per tant, la meritació del tribut. Les dues últimes característiques dels tributs es presenten unides en la definició que estem analitzant: els tributs són exigits per una administració pública com a conseqüència de la realització del fet imposable.

e) La seva finalitat primordial és el sosteniment de la despesa pública. La finalitat essencial dels tributs és contribuir al sosteniment de les despeses públiques. Aquesta relació de causalitat entre ingressos i despeses és una de les característiques que diferencia els tributs d'altres ingressos públics, com les multes i sancions. La finalitat d'aquestes se centra, principalment, a reprimir determinades conductes contràries al dret, encara que, com que es tracta d'un ingrés públic, es destinen també al sosteniment de les despeses públiques.

Els tributs, a més de ser mitjans necessaris per al sosteniment de les despeses públiques, també poden tenir altres finalitats: servir com a instrument de política econòmica general i atendre a la realització dels principis i les finalitats que conté la Constitució³.

⁽³⁾Art. 2.1 LGT

Per tant, els tributs, a més de ser mitjans per a obtenir els recursos necessaris per a la realització de la despesa pública, poden servir altres finalitats d'interès general, les denominades **finalitats extrafiscales**. Aquestes altres finalitats d'interès general es poden identificar amb els principis rectors de la política social i econòmica que figuren en la Constitució (art. 39 i següents): medi ambient, salut, transport, energia, treball, cultura, etc.

Finalitats extrafiscales

Els impostos especials constitueixen un exemple de tributs amb una finalitat extrafiscal. Són, per exemple, els impostos sobre l'alcohol, el tabac, els hidrocarburs o la matriculació de vehicles. Aquests impostos responen a raons sanitàries i mediambientals. No obstant això, la finalitat principal continua essent l'obtenció dels recursos necessaris que permetin a l'ens públic sufragar les despeses públiques que ocasionen determinats consums. Pensem en la despesa sanitària que ocasiona l'alcohol, el tabac o els accidents de trànsit, i la despesa en infraestructures i medi ambient generada per la utilització de combustibles.

2) Les prestacions patrimonials de caràcter públic

La Constitució disposa que només es poden establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei⁴. Per tant, estableix una **reserva de llei** en matèria de prestacions personals i patrimonials de caràcter públic.

⁽⁴⁾Art. 31.3 CE

Tanmateix, no és clar el contingut de la categoria de **prestació patrimonial de caràcter públic**. Hi ha diversos plantejaments doctrinals sobre aquest tema. Una teoria considera que no és possible identificar prestacions patrimonials de caràcter públic i tributs, atès que no té sentit que la Constitució es refereixi a tots dos conceptes si tenen el mateix contingut. Un altre plantejament sosté, en canvi, que les prestacions patrimonials de caràcter públic i els tributs són el mateix.

Prestació personal de caràcter públic

Un exemple de prestació personal de caràcter públic el trobem en la prestació del servei militar.

Amb independència de les diferents postures mantingudes sobre aquest tema, cal destacar que les prestacions patrimonials de caràcter públic són prestacions coactives i estan sotmeses al principi de reserva de llei.

La reserva de llei que estableix la Constitució per a les prestacions patrimonials de caràcter públic adquireix una gran rellevància en el context de les denominades **exaccions parafiscals**. Es tracta d'una categoria de contorns imprecisos, procedent d'èpoques pretèrites i que s'hauria d'eliminar del sistema tributari actual a causa dels problemes de constitucionalitat que planteja, fonamentalment, per la vulneració del principi de reserva de llei.

En el nostre ordenament no hi ha una definició vigent d'*exaccions parafiscals*. Davant un ingrés coactiu que sembla reunir les notes característiques dels tributs, però que no és possible encaixar-lo en cap de les tres categories (impostos, taxes i contribucions especials), és freqüent acudir al concepte d'exacció parafiscal. Els trets fonamentals d'aquesta classe d'ingressos podrien ser els següents: coactivitat, afectació de l'ingrés a una necessitat concreta i caràcter extrapressupostari.

La LGT es refereix expressament a aquesta categoria en la disposició addicional primera, en què s'afirma que les exaccions parafiscals participen de la naturalesa dels tributs i es regeixen per la LGT a falta de normativa específica. D'això es dedueix que les exaccions parafiscals no són tributs, però la seva naturalesa s'assimila força a la dels tributs.

Les cotitzacions a la Seguretat Social

No passa el mateix amb les cotitzacions a la Seguretat Social que s'exclouen de l'àmbit d'aplicació de la LGT (vegeu la disposició addicional segona de la LGT). No obstant això, els pagaments a la Seguretat Social es podrien qualificar com a tributs i, dins d'aquests, com a impostos. Es tracta, en essència, d'un ingrés coactiu, pagat a un ens públic, amb la finalitat de sostenir la despesa pública i, en aquest cas, afecte a una despesa concreta.

El problema principal resideix en el fet que moltes exaccions parafiscals s'estableixen i es regulen mitjançant normes reglamentàries, la qual cosa vulnera el principi de reserva de llei en aquesta matèria i atempta contra l'ordre constitucional. Les denominades exaccions parafiscals són, en realitat, prestacions patrimonials de caràcter públic que, d'acord amb l'article 31.3 CE, només es poden establir mitjançant una llei.

Des de l'entrada en vigor de la Constitució són diverses les exaccions parafiscals que s'han eliminat o s'han reconvertit en tributs. No obstant això, encara en persisteixen algunes i se n'introdueixen altres de noves que posen en perill els principis constitucionals en matèria tributària.

Exaccions parafiscals

Un exemple d'exacció parafiscal el trobem en el dret a la compensació de determinades empreses afectades per la moratòria nuclear. Es tracta d'un recàrrec que les companyies elèctriques han de repercutir als consumidors per a ingressar posteriorment aquest import en un organisme públic. Amb aquestes quantitats es pretén compensar les pèrdues sofertes per diverses empreses com a conseqüència de la denominada moratòria nuclear.

Un altre supòsit d'exacció parafiscal podria ser el finançament del servei universal de les telecomunicacions. Les despeses en què incorrin els operadors que prestin aquests serveis es financen amb un mecanisme de compensació i les quantitats recaptades es dipositen en un organisme públic (fons nacional del servei universal). El desenvolupament d'aquest recàrrec de compensació es du a terme per mitjà d'una norma reglamentària en què se'n fixen els elements essencials.

1.3. Els impostos

La LGT assenyala que els **impostos** són els tributs exigits sense contraprestació el fet imposable dels quals està constituït per negocis, actes o fets que posen de manifest la capacitat econòmica del contribuent⁵.

⁽⁵⁾Art. 2.2.c LGT

El legislador pretén posar de manifest que no existeix una activitat administrativa directa motivada pel pagament d'impostos. Això permet diferenciar els impostos d'altres tributs, com les taxes i les contribucions especials, en què el seu pagament implica la prestació d'un servei per part de l'Administració. En els impostos no hi ha aquesta immediatesa i relació directa entre pagament i contraprestació. En els impostos la contraprestació l'hem de buscar a mitjà o a llarg termini, de manera mediata o indirecta, atès que la seva recaptació s'invertirà, per exemple, en infraestructures, sanitat, medi ambient o educació.

Els impostos

Són tributs exigits sense contraprestació. Aquesta característica els distingeix de les taxes i les contribucions especials.

La delimitació del fet imposable dels impostos és summament general (negocis, actes o fets) i es podria aplicar igualment a altres categories tributàries, el fet imposable de les quals està també definit, per exemple, amb referència a actes o fets. Aquesta no és una nota que permeti distingir entre impostos, taxes i contribucions especials. Passa el mateix amb la referència expressa a la capacitat econòmica. La capacitat econòmica ha de ser present en tots els tributs i no solament en els impostos.

La capacitat econòmica

És un principi constitucional (art. 31.1 CE) aplicable a tots els tributs, i no solament als impostos.

No obstant això, el que sí que és rellevant és que la capacitat econòmica es manifesta amb més claredat i intensitat en els impostos que en altres tributs, però això no significa que sigui privativa d'aquests. Per tot això, resulta que la característica que permet distingir entre impostos i altres tributs és el fet que els primers siguin exigits sense contraprestació, és a dir, sense cap activitat administrativa.

D'altra banda, són diverses les **classificacions d'impostos** que es poden efectuar. Les més comunes són les que distingeixen entre impostos personals i reals, subjectius i objectius, periòdics i instantanis, directes i indirectes.

Classes d'impostos

Són impostos personals aquells el fet imposable dels quals no es pot concebre sense referència a una persona determinada (per exemple, l'IRNR) i són impostos reals els que poden ser pensats sense referència a un subjecte (per exemple, l'IBI).

Els impostos subjectius són els que tenen en compte en la seva regulació les circumstàncies personals del contribuïent (per exemple, l'IRPF), mentre que els impostos objectius no tenen en compte aquestes circumstàncies (per exemple, l'IVA).

D'altra banda, són impostos periòdics aquells el fet imposable dels quals té lloc al llarg d'un període de temps (per exemple, l'IS) i són instantanis aquells en què el fet imposable s'exhaureix amb la seva pròpia realització (per exemple, l'ITPAJD).

Finalment, els impostos directes es defineixen com els que graven una manifestació directa de la capacitat econòmica, com la renda o el patrimoni (per exemple, l'IP), mentre que els indirectes graven una manifestació indirecta de capacitat econòmica, com el consum (per exemple, l'IVA).

Així mateix, es pot fer referència a una classificació molt recurrent a efectes didàctics amb la finalitat d'establir un quadre dels impostos que integren el nostre sistema tributari. En aquest sentit, se sol distingir entre impostos estatals, autonòmics i locals, en funció del poder tributari i de les lleis en què s'aprova cadascun dels impostos.

1.4. Les taxes

Les taxes són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic que es refereixin de manera particular l'obligat tributari, o l'afectin o el beneficiïn, quan els serveis o les activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als obligats tributaris o no els presti o realitzi el sector privat⁶.

⁶Art. 2.2.a LGT, 6 LTPP, 7 LOFCA i 20.1 LRHL

En les taxes es produeix una activitat administrativa en contraprestació pel pagament del tribut. Aquesta és, precisament, la característica que permet distingir les taxes dels impostos. En els impostos no es desencadena una actuació administrativa correlativa i directament lligada al pagament del tribut, sinó que aquest ingrés es destina a la despesa pública en general i no existeix un benefici immediat per a l'obligat tributari.

Les taxes, com que són tributs, han de respectar tots els principis constitucionals del sistema tributari. En aquest context presenten una especial importància els principis de capacitat econòmica i reserva de llei.

En la configuració de les taxes s'ha de tenir en compte el **principi de capacitat econòmica**. És cert que aquest principi no es manifesta amb la mateixa intensitat en una taxa que en un impost sobre la renda, però aquest principi ha d'ordenar la regulació de les taxes encara que la seva plasmació no resulti tan evident com en altres tributs.

Els principis de l'article 31 CE

Són aplicables a tots els tributs, però l'abast i el contingut presenten matisos diferents en cadascuna de les categories tributàries.

A causa que la capacitat econòmica resulta més difusa en el cas de les taxes que en els impostos, s'ha tractat de relacionar aquesta capacitat amb el denominat *principi del benefici*. Aquest últim no està previst expressament en el text constitucional, però s'utilitza per a referir-se a la relació directa que hi ha entre el pagament de la taxa i l'actuació administrativa que es desencadena com a conseqüència d'aquest. Es tractaria d'un principi aplicable tant a les taxes com a les contribucions especials. En les taxes, aquest principi implica que la quantia exigida per una taxa no pot superar el cost que representa per a l'Administració la prestació d'aquest servei⁷.

⁽⁷⁾Art. 7 de LTPP i 24.2 LRHL

També és necessari relacionar l'establiment de les taxes amb un altre dels principis constitucionals: la **reserva de llei** de l'article 31.3 CE, en virtut de la qual només es poden establir prestacions patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei. Les taxes són, en efecte, prestacions patrimonials públiques.

Lectura recomanada

STC 185/1995 i 233/1999.

Les taxes són tributs, és a dir, ingressos públics en què és present la nota de la **coactivitat** i, per tant, encaixen dins de la categoria de prestacions patrimonials de caràcter públic, tal com ha estat configurada pel Tribunal Constitucional.

Existeix coactivitat, d'acord amb la jurisprudència constitucional, quan es doni qualsevol de les circumstàncies següents: quan l'actuació administrativa ve imposada legalment (per a construir una obra cal una llicència urbanística), quan aquesta és indispensable per a satisfer les necessitats bàsiques de la vida personal o social, segons el moment i lloc, o quan el servei el presta exclusivament el sector públic (una situació de monopoli).

Diferències amb els preus públics

En aquest punt hem d'avançar una de les diferències entre taxes i preus públics. Els preus públics es configuren com a ingressos públics no coactius i no tenen, per tant, la consideració de prestacions patrimonials de caràcter públic, la qual cosa significa que el seu establiment no està reservat a la llei. En canvi, l'establiment de taxes només es pot fer d'acord amb la llei, ja que es tracta de prestacions patrimonials coactives. La LTPP afirma que l'establiment de les taxes i la regulació dels seus elements essencials s'han de fer d'acord amb la llei (art. 10), mentre que l'establiment dels preus públics s'ha de fer mitjançant una norma reglamentària (art. 26).

En relació amb un dels seus fets imposables, les taxes, com s'ha dit, es poden exigir per l'**aprofitament especial** o la **utilització privativa del domini públic**. Encara que no siguin termes sinònims, la veritat és que, com que tots dos figuren en el fet imposable de les taxes, és innecessari delimitar rigorosament l'àmbit d'aplicació de cadascun, ja que tant per un com per l'altre es poden exigir taxes. En cap cas no es poden exigir taxes per l'ús comú dels béns del domini públic.

La LRHL preveu diversos supòsits d'utilització privativa o aprofitament especial pels quals es pot exigir una taxa⁸.

⁽⁸⁾Art. 20.3 LRHL

Hem de considerar que l'enumeració que realitza la LRHL no és exhaustiva, ja que indica que les entitats locals poden establir taxes per qualsevol supòsit d'utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local i, en particular, pels que enumera aquesta norma.

Quant al fet imposable de les taxes relatiu a la **prestació de serveis** o **realització d'activitats**, s'han de referir de manera particular a l'obligat tributari, l'han d'afectar o beneficiar. Es tracta que el servei o l'activitat es vinculi a l'obligat tributari i li reporti alguna classe de benefici o utilitat particular.

Els impostos

No es refereixen de manera particular a l'obligat tributari, ni l'afecten ni el beneficien. Això permet distingir-los de les taxes.

S'entén que l'activitat administrativa o servei afecta el subjecte passiu, o s'hi refereix, quan hagi estat motivat directament o indirectament per aquest pel fet que les seves actuacions o omissions obliguen les entitats locals a fer d'ofici activitats o a prestar serveis per raons de seguretat, salubritat, de proveïment de la població o d'ordre urbanístic, o qualssevol altres⁹.

⁽⁹⁾Art. 20.2 LRHL

Els principals problemes que plantegen les taxes se centren en un altre dels requisits que han de reunir aquests serveis o aquestes activitats: que no siguin de sol·licitud o recepció voluntària o que no les presti o realitzi el sector privat.

L'article 2 LGT no conté una definició del que s'ha d'entendre pels **serveis** que **no siguin de sol·licitud** o **recepció voluntària**. No obstant això, la interpretació d'aquesta norma s'ha de fer d'acord amb la jurisprudència del TC establerta en la Sentència 185/1995. L'article 20 LHL conté una definició dels serveis que no són de sol·licitud o recepció voluntària per part dels administrats. D'una banda, quan vinguin imposats per disposicions legals o reglamentàries (per exemple, la renovació del permís de conduir o l'expedició d'una llicència d'obres). D'altra banda, quan els béns, serveis o activitats requerits siguin imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant. Els problemes que presenta la nota de la coactivitat són la seva relativitat (el que avui és imprescindible demà pot ser que no ho sigui) i la subjectivitat que comporta determinar quan un bé, un servei o una activitat té aquest caràcter.

També és possible exigir una taxa per serveis o activitats quan **no els presti el sector privat**. Quan els serveis o les activitats els presti de manera exclusiva el sector públic, de manera que no hi hagi competència del sector privat, és possible establir una taxa.

El monopoli del sector públic

D'acord amb la jurisprudència del TC de la Sentència 185/1995, aquesta condició succeeix quan hi ha una posició de monopoli per part del sector públic, ja sigui un monopoli de fet o de dret. Així ho confirma també la mateixa redacció de la LHL, quan indica que el servei o l'activitat no el presta o realitza el sector privat, estigui o no establerta la seva reserva a favor del sector públic d'acord amb la normativa vigent (art. 20.1 LHL).

El monopoli de dret té lloc quan l'ordenament atorga al sector públic la competència exclusiva per a prestar un determinat servei o fer una activitat. En l'actualitat, a causa de les exigències del dret comunitari, són escassos els supòsits en què hi ha un monopoli d'aquestes característiques. En canvi, sí que és més freqüent l'existència d'un monopoli de fet, és a dir, situacions en què només és present la intervenció del sector públic i no existeix la concurrència del sector privat.

S'ha de destacar que per a estar en presència d'una taxa n'hi ha prou que es compleixi qualsevol dels requisits (no-voluntarietat o monopoli del sector públic). És cert que hi poden haver serveis o activitats en què es donin totes dues condicions, però tan sols és necessària la presència d'una per a qualificar l'ingrés en qüestió com a taxa. Encara que el servei sigui de sol·licitud o recepció voluntària, si no hi ha intervenció del sector privat, seríem davant una taxa.

La LRHL conté un catàleg dels serveis o les activitats pels quals les entitats locals poden exigir taxes, sempre que es compleixi algun dels requisits que hem exposat (que no siguin de sol·licitud o recepció voluntària o que no els presti el sector privat¹⁰). Es tracta, igual que indicàvem respecte de la taxa per l'ús del domini públic, d'una relació de caràcter obert, sense ànim d'exhaustivitat.

⁽¹⁰⁾Art. 20.4 LRHL

Pel que fa als serveis o les activitats que poden donar lloc al pagament de taxes, s'han d'esmentar els supòsits de no-subjecció i exempció que preveu l'article 21 LRHL. D'acord amb aquest precepte, les entitats locals no poden exigir taxes per determinats serveis. Es tracta d'una sèrie de **serveis** que estan **vedats al camp** de les **taxes**, amb independència que es compleixin o no els requisits que s'han examinat.

Així mateix, s'ha d'esmentar la **compatibilitat** de les taxes amb altres tributs, en particular, amb les contribucions especials o amb l'ICIO. Igualment, les taxes són compatibles amb els reintegraments i les indemnitzacions pels desperfectes causats en el domini públic.

Pel que fa a les contribucions especials, la LRHL indica que les taxes per la prestació d'un servei no exclouen l'exacció de contribucions especials per l'establiment o l'ampliació d'aquells¹¹. És perfectament compatible la taxa per

⁽¹¹⁾Art. 22 LRHL

la prestació d'un servei públic (servei d'extinció d'incendis) amb la contribució especial reportada per l'establiment o ampliació d'aquest (ampliació del parc de bombers).

D'altra banda, s'estableix un supòsit de **devolució de la taxa** quan, per causes no imputables al subjecte passiu, no es realitzi el fet imposable (art. 12 LTPP i 26.3 LRHL¹²). Si el servei, l'activitat o el dret a la utilització o aprofitament del domini públic no s'arriba a prestar o a desenvolupar, l'obligat tributari té dret a la devolució de la taxa.

⁽¹²⁾Art. 12 LTPP i 26.3 LRHL

Finalment, cal assenyalar que l'import de les taxes per la prestació d'un servei o per la realització d'una activitat no pot excedir, en conjunt, el cost real o previsible del servei o activitat de què es tracti o, si no, el valor de la prestació rebuda¹³. Amb això es dona cobertura al principi d'equivalència de les taxes, pel qual s'estableix que les taxes tendiran a cobrir el cost del servei o l'activitat que constitueixi el seu fet imposable.

⁽¹³⁾Art. 19.2 LTPP, 7.3 LOFCA i 24.2 LRHL

1.5. Les contribucions especials

Les **contribucions especials** són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en l'obtenció per part de l'obligat tributari d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics¹⁴.

⁽¹⁴⁾Art. 2.2.b LGT

La construcció d'un parc, la pavimentació de voreres o l'enllumenat públic són obres públiques per les quals es podrien exigir contribucions especials. Aquestes obres beneficiarien els propietaris dels habitatges, en produir-se un augment del seu valor. Per això, gran part de l'obra es podria finançar mitjançant el pagament de les contribucions especials que haurien d'abonar els propietaris dels habitatges revalorats.

Les contribucions especials adquireixen més rellevància en l'àmbit local, molt superior a la que puguin tenir en l'àmbit estatal o autonòmic, per la qual cosa la regulació més detallada d'aquest tribut la trobem en els articles 28 a 37 de la LRHL.

Les obres o serveis no es poden finançar íntegrament mitjançant contribucions especials. La LRHL estableix el límit en el 90% del cost de l'obra. La resta s'ha de finançar mitjançant altres ingressos públics, tributaris o no tributaris¹⁵.

⁽¹⁵⁾Art. 31 LRHL

La contribució especial és un **tribut afecte** a la corresponent despesa per a fer l'obra o per a establir o ampliar el servei. Les quantitats recaptades per contribucions especials només es poden destinar a sufragar les despeses de l'obra o del servei per raó del qual s'hagin exigint¹⁶. Per tant, es tracta d'una excepció al

⁽¹⁶⁾Art. 29.3 LRHL

principi pressupostari de no-afectació, en virtut del qual els ingressos dels ens públics s'han d'utilitzar indistintament per a finançar qualsevol de les seves despeses.

Les contribucions especials, en tant que tributs, estan subjectes als **principis constitucionals** de reserva de llei (art. 31.3 CE) i als principis materials de justícia tributària (art. 31.1 CE). Això implica que les contribucions especials només es poden establir d'acord amb la llei i que han de respectar, entre altres, el principi de capacitat econòmica. Igual que en les taxes, cal matisar l'aplicació dels principis constitucionals en l'àmbit de les contribucions especials. El principi de reserva de llei és compatible amb l'establiment i la regulació d'aquests tributs mitjançant les ordenances fiscals, sempre que es faci dins dels límits de la LHL. El principi de capacitat econòmica es compleix des del moment en què les contribucions especials graven un "benefici o augment de valor" dels béns de l'obligat tributari.

Quant a les normes en matèria de gestió tributària, hem d'assenyalar l'especialitat que conté l'article 35 LRHL. La gestió i recaptació de les contribucions especials correspon a l'entitat local que realitza l'obra o el servei. A més, en les contribucions especials és prevista una forma **de col·laboració ciutadana** mitjançant les denominades associacions administratives de contribuents. Aquestes associacions estan constituïdes pels propietaris o titulars afectats per les obres o serveis¹⁷.

(17) Art. 36 LRHL

Per a la constitució d'aquestes associacions de contribuents, és necessari que l'acord sigui pres per la majoria absoluta dels afectats, sempre que representin, almenys, els dos terços de les quotes que s'hagin de satisfer¹⁸.

(18) Art. 37 LRHL

1.6. Els preus públics

Els **preus públics** són les contraprestacions pecuniàries que se satisfan per la prestació de serveis o la realització d'activitats efectuades en règim de dret públic quan, prestant també aquests serveis o activitats el sector privat, siguin de sol·licitud voluntària per part dels administrats¹⁹.

(19) Art. 24 LTPP i 41 LRHL

Els preus públics no són tributs. Deriven de la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic quan aquests serveis o activitats compleixen les circumstàncies següents: que també els presti o realitzi el sector privat i que siguin de sol·licitud voluntària.

Es tracta de dos requisits cumulatiu, és a dir, s'han de complir conjuntament per a estar en presència d'un preu públic. No n'hi ha prou que es doni un d'ells, són necessaris tots dos. La idea és que els preus públics són ingressos de dret públic no coactius. L'absència de coactivitat s'aprecia en les seves dues notes característiques.

La distinció entre taxes i preus públics ha plantejat nombrosos problemes en la pràctica. No sempre és clar si el pagament exigint per un servei o activitat és una taxa o un preu públic. El problema fonamental resideix a determinar si existeix coactivitat.

En resum, per a estar davant un preu públic es requereix que el servei o l'activitat també el presti o realitzi el sector privat i que tingui caràcter voluntari. En les taxes s'exigeix que el servei o l'activitat no el presti el sector privat o que no sigui voluntari. En els preus públics s'exigeix el compliment de tots dos requisits. La falta d'un dels requisits determina que el pagament sigui una taxa. En canvi, els requisits que configuren la definició de taxes són alternatius, n'hi ha prou amb un d'ells perquè el pagament sigui una taxa.

Els preus públics i les taxes són ingressos de dret públic, però només els segons són coactius. Les taxes són tributs. Els preus públics, encara que serveixin per a finançar una despesa pública, no són tributs, perquè no reuneixen la nota de la coactivitat. Els preus públics, com que no són ingressos coactius, tampoc no es poden qualificar com a prestacions patrimonials de caràcter públic de l'article 31.3 CE.

Els preus públics no són prestacions patrimonials de caràcter públic de l'article 31.3 CE. Per això, el seu establiment **no està sotmès al principi de reserva de llei**. Això significa que no cal una llei per a establir *ex novo* un preu públic, ni per a regular-ne els elements essencials. Tot això es pot fer mitjançant normes reglamentàries o inferiors. L'establiment i la regulació dels preus públics és més senzill per a l'Administració, ja que no estan sotmesos a la reserva de llei.

Els preus públics, com que no són tributs, tampoc no estan sotmesos als principis de justícia tributària de l'article 31.1 CE. Per tant, els preus públics no estan sotmesos al principi de capacitat econòmica. No s'exigeix que els preus públics tinguin en compte la capacitat econòmica dels qui estan obligats a satisfer-los. Per aquest motiu, s'estableix que els preus públics s'han de determinar a un nivell que cobreixi, com a mínim, els costos econòmics originats per la realització de les activitats o la prestació dels serveis o a un nivell que resulti equivalent a la utilitat derivada d'aquests²⁰.

Lectura recomanada

M. Fernández Junquera (1996). "Precios públicos y reserva de ley. Comentario a la Sentencia 185/1995 de Tribunal Constitucional". *Actualidad Jurídica Aranzadi* (núm. 243).

⁽²⁰⁾Art. 25.1 LTPP i 44.1 LRHL

Lectura recomanada

C. Palao Taboada (2001). "Precios públicos: una nueva figura de ingresos públicos en el de Derecho tributario español". *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 111).

En determinats casos és possible establir preus públics per sota d'aquest cost: quan hi concorrin raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic que ho aconsellin. Per a això s'exigeix l'adopció prèvia de les previsions pressupostàries oportunes per a la cobertura de la part del preu subvencionada²¹.

⁽²¹⁾Art. 25.2 LTPP i 44.2 LRHL

2. Ingressos crediticis, patrimonials i monopolístics

2.1. El deute públic

1) Concepte i naturalesa jurídica

El **deute públic** deriva de les operacions de crèdit realitzades pels ens públics. El resultat d'aquestes operacions consisteix, d'una banda, en l'obtenció d'ingressos públics i, de l'altra, en l'obligació de retornar el capital i satisfer uns interessos als creditors del deute públic.

Actualment, els ingressos per operacions de crèdit constitueixen un dels recursos financers de les diferents administracions territorials, tant en l'àmbit estatal i autonòmic com local. També els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials realitzen operacions d'endeutament²².

(22) Art. 111 LGP

Són diverses les consideracions generals que es poden realitzar quant a la **naturalesa jurídica** del deute públic com a recurs financer. El deute públic adquireix un doble vessant, com a ingrés i despesa. Els ens públics utilitzen aquest recurs financer com a font d'ingressos, però amb això també queden obligats al pagament d'una contraprestació (interessos) i a la devolució dels capitals presos a préstec (principal).

El **deute públic** es configura com un contracte de préstec en el qual les persones o entitats presten capitals als ens públics a canvi d'una contraprestació i amb l'obligació de devolució d'aquests. L'ens públic adquireix la condició de deutor (prestatar) enfront dels creditors del deute públic (prestadors).

Qualsevol operació mitjançant la qual una administració prengui diners a préstec constitueix en sentit ampli deute públic. No obstant això, l'endeutament públic deriva fonamentalment de les operacions següents: a) emissió de deute públic perquè sigui subscripta pel mercat i b) préstecs i altres operacions de crèdit. La primera es denomina deute general o emprèstit públic, la segona es coneix com a deute singular. El deute general s'emet en massa, es presenta al mercat de capitals i està dirigit a un nombre indeterminat de persones. El deute singular és concertat a títol individual amb subjectes públics o privats.

La llei també assenyala altres formes d'endeutament, com és el cas de la subrogació en la posició deutora d'un tercer. Això pot passar quan l'Administració adquireix una empresa o rep una herència amb deutes. En aquest cas, també som davant de deute públic.

Bàsicament, hi ha dues **modalitats** de deute públic:

- El que els ens públics emeten al mercat anònim de capitals, que pot estar representat mitjançant títols valor o anotacions en compte (lletres del Tresor, bons i obligacions). Aquesta modalitat es coneix també com a deute general o emprèstit públic.
- El que els ens públics concerten mitjançant operacions de crèdit (préstecs) amb altres subjectes públics o privats (un altre estat o una entitat financera). Aquesta modalitat es coneix també com a deute singular.

En el text constitucional tenen cabuda totes dues modalitats de deute públic, ja que l'article 135.3 CE afirma que l'Estat i les comunitats autònomes han d'estar autoritzats per llei "per a emetre deute o contreure crèdit". La legislació ordinària també es refereix diverses vegades a la creació de deute mitjançant "emissió de valors o operacions de crèdit"²³.

(23) Art. 97 LGP

De l'article 92 LGP també es desprèn la **finalitat** del deute públic: finançar les despeses de l'Estat o constituir posicions actives de tresoreria.

2) Classes de deute públic

El deute públic es pot classificar en funció de diversos criteris. Sense ànim exhaustiu podem assenyalar les classes de deute públic següent:

- **General o singular.** És deute públic general el que s'emet en massa perquè el subscriu un nombre indeterminat de persones. Es tracta de l'emissió al mercat de capitals de títols de deute públic. Es coneix també com a emprèstit públic i és el que normalment s'entén per deute públic. La seva naturalesa jurídica no és pròpiament la d'un contracte privat de préstec, sinó que té naturalesa jurídicopública. D'altra banda, el deute singular es refereix als contractes de préstec que els ens públics poden subscriure amb altres subjectes públics o privats i la naturalesa dels quals és la d'un contracte de préstec jurídicoprivat.
- **Estatal, autonòmica o local.** L'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden fer ús del crèdit com a recurs financer. Així ho reconeixen expressament la Constitució i les lleis, tant per a les comunitats autònomes (art. 157.1.e CE i 14 LOFCA) com per a les entitats locals (art. 142 CE i 2.1.f LRHL). El producte de les operacions de crèdit és un ingrés públic de totes les administracions territorials, encara que, com veurem, amb diferències significatives quant a les facultats i autoritzacions requerides en

(24) Art. 111 i 112 LGP

cada cas. Dins de l'Administració de l'Estat també poden acudir al recurs del crèdit els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials²⁴.

- **Interior o exterior.** Aquesta distinció pren com a criteri el lloc d'emissió del deute públic, en funció de si s'ha emès a Espanya o a l'estranger²⁵. Les operacions relatives al deute públic s'han de fer en els mercats financers d'acord amb les normes, regles, tècniques, condicions i clàusules usuals en aquests mercats, i es pot acordar la submissió a arbitratge o la remissió a una legislació o tribunals estrangers, sempre que es respecti la prerrogativa de la inembargabilitat dels béns i drets de la Hisenda pública (art. 98.3 i 23 LGP).
- **A curt, mitjà o llarg termini.** En funció del termini d'emissió es distingeix entre deute a curt, mitjà i llarg termini. A Espanya, són exemples d'aquest tipus de deute les lletres de Tresor (fins a 24 mesos), els bons (2-5 anys) i les obligacions de l'Estat (superior a 5 anys).

(25) Art. 99.1 LGP

3) El deute públic en la Constitució

La versió original de l'article 135 CE tenia un doble contingut. D'una banda, incloïa una reserva de llei en matèria de deute públic (apartat 1), i de l'altra, garantia la disponibilitat pressupostària per a pagar als creditors del deute públic, tant el capital com els interessos (apartat 2).

La reforma de l'article 135 de la Constitució

La reforma de l'article 135 CE va entrar en vigor el 27 de setembre de 2011. El motiu principal de la reforma era garantir el principi d'estabilitat pressupostària en totes les administracions públiques, amb l'objectiu de limitar i orientar l'actuació dels poders públics. En l'exposició de motius es destaca el valor del principi d'estabilitat pressupostària com un principi estructural i condicionant de la capacitat d'actuació de l'Estat, del manteniment i desenvolupament de l'Estat social i de la prosperitat present i futura dels ciutadans. El principi d'estabilitat pressupostària ja tenia reconeixement legislatiu (art. 3 del RD legislatiu 2/2007, de 28 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la llei general d'estabilitat pressupostària), però és mitjançant aquesta reforma quan s'incorpora per primera vegada de manera expressa a la Constitució.

En l'exposició de motius es recorda la importància que ha tingut la consecució de l'estabilitat pressupostària en la consolidació fiscal que va permetre a Espanya accedir a la Unió Econòmica i Monetària, i la seva importància en el marc del Pacte d'estabilitat i creixement. No obstant això, l'actual situació econòmica i financera, marcada per una profunda i perllongada crisi, ha posat en dubte la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola. Així, la situació de crisi ha reforçat la conveniència de dotar de rang constitucional el principi d'estabilitat pressupostària. Amb això, es pretén aconseguir un enfortiment de la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini.

L'article 135 CE ha passat de dos a sis apartats. D'una banda, es manté, en essència, el contingut de la versió anterior i, de l'altra, com a novetat, s'incorporen nous apartats al text constitucional, en els quals es reconeix el principi d'estabilitat pressupostària i la necessitat d'establir mitjançant una llei orgànica límits màxims d'endeutament.

El contingut que figurava en l'antic article 135 CE s'ha integrat a l'apartat 3 (paràgrafs primer i segon) del nou article. Les modificacions produïdes en aquest punt no impliquen un canvi substancial de continguts, però sí que contribueixen a aclarir la situació actual del deute públic en el marc de totes les administracions i no solament en l'àmbit de l'Estat.

Principals modificacions introduïdes en l'article 135 CE

Entre les diferències que s'aprecien pel que fa a la versió anterior, n'hem d'indicar fonamentalment dues.

En primer lloc, quant a la reserva de llei en matèria de deute públic. Abans es deia que "el Govern" havia d'estar autoritzat per llei, mentre que en la versió actual, s'ha substituït el Govern per "l'Estat i les comunitats autònomes". D'aquesta manera, es deixa constància de la importància que té el deute públic, no solament en l'àmbit estatal, sinó cada vegada més en el marc dels recursos financers de les comunitats autònomes. En el mateix sentit, se substitueix l'expressió *deute públic de l'Estat* per la més àmplia de *deute de les administracions*. En efecte, en l'actualitat, és inqüestionable la importància que té el producte de les operacions de crèdit en els pressupostos de totes les administracions públiques, ja sigui en l'àmbit estatal, autonòmic o local.

La segona de les modificacions es produeix en relació amb la garantia dels creditors per a cobrar el deute públic (tant capital com interessos). En la versió anterior ja es reconeixia aquesta garantia. Així, s'afirmava que els crèdits per a satisfer els pagaments del deute públic s'havien d'entendre sempre inclosos en l'estat de despeses dels pressupostos. Aquesta garantia es completava afegint que aquests crèdits no podrien ser objecte d'esmena o modificació mentre s'ajustessin a les condicions de la llei d'emissió. Aquest mateix text es manté en la nova redacció de l'article 135 CE, però s'hi afegeix, com a novetat, que el pagament d'aquests crèdits "gaudeix de prioritat absoluta". D'aquesta manera, no solament es garanteix la disponibilitat pressupostària per al pagament d'aquests crèdits sinó que, a més, es garanteix que aquests es paguin amb "prioritat absoluta", és a dir, en primer lloc, abans que qualsevol altre crèdit.

Quant als nous apartats que incorpora l'article 135 CE, cal assenyalar la consagració constitucional del **principi d'estabilitat pressupostària** (apartat 1). Això comporta el reconeixement constitucional d'uns límits de dèficit estructural i de volum de deute públic. No obstant això, aquests límits no figuren de manera concreta en la Constitució, sinó que han de ser aprovats mitjançant una llei orgànica.

Finalment, és important destacar que s'estableix en l'article 135 CE el **principi de reserva de llei** en matèria de deute públic. Es tracta d'una reserva de llei relativa, ja que no tota la matèria concernent al deute públic s'ha de regular per llei. Així ho expressa l'article 135.3 CE, en establir que "l'Estat i les comunitats autònomes han d'estar autoritzats per llei per a emetre deute públic o contreure crèdit".

4) Procediment de creació de deute i emissió de valors

La **creació de deute** es pot dur a terme de dues maneres: emissió o contracció²⁶. Mitjançant la primera s'emeten valors de deute públic perquè siguin subscrits en els mercats; per mitjà de la segona es contreuen operacions de crèdit, per exemple, amb entitats financeres. Totes dues formes de creació de deute es poden instrumentar en euros o en altres monedes.

Reserva de llei relativa

L'exigència de llei es limita a l'autorització per a emetre deute o contreure crèdit. Altres matèries relatives al seu règim jurídic es poden regular mitjançant normes reglamentàries.

⁽²⁶⁾ Art. 97 LGP

La norma que regula els aspectes generals del deute públic de les administracions i el seu règim jurídic és la LGP (art. 90 a 118). En aquesta norma, pel que fa al deute de l'Estat, s'atribueix al Ministeri d'Economia i Hisenda la facultat per a crear deute públic, d'acord amb l'autorització legal que conté la LPGE. No obstant això, en la LGP es preveu la possibilitat que el ministre delegui diverses i importants competències en el director general del Tresor i Política Financera. Això és el que passa efectivament en la pràctica, i és aquesta Direcció General la que, en efecte, crea el deute públic de l'Estat.

Entre totes les operacions relatives al deute públic, cal destacar l'emissió de valors, el procediment més habitual del qual és el de les **subhastes**.

Les subhastes

El procediment habitual per a la convocatòria i desenvolupament de les subhastes, en l'àmbit del deute de l'Estat, es preveu en les ordres ministerials per les quals anualment es disposa la creació de deute, tret que la Direcció General del Tresor i Política Financera estableixi un procediment especial. La convocatòria de les subhastes es realitza mitjançant una resolució de la Direcció General que es publica en el BOE. Les resolucions per les quals es convoquen les subhastes han de tenir un contingut mínim, si bé poden afegir altres condicions addicionals i supeditar la validesa de les ofertes al seu compliment.

5) Règim jurídic dels valors representatius del deute

El règim jurídic dels valors representatius del deute i la seva transmissió es regula en els articles 103 i 104 LGP, i en diverses normes de caràcter reglamentari.

Principals normes de règim jurídic dels valors

Del que es disposa en les esmentades normes podem extreure les consideracions següents:

- a) El deute públic pot estar representat en anotacions en compte, títols valor o qualsevol altre document que formalment la reconegui. Els títols representatius del deute poden ser nominatius o al portador.
- b) El deute representat en anotacions en compte es regeix per la seva normativa específica, però subsidiàriament hi és aplicable el que s'estableix per al deute representat en títols valor, quan resulti congruent amb la seva pròpia naturalesa.
- c) Els valors de deute públic són negociables i transmissibles en el mercat secundari. Les persones físiques i jurídiques que adquireixen deute públic representat per mitjà d'anotacions en compte es denominen *comitents*.
- d) Als valors representatius del deute públic, els és aplicable el règim establert en l'ordenament jurídic general segons la modalitat i les característiques del deute.
- e) El titular de valors representatius del deute de l'Estat té la consideració de creditor de l'Estat. Això és així, tot i que hagi pactat amb el venedor, fins i tot simultàniament a la compra de valors, la seva futura venda (article 103.5 LGP).
- f) La transmissió del deute es pot fer sense més limitacions que les derivades de les seves pròpies normes de creació, de les normes reguladores dels mercats en què es negociï o, si escau, de les normes aplicables en matèria de control de canvis.
- g) Per a subscriure i transmetre deute només és preceptiva la intervenció de fedatari públic quan el deute estigui representat per títols valor i així ho disposi la normativa aplicable a aquests. Aquesta intervenció no és preceptiva quan es tracti d'operacions amb pagarés del Tresor i aquelles altres en què els títols valor s'extingeixin per la seva transformació en anotacions en compte. En aquest cas és exigible el lliurament previ del títol. Sí que requereix, en canvi, la intervenció d'un fedatari públic la transformació a títol valor del deute representat mitjançant anotacions en compte. La subscripció i transmissió

Lectura recomanada

E. M. C. Martínez Giménez (1990). "La deuda pública y el sistema de anotaciones en cuenta". *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 66).

sió d'anotacions en compte representatives del deute de l'Estat tampoc no necessita la intervenció d'un fedatari públic.

6) Extinció del deute públic

El deute públic implica una obligació per als ens públics que consisteix en el reemborsament del capital prestat i/o el pagament d'interessos. Les obligacions de la Hisenda pública s'extingeixen per les causes que preveu el Codi civil i la resta de l'ordenament jurídic²⁷.

(27) Art. 22.1 LGP

Les formes d'extinció del deute públic són les següents:

a) Amortització

L'amortització consisteix en el reemborsament del capital invertit en les dates que es determinin en la resolució per la qual es disposi l'emissió. La forma més comuna d'extinció del deute públic és l'amortització del capital, és a dir, el reemborsament o la devolució de les quantitats preses a préstec.

L'amortització anticipada

També és possible establir una amortització anticipada, indicant una o més dates en les quals l'Administració, els creditors o tots dos puguin exigir l'amortització abans de la data fixada per a la seva amortització definitiva. En aquest cas, en la resolució d'emissió s'ha de fixar el preu al qual es valorarà el deute a efectes de la seva amortització en cadascuna d'aquestes dates i el procediment que s'ha de seguir. Si s'atribueix als creditors del deute la possibilitat d'exercir anticipadament la seva amortització, la resolució pot establir també les condicions que aquests han de complir per a l'exercici d'aquesta opció.

b) Prescripció

El règim de **prescripció** en matèria de deute públic s'aparta del termini de quatre anys establert amb caràcter general per a les obligacions de la Hisenda pública. Els terminis de prescripció de les obligacions derivades del deute públic es regulen amb caràcter especial en l'article 105 LGP.

Règim jurídic de la prescripció del deute públic

L'obligació de reemborsament del capital prescriu, amb caràcter general, al cap de vint anys d'inactivitat. Per a això cal que, durant aquest termini, el titular no hagi percebut els interessos del deute ni realitzat cap acte davant l'Administració que impliqui l'exercici del seu dret.

També prescriu, en els supòsits de crida a conversió o bescanvi obligatori, al cap de deu anys, comptats des de l'últim dia del termini establert per a l'operació.

En els supòsits de capitals cridats a reemborsament, prescriu al cap de cinc anys, comptats a partir del dia de la crida a reemborsament. Quan els capitals estiguin afectes a fiances constituïdes davant l'Administració, el termini s'ha de comptar des de la data en què, coneguda per l'interessat, deixi de ser necessària la fiança o se n'acordi l'aixecament.

L'obligació de satisfer els interessos prescriu al cap de cinc anys, comptats a partir del venciment d'aquests interessos.

c) El repudi del deute públic

El **repudi** consisteix en la declaració unilateral de l'Administració afirmant que no complirà en el futur totes o part de les obligacions de prestatari que li corresponen (repudi total o parcial). Per a repudiar el deute, caldria una modificació de l'ordenament jurídic vigent (legal i constitucional) que deixés sense efecte les obligacions assumides per les administracions i les garanties concedides als creditors.

7) Operacions de crèdit de les comunitats autònomes

Les **comunitats autònomes** disposen entre els seus recursos financers del producte de les operacions de crèdit²⁸. El terme *operacions de crèdit* cal interpretar-lo en sentit ampli i incloure-hi les dues modalitats bàsiques de deute, és a dir, la concertació de préstecs i l'emissió de deute.

⁽²⁸⁾Art. 157.1.e CE i 4.1.g LOFCA

L'activitat financera de les comunitats autònomes s'exerceix en **coordinació amb la Hisenda de l'Estat**, d'acord amb una sèrie de principis, entre els quals, el principi d'estabilitat pressupostària²⁹. Aquest principi és el que es té en compte per a determinar quines operacions de crèdit de les comunitats autònomes requereixen l'autorització de l'Estat, i per a concedir-la.

⁽²⁹⁾Art. 2 LOFCA

Consell de Política Fiscal i Financera

Les operacions de crèdit de les comunitats autònomes es coordinen entre si i amb la política d'endeutament de l'Estat en el si del Consell de Política Fiscal i Financera (art. 14.4 LOFCA).

Coordinació de l'activitat financera

Per a la coordinació adequada de l'activitat financera es crea el Consell de Política Fiscal i Financera de les comunitats autònomes, que és constituït pel ministre d'Hisenda i Administracions Públiques i el conseller d'Hisenda de cada comunitat o ciutat autònoma. El Consell és l'òrgan de coordinació de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria fiscal i financera i és competent, entre altres matèries, per a la coordinació de la política d'endeutament (art. 3.2.f LOFCA).

Les operacions de crèdit de les comunitats autònomes es poden classificar de la manera següent³⁰:

⁽³⁰⁾Art. 14 LOFCA

- Operacions de crèdit per les quals no es requereix l'autorització de l'Estat:
 - Operacions de crèdit a curt termini (inferiors a un any) a fi de cobrir necessitats transitòries de tresoreria.
 - Operacions de crèdit a llarg termini (superiors a un any) que compleixin els requisits següents:
 - a) Que l'import total del crèdit es destini exclusivament a la realització de despeses d'inversió.
 - b) Que l'import total de les anualitats d'amortització (per capital i interessos) no excedeixi el 25% dels ingressos corrents de la comunitat autònoma.
- Operacions de crèdit per les quals es requereix l'autorització de l'Estat:

- Les operacions anteriors quan, de la informació subministrada per les comunitats autònomes, es constati l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària.
- Operacions de crèdit a l'estranger (excepte les realitzades en euros dins de països de la Unió Europea).
- Emissió de deute o qualsevol altra apel·lació al crèdit públic.

És competència de les comunitats autònomes la regulació de les operacions de crèdit que aquestes concertin, i en tot cas s'han de respectar els límits assignats. D'altra banda, el deute públic de les comunitats autònomes (tant el derivat de concertació de préstecs com d'emissió de valors) gaudeix dels mateixos beneficis i condicions que el deute públic de l'Estat (art. 14.5 LOFCA). La legislació estatal sobre deute públic és d'aplicació supletòria respecte de la legislació autonòmica sobre la matèria.

8) Operacions de crèdit de les entitats locals

Entre els recursos financers de les **entitats locals** també hi ha el producte de les operacions de crèdit³¹.

⁽³¹⁾Art. 2.1.f i 48 a 55 LRHL

Com passa amb el deute públic autonòmic, el **deute local** també gaudeix dels mateixos beneficis i condicions que el deute de l'Estat. Aquesta equiparació afecta fonamentalment els aspectes següents:

- Substitueix l'atorgament d'escriptura pública per la publicació en el BOE com a requisit per a la representació de les emissions mitjançant anotacions en compte.
- No cal la verificació prèvia per la Comissió Nacional del Mercat de Valors per a l'admissió a negociació.
- Possibilita la negociació del deute públic local en el mercat de deute públic en anotacions en compte.

Lectura recomanada

J. Pagés i Galtés (1998). "Régimen jurídico de la deuda pública local". *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 83).

Aquests beneficis eren aplicables exclusivament al deute de l'Estat, posteriorment, es van estendre també al deute de les comunitats autònomes (art. 14.5 LOFCA) i, des de l'any 1999, al deute de les entitats locals (art. 49.3 LHL).

Les entitats locals, els seus organismes autònoms i els ens i les societats mercantils dependents poden concertar, en termes generals, qualsevol de les operacions següents³²:

⁽³²⁾Art. 48 LRHL

- Operacions de crèdit en totes les modalitats (tant a curt com a llarg termini).
- Operacions financeres de cobertura i gestió del risc del tipus d'interès i del tipus de canvi.

En termes particulars, la llei assenyala les diferents **modalitats** en què es pot instrumentar el crèdit local³³:

⁽³³⁾Art. 49.2 LRHL

- Emissió de deute.
- Contractació de préstecs o crèdits.
- Qualsevol altra apel·lació al crèdit públic o privat.
- Conversió i substitució total o parcial d'operacions preexistents.

2.2. Els avals de l'Estat

Els **avals de l'Estat** també poden donar lloc a ingressos per operacions de crèdit³⁴.

⁽³⁴⁾Art. 113 a 118 LGP

En aquest cas, l'Estat no realitza operacions de crèdit, però avala o fiança les operacions concertades (a l'interior o a l'exterior) per persones físiques o jurídiques, ja siguin públiques o privades, mitjançant l'atorgament del corresponent aval. L'ingrés públic procedeix, precisament, de la comissió que aquestes persones satisfan a l'Estat per l'atorgament de l'aval.

No es tracta d'ingressos per operacions de crèdit realitzades per l'Estat, sinó d'ingressos derivats en ocasió de les operacions de crèdit realitzades per un tercer. L'Estat es compromet a assumir les obligacions derivades d'aquestes operacions de crèdit en cas que les persones que les van concertar no les compleixin.

Lectura recomanada

M. C. Bollo Arocena (1988). *Los avales del Tesoro desde una perspectiva jurídica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Quan es fa referència als avals de l'Estat, és l'Administració General de l'Estat la que actua com a avaladora; no obstant això, també és possible que tinguin aquesta condició altres entitats que integren el sector públic estatal, per exemple, les entitats públiques empresarials o les societats mercantils estatals.

D'altra banda, la LGP assenyala que els avals que s'atorguin han de ser compatibles amb el règim d'ajudes d'Estat (art. 107-109 del Tractat de funcionament de la Unió Europea).

Règim jurídic dels avals de l'Estat

A continuació, assenyalarem els principals aspectes del règim jurídic dels avals de l'Estat:

a) Avals autoritzats mitjançant una llei. L'atorgament d'avals ha d'estar autoritzat per llei, que ha de determinar com a mínim els aspectes següents: identitat dels avalats, termini dins del qual han de ser atorgats els avals i el seu import màxim. Quant al que no reguli expressament la llei que els autoritzi, hi són aplicables les disposicions generals sobre avals de l'Estat.

b) Avals autoritzats pel Consell de Ministres. El Consell de Ministres, sense necessitat de llei, pot autoritzar avals en garantia de determinades operacions, amb la declaració prèvia de l'interès públic que el motiva. Els avals atorgats pel Consell de Ministres poden garantir les operacions concertades per les persones o entitats següents: entitats públiques de caràcter territorial o institucional, societats mercantils estatals i organismes internacionals dels quals Espanya sigui part, o bé persones físiques o jurídiques per a finançar béns i inversions en general que hagin de quedar afectes a concessió administrativa que hagi de revertir en l'Administració General de l'Estat.

c) Límit quantitatiu. La LPGE fixa tots els anys l'import màxim dels avals que l'Estat ha d'atorgar durant aquest exercici. L'import total dels avals atorgats pel Consell de Ministres no pot excedir aquest límit. El límit anual dels avals s'entén referit al principal de les operacions avalades.

d) Quantitat garantida. L'aval només pot garantir el pagament del principal i dels interessos, tret que la LPGE o la llei per la qual s'autoritzen els avals disposin expressament una altra cosa.

e) Caràcter subsidiari. Els avals es presumeixen atorgats amb caràcter subsidiari, tret que en concedir-los s'hagi disposat expressament una altra cosa.

Clàusules addicionals. Sense perjudici del contingut de la llei d'autorització o de l'autorització del Consell de Ministres, el ministre d'Economia pot convenir les clàusules que siguin usals en els mercats financers.

f) Prerogatives. El cobrament de les quantitats a les quals l'Estat tingui dret com a conseqüència dels avals (comissions) gaudeix de les prerogatives corresponents als drets de naturalesa pública de la Hisenda pública estatal (art. 10.1 LGP).

g) Procediment per a la concessió d'avals i atorgament. Mitjançant un acord de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics es determina el procediment per a la concessió dels avals, els requisits que han de concórrer per a la seva concessió i les condicions a les quals queda subjecta l'efectivitat dels avals atorgats. Una comissió tècnica (denominada Comissió d'Avals) s'encarrega de les sol·licituds i la formulació de les corresponents propostes de concessió o denegació dels avals i del seguiment de les operacions avalades. Finalment, l'atorgament dels avals el realitza, formalment, el ministre d'Economia i Hisenda.

2.3. Els ingressos patrimonials

Els **ingressos patrimonials** deriven, en general, de l'explotació i l'alienació dels béns i drets que integren el patrimoni dels ens públics.

1) Concepte i classificació del patrimoni

El patrimoni de les administracions públiques està constituït per tots els seus béns i drets, tant de domini públic com patrimonials. No obstant això, en aquest concepte ampli de patrimoni no s'inclouen els béns següents: a) els diners, b) els valors, c) els crèdits i els altres recursos financers de la Hisenda estatal i d) els recursos que constitueixen la tresoreria de les entitats dependents de les administracions autonòmiques o locals³⁵.

⁽³⁵⁾Art. 3 LPAP

Patrimoni de l'Estat i patrimoni nacional

El concepte de patrimoni comprèn tant els béns de domini públic com els béns de domini privat. En particular, el patrimoni de l'Estat està integrat pel patrimoni de l'Administració General de l'Estat i els patrimonis dels organismes públics que s'hi trobin en relació de dependència o vinculació. El primer el gestiona la Direcció General del Patrimoni de l'Estat del Ministeri d'Hisenda i els segons, els mateixos organismes públics d'acord amb la LPAP (art. 9 de la LPAP).

No hem de confondre el patrimoni de l'Estat amb el patrimoni nacional. La Constitució reserva a la llei la regulació de tots dos, la seva administració, defensa i conservació (art. 132.3). El patrimoni de l'Estat es regula amb caràcter general en la LPAP i el patrimoni nacional, en la Llei 23/1982, de 16 de juny. El patrimoni nacional està compost pels béns de l'Estat afectes a l'ús i servei del Rei i dels membres de la Família Reial per a l'exercici de les funcions que la Constitució els encomana. També s'inclouen en aquest patrimoni els drets i les càrregues de patronat sobre les fundacions i patronats reials. Els béns i drets integrats en el patrimoni nacional són inalienables, imprescriptibles i inembargables i tenen un règim jurídic molt proper al dels béns de domini públic.

Com a regla general, els béns del patrimoni de l'Estat s'entenen adquirits amb el caràcter de béns patrimonials, sense perjudici de la seva posterior afectació a l'ús general o al servei públic (article 16 LPAP).

Els **béns** (i drets) que integren el patrimoni de les administracions públiques poden ser **de dues classes**: béns de domini públic (demanials) o béns de domini privat (patrimonials).

La distinció entre béns de domini públic i privat és present en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals.

Pel que fa a l'Estat, l'article 132.2 CE indica que són béns de domini públic estatal els següents: els que determini la llei i, en tot cas, la zona marítimoterrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental.

Per la seva banda, el Codi civil distingeix entre béns de domini públic i de propietat privada (art. 338 a 341). D'acord amb aquests preceptes són **béns de domini públic** els següents:

- Els destinats a l'ús públic, com els camins, canals, rius, torrents, ports i ponts construïts per l'Estat, les riberes, platges, rades i altres d'anàlegs.
- Els que pertanyen privatament a l'Estat, sense ser d'ús comú, i estan destinats a algun servei públic o al foment de la riquesa nacional, com les muralles, fortaleses i altres obres de defensa del territori, i les mines, mentre que no s'atorgui la seva concessió.

La resta dels béns que no tinguin la consideració de domini públic són béns de propietat privada. Els béns de domini públic, quan deixen d'estar destinats a l'ús general o a les necessitats de la defensa del territori, passen a formar part dels **béns de propietat privada**.

En l'àmbit de l'Estat, la distinció entre béns de domini públic i privat, es troba més desplegada en la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques (art. 4 a 8 LPAP).

Principis de la gestió i administració dels béns

La gestió i administració dels béns de domini públic s'ha d'ajustar a una sèrie de principis (art. 6 LPAP):

- Inalienabilitat, inembargabilitat i imprescriptibilitat.
- Adequació i suficiència dels béns per a servir a l'ús general o al servei públic al qual estiguin destinats.
- Aplicació efectiva a l'ús general o al servei públic, sense més excepcions que les derivades de raons d'interès públic degudament justificades.
- Dedicació preferent a l'ús comú enfront del seu ús privatiu.
- Exercici diligent de les prerrogatives que les lleis atorguin a les administracions públiques, garantint-ne la conservació i la integritat.
- Identificació i control per mitjà d'inventaris o registres adequats.
- Cooperació i col·laboració entre les administracions públiques en l'exercici de les seves competències sobre el domini públic.

La gestió i l'administració dels béns patrimonials s'ha d'atenir als principis següents (art. 8 LPAP):

- Eficiència i economia en la seva gestió.
- Eficàcia i rendibilitat en l'explotació d'aquests béns i drets.
- Publicitat, transparència, concurrència i objectivitat en l'adquisició, explotació i alienació d'aquests béns.
- Identificació i control per mitjà d'inventaris o registres adequats.
- Col·laboració i coordinació entre les diferents administracions públiques, amb la finalitat d'optimitzar la utilització i el rendiment dels seus béns.
- Contribució al desenvolupament i l'execució de les diferents polítiques públiques en vigor i, en particular, al de la política d'habitatge, en coordinació amb les administracions competents.

Els béns patrimonials que es trobin afectes a un ús o servei públic també són **inembargables**. En aquest sentit s'estableix que cap tribunal ni autoritat administrativa podrà dictar una provisió d'embarcament ni despatxar un manament d'execució contra els béns i drets patrimonials quan es trobin materialment afectes a un servei públic o a una funció pública, quan els seus rendiments o el producte de la seva alienació estiguin legalment afectats a finalitats diverses, o quan es tracti de valors o títols representatius del capital de societats estatals que executin polítiques públiques o prestin serveis d'interès econòmic general³⁶.

⁽³⁶⁾Art. 23 LGP i 30.3 LPAP

Les disposicions de la LPAP que tinguin el caràcter de bàsiques també s'apliquen a les **comunitats autònomes** i a les entitats locals³⁷.

⁽³⁷⁾Art. 2.2 i DF 2a. LPAP

2) Explotació i alienació del patrimoni

Els béns patrimonials que integren el patrimoni de les administracions públiques poden ser objecte d'explotació i alienació. Els béns de domini públic no poden ser alienats, són inalienables, per la qual cosa només poden ser objecte d'explotació (utilització).

Pel que fa a l'alienació, els béns (i drets) que tenen el caràcter d'alienables són els béns patrimonials que no siguin necessaris per a l'exercici de competències i funcions pròpies de les Administració (art. 131.1 LPAP). El producte de l'alienació dels béns de l'Administració General de l'Estat s'ha d'ingressar en el Tresor i pot generar crèdit en els corresponents estats de despeses de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat³⁸. Per tant, les alienacions de béns i drets (patrimonials) generen un ingrés per a l'Administració, que té la consideració d'ingrés patrimonial.

⁽³⁸⁾Art. 133 LPAP

Règim jurídic de l'alienació de béns patrimonials

La LPAP conté diverses normes sobre competència, formes i procediments per a dur a terme l'alienació d'immobles (art. 135 a 141), mobles (art. 142 i 143) o drets de propietat incorporal (art. 144). També és prevista la cessió gratuïta de béns i drets patrimonials (l'afectació o explotació dels quals no es consideri previsible) per a la realització de finalitats d'utilitat pública o interès social (art. 145 a 151). La cessió gratuïta dels béns de l'Estat pot ser a favor de comunitats autònomes, entitats locals, fundacions públiques o associacions declarades d'utilitat pública. En aquests casos, com que la cessió és gratuïta, no es genera un ingrés patrimonial.

D'altra banda, el patrimoni de les administracions públiques també pot ser objecte del que s'ha denominat **ús i explotació**, en definitiva, negocis diferents de l'alienació pròpiament aquesta. Poden ser objecte d'aquesta classe negocis tant els béns de domini públic com els béns patrimonials, mentre que només els béns patrimonials poden ser objecte d'alienació. En aquest sentit, hem de distingir entre la utilització dels béns de domini públic, d'una banda, i l'explotació dels béns patrimonials, de l'altra.

En general, es pot afirmar que la utilització dels béns de domini públic pot donar lloc a ingressos tant de dret públic com de dret privat. El primer cas seria el d'un tribut (taxa) per l'ús del domini públic o per la prestació d'un servei públic o, també, un preu públic per determinats serveis públics. Els tributs i els preus públics són ingressos de dret públic. Però els béns de domini públic també poden donar lloc a ingressos de dret privat en concepte de contraprestació per la utilització del bé, com passa quan aquests béns són explotats mitjançant contractes privats.

D'altra banda, els béns patrimonials, a més de ser alienables, poden ser objecte de diferents formes d'explotació que també donen lloc a ingressos per als ens públics. Així, els béns patrimonials que no estiguin destinats a ser alienats són susceptibles d'un aprofitament rendible. L'explotació d'aquests béns l'ha d'autoritzar l'òrgan competent³⁹.

(39) Art. 105 LPAP

La possibilitat que l'explotació de béns patrimonials generi ingressos públics de dret privat s'expressa clarament en l'article 108.1 LPAP, segons el qual les rendes, els fruits o les percepcions de qualsevol classe o naturalesa produïts pels béns patrimonials de l'Administració General de l'Estat s'ingressaran en el Tresor Públic amb aplicació als pertinents conceptes del pressupost d'ingressos, i s'han de fer efectius d'acord amb les normes i els procediments del dret privat.

3) Ingressos derivats del patrimoni

El patrimoni de les administracions públiques, entès com el conjunt de béns i drets de qualsevol naturalesa (de domini públic i béns patrimonials), és susceptible de generar **ingressos de dret públic** i de **dret privat**. Entre els primers, podem trobar tributs (taxes per l'ús del domini públic) i, entre els segons, ingressos de caràcter patrimonial que es regeixen per normes de dret privat. D'aquesta manera, no hi ha una total identificació entre béns de domini públic i ingressos de dret públic, d'una banda, i béns de domini privat (patrimonials) i ingressos de dret privat, de l'altra.

Ingressos de dret públic i de dret privat

En principi, els béns de domini públic estan afectes a la satisfacció de necessitats públiques i no tenen com a finalitat obtenir ingressos. No obstant això, els béns de domini públic poden generar tant ingressos de dret públic com de dret privat. Com a exemples del primer cas, ja ens hem referit a la taxa per ús del domini públic o prestació d'un servei públic o als preus públics. En aquests supòsits, els béns demaniais que formen part del patrimoni de l'Administració poden generar ingressos de dret públic, com ara tributs o preus públics. A més, els béns demaniais també poden produir ingressos de dret privat. Com a exemple, podem esmentar el preu inclòs en un contracte de concessió per a la utilització d'un bé de domini públic o la renda obtinguda per l'Estat mitjançant l'explotació directa d'un bé de domini públic (muntanyes demaniais o mines).

D'altra banda, els béns de domini privat o béns patrimonials constitueixen una font d'ingressos per als ens públics. En general, els ingressos que s'obtenen mitjançant l'explotació o l'alienació d'aquests béns són ingressos públics de dret privat. Com a exemple, ens podem referir als ingressos que obté l'Estat quan realitza una activitat empresarial per mitjà d'entitats públiques (l'Estat actua com una empresa privada), els ingressos que obté l'Estat en la seva condició de propietari o participi en altres empreses públiques o privades (l'Estat actua com a accionista) o, en general, els ingressos derivats de l'arrendament o alienació de béns mobles, immobles o incorporals de la seva propietat. No obstant això, també és possible trobar ingressos de dret públic derivats de la propietat patrimonial de l'Estat, com ara els ingressos derivats de la publicació d'anuncis en el BOE.

2.4. Els ingressos monopolístics

Malgrat la importància que han tingut els monopolis a Espanya en èpoques passades, en l'actualitat, des de la incorporació a la Unió Europea, els monopolis han experimentat importants modificacions fins que pràcticament han arribat a desaparèixer.

Una situació de monopoli es produeix quan un determinat bé o servei el ven o el presta exclusivament un únic operador. En una situació com la descrita no existeix lliure competència, ja que el tràfic de béns o serveis el farà un sol oferent que se situa en una posició privilegiada.

Pel que fa als ingressos públics, hem de **distingir** entre **monopolis de fet i de dret**. Els primers, es produeixen per les mateixes circumstàncies del mercat, per exemple, un producte que només s'obté en determinades zones o que només el fabrica una empresa a causa de diverses circumstàncies (rendibilitat del producte, inversió, etc.). Els segons estan emparats per l'ordenament jurídic; en aquest cas, és una norma la que estableix la situació de monopoli en autoritzar exclusivament a un operador la comercialització de béns o serveis.

En sentit estricte, els **ingressos monopolístics** són els que deriven d'un monopoli de dret, ja que aquest ha estat creat expressament per l'Estat per a intervenir en l'economia.

Els monopolis de dret poden ser, al seu torn, de dues classes: **monopolis fiscals i no fiscals**. Els primers es creen amb la finalitat primordial d'obtenir ingressos públics, mentre que els segons tenen com a finalitat millorar un determinat servei. Tradicionalment, entre els monopolis fiscals s'esmentaven com a exemple els monopolis de tabacs i petrolis i, entre els monopolis no fiscals, figurava el del servei de correus i telègrafs. No obstant això, les finalitats fiscals i no fiscals són compatibles i la creació de monopolis per part de l'Estat sol tenir per objecte totes dues finalitats, si bé és freqüent referir-se als uns o als altres en funció de quina sigui la finalitat principal.

La creació de monopolis de dret està reservada a la llei en virtut de l'article 128.2 CE. Aquest precepte reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica i assenjala que:

“mitjançant una llei es pot reservar al sector públic recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli i, així mateix, es pot acordar la intervenció d'empreses quan ho exigeixi l'interès general.”

Aquest article representa una excepció al principi de llibertat d'empresa consagrat en l'article 38 CE.

Lectura recomanada

J. A. Sánchez Galiana (1990). “La legitimidad constitucional de los monopolios fiscales”. *Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 67).

En termes generals, podem afirmar que els **ingressos monopolístics** són tots els ingressos públics que deriven d'una situació de monopoli. Es poden generar ingressos tributaris i ingressos patrimonials.

Ingressos tributaris i patrimonials derivats d'un monopoli

a) Ingressos tributaris. Aquests ingressos poden derivar de la prestació del servei monopolitzat; en aquest cas, l'ingrés serà una taxa. També són ingressos tributaris derivats d'un monopoli els impostos que graven la renda obtinguda per l'empresa que explota el monopoli (en cas que l'explotació no la realitzi directament l'Estat).

b) Ingressos patrimonials. Aquests ingressos poden derivar de l'explotació directa del monopoli per part de l'Estat o dels beneficis que aquest obtingui com a accionista en l'empresa a la qual s'ha concedit l'explotació del monopoli. En tots dos casos són ingressos de dret privat derivats de l'explotació del patrimoni de l'Estat.

Ara bé, els ingressos monopolístics pròpiament dits (en sentit estricte) es produeixen quan l'Estat cedeix a un tercer l'explotació del monopoli. La renda que l'empresa concessionària ha d'abonar a l'Estat per aquest concepte seria un ingrés monopolístic. Es tracta, normalment, d'un percentatge que l'empresa ha d'abonar a l'Estat en funció dels ingressos que aquesta obtingui amb l'explotació del monopoli.

Els ingressos públics derivats dels monopolis

Els ingressos monopolístics, en sentit ampli (és a dir, els derivats d'un monopoli), poden ser de dret públic (tributs) o de dret privat (patrimonials i monopolístics en sentit estricte). D'aquesta manera, hem de distingir el concepte ampli d'ingressos monopolístics del concepte més estricte que es refereix exclusivament a la renda que obté l'Estat pel fet de cedir a un tercer l'explotació del monopoli. Aquesta renda es concreta normalment en un percentatge de participació de l'Estat sobre els beneficis que obté la companyia arrendatària del monopoli.

Els monopolis han estat freqüents en èpoques passades i han tingut per objecte diversos productes i serveis (sal, sucre, llumins, correus i telègrafs, tabac, petroli, etc.). No obstant això, des de la incorporació d'Espanya a la Unió Europea, **els monopolis han anat desapareixent** a causa de l'adaptació del nostre dret als principis i les normes comunitàries en matèria de lliure competència.

A Espanya han tingut gran importància els monopolis de tabacs i petrolis (aquest últim ja derogat). En l'actualitat, encara subsisteixen els monopolis de tabacs i loteries, encara que es refereixen a sectors molt concrets i limitats.

Els monopolis de tabacs i loteries

La Llei 13/1998, d'ordenació del mercat de tabacs, va declarar pràcticament l'extinció de monopoli. D'acord amb la jurisprudència comunitària, aquesta llei ha eliminat el monopoli de tabacs en les fases de fabricació, importació i comerç a l'engròs, però ho ha mantingut en la venda minorista. D'aquesta manera, subsisteix el monopoli del comerç al detall de labors de tabac a favor de l'Estat a través de la Xarxa d'Expedidores de Tabac i Timbre.

El monopoli de comerç al detall de labors de tabac constitueix un servei públic. La justificació del monopoli es troba en el control que ha d'exercir l'Estat sobre aquest producte a causa de la seva notable repercussió duanera i tributària. D'altra banda, la xarxa minorista d'Expedidores de Tabac i Timbre pretén evitar l'aparició d'oligopolis que podrien afectar negativament els consumidors (retallar el dret d'opció del consumidor i promocionar el consum de tabac).

D'altra banda, el sector del joc és obert a una pluralitat d'operadors, per la qual cosa el monopoli en aquest sector presenta força excepcions. No obstant això, el gran volum

de joc associat a les loteries i als riscos de frau i criminalitat (blanqueig de capitals) justifiquen una reserva d'aquesta activitat en favor de determinats operadors, ja siguin públics o privats. En aquest sentit, hi ha una reserva en exclusiva de l'activitat del joc de loteries, d'àmbit estatal, a favor de la Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat i de l'Organització Nacional de Cecs Espanyols (ONCE), com a operadors de joc que exploten de forma controlada fins avui aquestes loteries.

En relació amb els ingressos derivats de la loteria, tècnicament, no hi ha ingressos monopolístics en sentit estricte. Tingueu en compte que l'explotació de l'activitat no està cedida a un tercer (com passava en els monopolis de petrolis o tabacs), sinó que l'Estat gestiona directament la loteria a través d'una societat estatal (encara que s'hi permet que puguin participar inversors privats). Per aquest motiu, els ingressos que obté l'Estat a través de la societat estatal Loteries i Apostes de l'Estat tindran generalment el caràcter d'ingressos patrimonials (per exemple, els derivats de la venda de bitllets de loteria).

Lectura recomanada

Llei 13/2011, de 27 de maig, de regulació del joc.

3. Despesa pública i pressupost

3.1. El dret de la despesa pública

La despesa pública forma part de l'activitat **financera** dels ens públics. Aquesta activitat financera està justificada per la ineludible necessitat que tenen els ens públics de disposar de recursos econòmics per al compliment de les seves finalitats. En una primera aproximació, la despesa pública es pot entendre com una sortida de fons del patrimoni d'un ens públic amb la finalitat de satisfer les necessitats econòmiques que ha d'atendre.

El **caràcter jurídic** és una de les notes fonamentals de l'activitat financera, i això entès en un doble sentit, perquè en un estat de dret tota l'activitat pública es fa d'acord amb l'ordenament, i perquè consisteix en l'exercici de funcions que es duen a terme per mitjà de procediments. En conseqüència, aquesta activitat és objecte d'estudi del dret financer, que s'ocupa de l'estudi de les normes reguladores dels ingressos i de les despeses destinades a satisfer les necessitats econòmiques de caràcter públic. Per això, ara ens centrarem en l'anàlisi jurídica de la despesa pública i de l'instrument fonamental per mitjà del qual es manifesta, el pressupost dels ens públics.

Es pot entendre per **despesa pública** l'institut jurídic la finalitat del qual és la satisfacció de necessitats econòmiques de caràcter públic, per mitja d'un elenc de potestats que s'atribueixen als ens públics en el marc d'un procediment administratiu complex i l'exercici del qual origina una sortida de fons de l'ens públic.

Els **principis constitucionals** de la **despesa pública** es poden descriure com els criteris generals, plasmats en la Constitució, que han d'informar l'actuació dels poders públics en aquest àmbit de l'activitat financera.

En primer lloc, el **principi** d'assignació **equitativa** dels **recursos públics** es recull en la CE, que estableix que “la despesa pública ha de fer una assignació equitativa dels recursos públics⁴⁰”. Quant al significat d'aquest principi d'equitat, equival al principi de justícia material en la despesa pública i fa referència a diversos aspectes que s'exposen a continuació.

⁽⁴⁰⁾Art. 31.2 CE

L'assignació equitativa dels recursos públics comporta, almenys, tres exigències fonamentals: en primer lloc, garantir una satisfacció mínima de les necessitats públiques; en segon lloc, l'absència de discriminacions, tant en sentit absolut, d'unes necessitats respecte d'unes altres, com en sentit relatiu, referent a diverses situacions en relació amb una mateixa necessitat pública, i en tercer lloc, la interdicció de l'arbitrarietat.

Els **principis d'eficiència i economia** es plasmen en l'article 31.2 CE, en el qual s'ordena que la programació i l'execució dels recursos públics "han de respondre als criteris d'eficiència i economia". Són criteris de racionalitat econòmica i, per tant, autèntics principis o criteris de limitació de les decisions financeres que tenen com a destinatari natural l'Administració. Es pot dir que el significat d'aquests principis d'eficiència i economia consisteix que les decisions en matèria financera es facin amb el millor criteri econòmic possible i amb la selecció adequada de les necessitats prioritàries.

Pel que fa a les despeses públiques, el principi de reserva de llei es recull en diversos preceptes de la Constitució⁴¹. El significat d'aquest principi de legalitat té una doble dimensió: normativa, comporta que la regulació de la matèria financera s'ha de fer mitjançant una llei (principi de reserva de llei), i aplicativa, comporta la submissió al control de legalitat de l'actuació administrativa en matèria financera (principi de legalitat administrativa). El principi de reserva de llei en matèria financera es justifica a causa que les decisions sobre ingressos i despeses públiques, atesa la rellevància que tenen per al ciutadà, les han de regular les normes jurídiques de més rang jeràrquic i emanades de l'òrgan legislatiu, que és el de màxima representació dels ciutadans.

Quant a la **distribució competencial en matèria de despesa pública** a Espanya, la CE no atribueix la potestat de despesa exclusivament a una sola de les entitats polítiques, sinó que ho distribueix, bàsicament, en funció dels diferents àmbits territorials en què s'organitza políticament i administrativament l'Estat espanyol. En efecte, la Constitució atribueix poder de despesa tant a l'Estat com a les comunitats autònomes i a les corporacions locals, si bé aquesta atribució és desigual entre aquestes entitats polítiques. A més, la Constitució autoritza a l'Estat la cessió de competències a les organitzacions internacionals, i això fonamenta que també la UE tingui competències sobre aquest tema⁴².

Quant a les **fonts del dret de la despesa pública**, és procedent destacar com a norma general la Llei general pressupostària que indica⁴³, d'una banda, quines són les altres normes bàsiques reguladores en la matèria, en fer referència al règim econòmic i financer del sector públic estatal, i, de l'altra, considera també d'aplicació supletòria les altres normes de dret administratiu i, si no, les normes del dret comú.

Lectura recomanada

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

⁽⁴¹⁾Art. 66.2, 133.4 i 134.6 CE

⁽⁴²⁾Art. 93 CE

⁽⁴³⁾Art. 4 LGP

Normativa aplicable en matèria de despesa pública

S'ha de tenir en compte que l'àmbit d'aplicació de la LGT se circumscriu al sector públic estatal, i que queden fora del seu abast les comunitats autònomes i ens locals, encara que en la seva regulació es prengui com a base, amb les adaptacions necessàries, la LGP esmentada.

Quant a això, la normativa bàsica autonòmica es troba tant en els estatuts d'autonomia de cada comunitat autònoma com en les seves lleis generals d'Hisenda, mentre que en el cas de les entitats locals, caldrà acudir al títol VI del TRLHL.

Finalment, juntament amb les normes esmentades ocupen un paper significatiu evident les lleis anuals de pressupostos dels diferents ens públics territorials i, particularment, les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

3.2. Concepte, naturalesa i contingut del pressupost

1) Concepte de pressupost

El **concepte** de pressupost és determinat per la perspectiva d'anàlisi que s'adopti respecte d'aquest. Així, des del punt de vista **econòmic**, representa un pla de l'activitat financera i, per tant, una ordenació de les necessitats públiques segons la seva respectiva prioritat. Des del punt de vista **polític**, implica la plasmació d'una determinada ideologia, i l'adopció de decisions de gran transcendència per als ciutadans, i en definitiva per al mateix Estat. I des del punt de vista **jurídic**, significa que l'actuació financera dels ens públics està sotmesa, vinculada a normes jurídiques. Ens centrarem, lògicament, a oferir un concepte jurídic de pressupost.

Definició de pressupost

La CE no preveu una definició de *pressupost*, però n'estableix el contingut necessari, en indicar que "els pressupostos generals de l'Estat han de tenir caràcter anual, inclouen la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic estatal i s'hi ha de consignar l'import dels beneficis fiscals que afectin els tributs de l'Estat" (art. 134.2 CE). Per la seva banda, la LGP disposa que els pressupostos generals de l'Estat constitueixen l'expressió xifrada, conjunta i sistemàtica dels drets i les obligacions que han de liquidar durant l'exercici cadascun dels òrgans i les entitats que formen part del sector públic estatal i que han de determinar: les obligacions econòmiques que, com a màxim, poden reconèixer i els drets que s'han de reconèixer (art. 32 i 33 LGP).

Dos són els aspectes que configuren el pressupost: el **contingut**, és a dir, les obligacions i els drets que s'han de liquidar, o el que és el mateix, despeses i ingressos, i els **efectes jurídics** d'aquest contingut, és a dir, les despeses que com a màxim es poden efectuar i els ingressos que es preveu aconseguir en l'exercici pressupostari.

Es pot **definir** el **pressupost** com l'acte legislatiu mitjançant el qual s'autoritza l'import màxim de les despeses que el Govern pot fer durant un període de temps determinat en les atencions que detalladament s'especifiquen, i en el qual es preveuen els ingressos necessaris per a cobrir-les.

2) Naturalesa del pressupost

L'aprovació del pressupost per part de l'òrgan que té la màxima representació popular, és a dir, per l'òrgan legislatiu, és una conquesta històrica dels règims parlamentaris.

Aquesta aprovació es realitza mitjançant la forma normal de manifestar-se el poder legislatiu, és a dir, **mitjançant una llei**, i d'aquesta manera, el programa d'actuació governamental que reflecteix el pressupost com a pla financer d'ingressos i despeses, com que és autoritzat pel Parlament, es converteix en una norma jurídica amb rang i forma de llei, que autoritza el poder executiu per a la realització o posada en pràctica del dit pla d'actuació financera.

De les normes constitucionals que regulen els pressupostos generals de l'Estat es pot extreure la conclusió que la llei que els aprova és una **lleí especial i especialitzada**, atès que està afectada per una sèrie de circumstàncies jurídiques que no s'apliquen a altres lleis.

Aquestes circumstàncies són, sistemàticament, les següents:

- Té un contingut propi i exclusiu, tant des del punt de vista subjectiu com objectiu.
- Gaudeix d'un procediment específic per a la seva elaboració, aprovació, execució i control.
- Té una eficàcia temporal limitada a l'exercici anual, excepte el supòsit excepcional de la pròrroga pressupostària.
- En determinades circumstàncies, el Govern, quan l'executa, està facultat per a variar el contingut aprovat inicialment per les Corts Generals.
- I, finalment, la Llei de pressupostos generals de l'Estat té limitada la capacitat d'introduir innovacions o modificacions en l'ordenament jurídic, particularment en l'àmbit tributari.

El caràcter legal dels PGE

Les LPGE es configuren com una llei especial i especialitzada amb una sèrie de peculiaritats que es deriven d'aquest caràcter i no de la seva naturalesa jurídica.

3) Contingut del pressupost

Per a determinar el **contingut** de les lleis de PGE s'ha de prendre com a punt de partida la CE, quan estableix que aquests han d'incloure la totalitat de les despeses i els ingressos del sector públic estatal i s'hi ha de consignar l'import dels beneficis fiscals que afectin els tributs de l'Estat⁴⁴.

⁽⁴⁴⁾Art. 134.2 CE

Aquest precepte constitucional, el desplegament del qual preveu la LGP, permet mantenir que el contingut de les lleis de PGE està constitucionalment definit, i es pot sistematitzar distingint-hi: l'àmbit subjectiu, l'àmbit objectiu i la part dispositiva o text articulat.

a) Àmbit subjectiu

L'àmbit subjectiu dels PGE o, el que és el mateix, la determinació del que la CE denomina **sector públic estatal**, es delimita, com s'ha indicat, en la LGP⁴⁵.

(45) Art. 2, 3 i 33.1 LGP

El contingut d'aquests preceptes permet diferenciar dins de l'àmbit institucional o subjectiu dels pressupostos generals de l'Estat **dos grans blocs**: d'una banda, els pressupostos dels òrgans constitucionals i del sector públic administratiu, i, de l'altra, els pressupostos del sector públic empresarial, del sector públic fundacional i dels fons sense personalitat jurídica de l'article 2.2 LGP.

b) Àmbit objectiu

L'àmbit objectiu dels PGE es delimita fonamentalment en la LGP⁴⁶, d'on es desprèn que els estats numèrics dels PGE es poden ordenar en tres categories: pressupostos administratius, pressupostos d'explotació i de capital, i pressupost de beneficis fiscals.

(46) Art. 33.2 i 64 LGP

Els **pressupostos administratius** estan constituïts pels estats de despeses i els estats d'ingressos dels ens integrants del sector públic administratiu estatal.

La característica més rellevant d'aquests pressupostos administratius és que són limitadors i vinculants en relació amb les despeses, i estimatius i no vinculants en relació amb els ingressos.

Els **estats de despeses** els integren els denominats crèdits pressupostaris, autoritzacions limitadores per a fer despeses, i element necessari per a executar el pressupost i poder gastar. Són **crèdits pressupostaris** cadascuna de les assignacions individualitzades de despesa, que figuren en els pressupostos dels òrgans del sector públic administratiu, posades a la disposició dels centres gestors per a cobrir les necessitats per les quals hagin estat aprovats⁴⁷.

(47) Art. 35 LGP

Els **estats d'ingressos** indiquen les quantitats que durant l'exercici pressupostari es preveu recaptar per a finançar els estats de despeses. Dins d'aquests estats s'inclouen tots els drets econòmics que l'ens públic pot obtenir sota qualsevol de les modalitats d'ingressos públics (de dret públic o de dret privat).

D'altra banda, els **pressupostos d'explotació i de capital**, que tenen caràcter estimatiu, constitueixen els estats financers dels ens no integrats en el sector públic administratiu estatal, és a dir, del sector públic empresarial, del sector públic fundacional i dels fons sense personalitat jurídica dotats majoritàriament des dels pressupostos generals de l'Estat.

Els pressupostos d'explotació i de capital

Aquests pressupostos d'explotació i de capital han de detallar els recursos i les dotacions anuals corresponents a la societat o ens de què es tracti, i estan constituïts per una previsió del compte de resultats i del quadre de finançament corresponent a l'exercici. Com a annex, s'hi ha d'adjuntar una previsió del balanç de l'entitat, i la documentació complementària que determini el Ministeri d'Economia i Hisenda.

Finalment, el **pressupost de beneficis fiscals**, que s'integra en la part dispositiva de les lleis de PGE, encara que en l'ordenació sistemàtica figura com a annex a l'estat d'ingressos, és la previsió quantitativa o monetària de les quantitats que l'Estat deixarà de recaptar l'any natural per aquests beneficis fiscals (exempcions, reduccions, deduccions, desgravacions...) previstos en les normes tributàries vigents en l'exercici pressupostari de què es tracti.

c) Part dispositiva

La part dispositiva de les lleis de PGE o text articulat es vincula als estats numèrics i pretén **donar explicació i sentit al contingut** del document comptable que recullen les lleis de pressupostos. Així doncs, aquesta part dispositiva ha de recollir les normes relatives a l'aprovació dels pressupostos i de les seves modificacions, i també les normes de gestió pressupostària.

La part dispositiva

La part dispositiva dels pressupostos és la que es publica en el BOE i que es coneix com a LPGE.

A més d'aquestes, que en constitueixen el contingut essencial, la part dispositiva acostuma a incloure disposicions sobre matèries connexes, que en constitueixen el **contingut no essencial**:

- Disposicions relatives a obligacions amb càrrec a la Hisenda pública, generades per altres normes, però que per a la seva efectivitat necessiten la corresponent dotació dinerària als òrgans encarregats de la seva gestió (per exemple, normes sobre retribucions de funcionaris o sobre pensions de la Seguretat Social).
- Normes relatives a operacions financeres que, entre altres coses, autoritzen l'emissió de deute públic.
- Preceptes que actualitzen les lleis tributàries, i les cotitzacions a la Seguretat Social.
- Normes relatives a transferències de recursos de l'Estat a les comunitats autònomes i a les corporacions locals, en compliment dels sistemes de finançament vigents.

(48) Art. 134.7 CE

Entre les disposicions no estrictament pressupostàries de l'articulat de la Llei de pressupostos generals de l'Estat destaquen les relatives a la **matèria tributària**. I respecte d'aquestes, la CE⁴⁸ estableix que “la Llei de pressupostos no pot crear tributs. Els pot modificar quan una llei tributària substantiva ho prevegi”. Aquest precepte regula dues situacions clarament diferenciades: la creació de tributs i la modificació de tributs.

Les lleis de PGE **no poden crear tributs**. Amb aquesta limitació s'està implicant a les lleis de pressupostos que estableixin tributs, és a dir, normes que afectin el pressupòsit de fet de les tributàries, articulant fets imposables diferents dels existents o bé modificant els ja existents. En canvi, no cal entendre prohibida la derogació o supressió de tributs per les lleis de pressupostos, ja que la Constitució no diu res sobre aquest tema, i quan es tracta d'una llei ordinària reguladora de la matèria relativa als ingressos, podria estar justificada la supressió d'algun tribut mitjançant una llei de pressupostos.

L'article 134.7 CE prescriu a més que la Llei de PGE **pot modificar tributs**, quan una llei tributària substantiva ho prevegi.

Llei tributària substantiva i modificacions tributàries

D'acord amb la STC 27/1981, de 20 de juliol, la “llei tributària substantiva es refereix a qualsevol llei (pròpia de l'impost o modificadora d'aquesta) que, exceptuant la de pressupostos, reguli elements concrets de la relació tributària”. En tot cas, sembla que es requereixi que l'autorització prevista en les lleis tributàries per a la seva modificació per les pressupostàries sigui prou precisa i concreta, per a poder considerar complert el requisit de l'article 134.7 CE. Juntament amb les modificacions d'aspectes concrets o regulacions de figures tributàries, les lleis de pressupostos generals de l'Estat han modificat de vegades normes tributàries d'abast general, regulades fins i tot en la LGT, encara que el TC s'ha mostrat gairebé sempre contrari a la regulació de qüestions substancials del règim tributari general mitjançant una llei de pressupostos. En aquest sentit, vegeu, entre d'altres, la Sentència 76/1992, de 14 de maig, i la Sentència 195/1994, de 28 de juny.

Pel que fa a les modificacions dels tributs, caldria entendre qualsevol de les que afectin el mandat o la conseqüència jurídica de les normes tributàries o, si es prefereix, que es refereixin a la quantificació del deute tributari, però no al fet imposable o pressupòsit de fet d'aquestes normes. En gran manera la discussió sobre el sentit de l'expressió *modificar tributs* ha estat provocada pel TC en admetre, en la Sentència 27/1981, de 20 de juliol, la possibilitat que la Llei de pressupostos procedeixi, sense que hi hagi una llei tributària substantiva que ho prevegi, a la “mera adaptació del tribut a la realitat”. Aquesta opinió ha causat la gairebé unànime discrepància doctrinal, ja que implica fer una distinció que el precepte constitucional no preveu i que, a més, pot deixar el precepte sense contingut, perquè és difícil pensar en una modificació que no representi una adaptació del tribut a la realitat.

3.3. Efectes jurídics i estructura del pressupost

1) Efectes jurídics

Els **efectes jurídics** de la **part dispositiva** de la Llei de pressupostos són diferents en funció de la varietat de normes que s'inclouen en aquesta part de la llei, com s'ha vist en analitzar-ne el contingut en l'epígraf anterior.

Efectes jurídics de la part dispositiva

Els efectes de les normes explicatives del pressupost, és a dir, de les normes relatives a l'aprovació dels pressupostos, de les seves modificacions i de les normes relatives a la

gestió pressupostària, que en constitueixen el contingut essencial, són els mateixos que tinguin els ingressos i les despeses públiques pressupostades, ja que són normes complementàries d'aquests.

Quant als efectes de la resta de les normes integrants d'aquesta part dispositiva de la Llei de pressupostos, que en constitueixen el contingut secundari o no essencial (despeses de personal, pensions públiques, normes tributàries o cotitzacions socials...), són els propis de les lleis ordinàries.

Quant als **efectes jurídics sobre els ingressos públics**, la LGP⁴⁹, en referir-se al sector públic administratiu estatal, estableix que els PGE han de determinar els drets que s'han de reconèixer durant el corresponent exercici. Això implica que els estats d'ingressos constitueixen una mera previsió i, com a tal, no produeixen inicialment cap vinculació jurídica limitadora, ja que no obliguen a assolir la xifra pressupostada.

⁽⁴⁹⁾Art. 33.2.b LGP

En canvi, el pressupost desplega tota la seva **eficàcia jurídica** respecte de les **despeses públiques**, ja que l'essència de la institució pressupostària resideix en el seu doble caràcter d'autorització i límit al poder executiu per a poder fer despeses públiques. Sobre aquest tema, els PGE han de determinar les obligacions econòmiques que, com a màxim, poden reconèixer els subjectes integrats en el sector públic administratiu⁵⁰.

⁽⁵⁰⁾Art. 33.2.a LGP

Per a analitzar més detalladament els efectes jurídics del pressupost sobre les despeses públiques, convé tenir presents dos aspectes: l'intern i l'extern. Des del **punt de vista intern**, la despesa pública és la conseqüència de la decisió administrativa d'emprar fons públics per a satisfer una necessitat pública, decisió que es pren i s'executa seguint el corresponent procediment administratiu. I des del **punt de vista extern**, la despesa pública dóna lloc a vincles jurídics amb tercers, que són la via per mitjà de la qual l'Estat obté els béns i serveis que necessita per a donar satisfacció a les necessitats públiques.

En l'**aspecte intern** de la **despesa pública**, l'efecte primordial del pressupost és autoritzar o habilitar l'Administració per a acordar i executar les decisions de despesa. Sense la corresponent autorització pressupostària l'Administració no pot fer despeses públiques. En termes de la comptabilitat pública, aquesta autorització es tradueix en l'atorgament d'un crèdit pressupostari a l'òrgan habilitat, però no incondicional sinó limitat, quantitativament, qualitativament i temporalment.

En l'**aspecte extern** de la **despesa pública** cal referir-se a l'efecte del pressupost sobre les obligacions econòmiques concretes per l'Estat o a càrrec de l'Estat, als quals al·ludeix l'article 21.1 LGP, que s'ha d'interpretar de manera harmònica amb els articles 20 i 46 d'aquesta Llei.

Les obligacions econòmiques de l'Estat

L'article 20 LGP regula l'origen de les obligacions econòmiques de l'Estat, i estableix que "les obligacions de la Hisenda pública estatal (econòmiques de l'Estat i dels seus organis-

mes autònoms) neixen de la llei, dels negocis jurídics i dels actes o fets que, segons el dret, les generin”.

Aquest precepte té un evident paral·lelisme amb l'article 1089 del Codi civil (“les obligacions neixen de la llei, dels contractes i quasicontractes, i dels actes i omissions il·lícits o en què hi hagi qualsevol gènere de culpa o negligència”) i del seu contingut es desprèn que les obligacions econòmiques de l'Estat, atenent la font que les origina, poden ser voluntàries o *ex lege*.

A més la LGP assenyala, per la seva banda, en quins supòsits són exigibles les obligacions econòmiques (*ex lege* i voluntàries) de la Hisenda pública; en concret, estableix, en l'article 21.1 LGP, que “les obligacions de la Hisenda pública estatal només són exigibles quan resultin de l'execució dels pressupostos, de conformitat amb el que disposa aquesta Llei, de sentència judicial ferma o d'operacions no pressupostàries legalment autoritzades”.

El primer supòsit es refereix a l'exigibilitat de les obligacions econòmiques de la Hisenda pública que deriva de l'execució dels pressupostos. Sobre aquest tema, la LGP classifica les obligacions econòmiques de la Hisenda pública en obligacions voluntàries o *ex lege*, atenent la font que les origina.

El segon supòsit a examinar respecte de l'exigibilitat de les obligacions econòmiques de la Hisenda pública es refereix a les obligacions de pagament derivades d'una sentència judicial ferma condemnatòria per a l'Administració. S'ha de tenir en compte que la sentència judicial no té la virtualitat de generar, per si mateixa, crèdit pressupostari amb el qual atendre el compliment d'aquesta obligació de pagament, però els seus efectes jurídics comporten la dotació del corresponent crèdit pressupostari. Així doncs, en absència de crèdit pressupostari adequat i suficient, la sentència comporta el deure per a l'Administració de sol·licitar i d'obtenir prou crèdit pressupostari per a atendre l'obligació de pagament derivada de la sentència judicial, de manera que l'òrgan administratiu encarregat del compliment ha d'acordar el pagament amb càrrec al crèdit corresponent, en la forma i amb els límits del respectiu pressupost i, si fos necessari, fer una modificació pressupostària, s'ha de concloure el procediment corresponent dins dels tres mesos següents al dia de la notificació de la resolució judicial (art. 23.3 LGP).

El tercer i últim supòsit que s'esmenta en l'article 21.1 LGP fa referència a les obligacions de pagament derivades d'operacions no pressupostàries legalment autoritzades. Es tracta d'operacions que estan al marge del pressupost, però de les quals deriven obligacions de pagament, com passa, 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 practicar les corresponents retencions a càrrec de l'IRPF del seu personal, i a ingressar-ne l'import en la Hisenda pública. El mateix es pot dir també en el supòsit d'ingrés de quantitats indegudes, en què l'Administració està obligada a retornar-les.

2) Estructura dels pressupostos

L'estructura dels PGE es pot definir com la manera d'organitzar o de classificar els ingressos i les despeses sobre la base de diversos criteris legalment o reglamentàriament establerts.

En efecte, si s'ha dit en el cas de les despeses que cada crèdit pressupostari representa una despesa a la qual determina qualitativament, quantitativament i temporalment, cal establir uns criteris que permetin identificar qui realitza la despesa, en què es gasta i com s'empren els recursos públics. Aquesta funció, com es veurà més endavant, la compleixen els anomenats criteris d'estructura pressupostària.

a) Estructura de l'estat d'ingressos

Els estats d'ingressos dels pressupostos de les entitats del sector públic administratiu amb pressupost limitador s'estructuren seguint una **classificació orgànica** i una **classificació econòmica**.

La **classificació orgànica** dels ingressos permet distingir entre els que corresponen a l'Administració General de l'Estat, els de la Seguretat Social i els de cadascun dels organismes autònoms i altres entitats del sector públic administratiu.

La **classificació econòmica** agrupa els ingressos en funció de l'origen en operacions corrents, de capital o financeres.

Els **capítols d'ingressos** (un dígit) es **desglossen** en articles (dos dígits) i aquests, al seu torn, en conceptes (tres dígits) que es poden dividir en subconceptes (quatre o més dígits).

Capítols del pressupost d'ingressos

- Capítol 1. Impostos directes i cotitzacions socials
- Capítol 2. Impostos indirectes
- Capítol 3. Taxes, preus públics i altres ingressos
- Capítol 4. Transferències corrents
- Capítol 5. Ingressos patrimonials
- Capítol 6. Alienació d'inversions reals
- Capítol 7. Transferències de capital
- Capítol 8: Actius financers
- Capítol 9: Passius financers

b) Estructura de l'estat de despeses

D'acord amb la LGP, el pressupost de despeses segueix una triple classificació, per programes, orgànica i econòmica, d'acord amb els criteris següents: l'organització del sector públic estatal (classificació orgànica); les finalitats o els objectius que es pretenen aconseguir (classificació per programes), i la naturalesa econòmica de les despeses (classificació econòmica).

En primer lloc, existeix una **classificació orgànica** o administrativa, corresponent a una concepció clàssica del document pressupostari, i que agrupa les despeses atenent la institució o l'òrgan de l'Estat al qual es concedeix la facultat de realitzar aquesta determinada despesa. La classificació orgànica permet distribuir la despesa per centres gestors, entenent com a tals les unitats orgàniques amb diferenciació pressupostària (Estat, organismes autònoms, agències

estatal, Seguretat Social i altres entitats). Permet conèixer qui gasta, és a dir, quin és l'òrgan o agent del sector públic estatal responsable de la gestió dels crèdits.

La classificació orgànica s'indica amb un codi numèric, en què els dos primers dígitos indiquen la secció responsable de la despesa. A continuació s'especifica el servei (amb dos nombres) o l'organisme públic (amb tres nombres).

Quant a la **classificació per programes**, aquest criteri és el reflex de la implantació al nostre país del pressupost per programes com a tècnica pressupostària tendent a una assignació eficaç dels recursos. En aquesta classificació les despeses es recullen en funció dels objectius que es pretenen aconseguir, concretant les tasques o activitats que es poden triar per a complir-los i avaluant-ne el cost. La classificació per programes permet conèixer la finalitat concreta de la despesa, ja que precisament l'estructura de programes permetrà diferenciar els de caràcter finalista dels instrumentals i de gestió.

Els programes de despesa

Els programes de despesa s'estructuren seguint un esquema d'arbre. Així, els programes de despesa s'agrupen formant grups de programa i aquests al seu torn s'estructuren en polítiques de despesa. Les polítiques de despesa s'integren en cinc àrees de despesa:

- Àrea de despesa 1. Serveis públics bàsics
- Àrea de despesa 2. Actuacions de protecció i promoció social
- Àrea de despesa 3. Producció de béns públics de caràcter preferent
- Àrea de despesa 4. Actuacions de caràcter econòmic
- Àrea de despesa 9. Actuacions de caràcter general

Amb independència de l'estructura pressupostària examinada, els crèdits s'han d'identificar funcionalment d'acord amb la finalitat, deduïda del programa en què apareguin o, excepcionalment, de la seva pròpia naturalesa, a fi de disposar d'una classificació funcional de la despesa⁵¹. Aquesta **classificació funcional** de les despeses en consideració a les necessitats a la cobertura de les quals es destinin (cultura, defensa...) té caràcter informatiu, a l'efecte d'avaluar els programes de despesa.

⁽⁵¹⁾Art. 40.2 LGP

L'última de les classificacions dels crèdits de l'estat de despeses que ofereix la LGP és la **classificació econòmica**, amb la qual s'indica l'objecte de la despesa, és a dir, quins béns o serveis s'adquireixen mitjançant la utilització dels recursos en què consisteix l'activitat de despesa pública, o en general, en què s'empren els diners públics.

La classificació per categories econòmiques implica la separació de les despeses per capítols, distingint les operacions corrents, les de capital, les financeres i el Fons de contingència d'execució pressupostària.

Classificació econòmica

- Capítol 1. Despeses de personal
- Capítol 2. Despeses corrents en béns i serveis
- Capítol 3. Despeses financeres
- Capítol 4. Transferències corrents
- Capítol 5. Fons de contingència d'execució pressupostària
- Capítol 6. Inversions reals
- Capítol 7. Transferències de capital
- Capítol 8: Actius financers
- Capítol 9: Passius financers

Igual que en la classificació per programes, els crèdits poden tenir diversos nivells de desagregació i així s'inclouen en capítols, articles, conceptes i sub-conceptes, en funció de la diferent pormenorització a què s'arribi quant a la identificació del bé adquirit o del servei rebut. En aquest cas, el grau de desagregació més important és el concepte, ja que, en definitiva, és l'element que detallarà la despesa d'una manera més significativa, a més de representar la unitat obligatòria per als ens públics, ja que els subconceptes poden no existir amb generalitat en representar una addició auxiliar d'informació respecte de la classificació principal de conceptes.

Vinculada a la classificació econòmica, hi ha la que obliga a adjuntar al Projecte de llei de PGE, com a documentació complementària, un annex de caràcter plurianual dels projectes d'inversió pública, que n'ha d'incloure la classificació territorial⁵². Així doncs, s'hi ha d'incloure una classificació territorial de les despeses d'inversió, assenyalant la distribució d'aquestes despeses que resultin divisibles per comunitats autònomes i per províncies, cosa que permeti obtenir informació sobre el compliment del principi de solidaritat interterritorial i valorar l'esforç realitzat per a corregir els desequilibris territorials de l'Estat.

⁽⁵²⁾Art. 37.2.d LGP

3.4. Els principis pressupostaris

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

Els principis pressupostaris

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

Els principis pressupostaris es classifiquen en polítics, comptables i econòmics. Els polítics estan dirigits a determinar la competència en matèria pressupostària i assegurar el compliment i control del pressupost (principis de competència, unitat, universalitat, especialitat i temporalitat). Els comptables es refereixen a la manera de formalitzar o presentar comptablement el document pressupostari (principis de pressupost brut, unitat de caixa, especificació i exercici tancat). I els econòmics tracten d'establir els criteris de naturalesa econòmica que han d'inspirar les decisions pressupostàries fonamentals (principis de gestió mínima, equilibri pressupostari i neutralitat).

Juridificació dels principis pressupostaris

A Espanya, la normació dels principis pressupostaris s'ha portat a efecte en la Constitució i en lleis generals, com la Llei general pressupostària i la Llei general d'estabilitat pressupostària. En aquestes normes es recullen: 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, i el principi d'annualitat.

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

1) 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, n'aproven els pressupostos i que correspon al Govern elaborar els PGE i a les Corts Generals, examinar-los, esmenar-los i aprovar-los⁵³.

⁽⁵³⁾Art. 66.2 i 141 CE

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 poden fer despeses públiques només quan estiguin autoritzats o habilitats per una llei ("les administracions públiques només poden contreure obligacions financeres i fer despeses d'acord amb les lleis⁵⁴").

⁽⁵⁴⁾Art. 133.4 CE

Aquesta reserva de llei en matèria pressupostària es plasma formalment en la necessitat d'una **lleï ordinària** per a l'aprovació i posterior modificació dels pressupostos de l'Estat aprovats, en exigir una llei per a aprovar, respectivament, els PGE i els crèdits extraordinaris i suplementes de crèdit⁵⁵.

⁽⁵⁵⁾Art. 37 i 55 LGP

És convenient afegir, per acabar l'anàlisi del principi de competència, que els pressupostos de les **comunitats autònomes** també s'han d'aprovar mitjançant una llei (en aquest cas, autonòmica), però els pressupostos de les **corporacions locals** no s'aproven mitjançant una llei, ni estatal ni autonòmica, sinó

Lectura recomanada

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

mitjançant un acord del ple de la corporació local. En tot cas, mitjançant una norma aprovada per l'òrgan de màxima representació dels ciutadans en el respectiu àmbit territorial.

2) Els principis d'unitat, universalitat i no-afectació

El **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 i/o extraordinaris que sostreguin determinats ens públics del bloc de legalitat pressupostària⁵⁶.

⁽⁵⁶⁾Art.134.2 CE i 33.1 LGP

El fonament del principi d'unitat respon, segons el que s'ha exposat, a una motivació política, permetre el control del que és legislatiu sobre la total activitat financera pública. Aquest control només és possible amb un pressupost únic per al sector públic, independentment que s'hi integrin diferents ens públics dotats de personalitat jurídica.

D'altra banda, s'ha d'aclarir que l'existència de pressupostos de les comunitats autònomes i de les corporacions locals no vulnera aquest principi d'unitat pressupostària quan s'exigeix 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 sigui possible la seva consolidació amb els de l'Estat⁵⁷.

⁽⁵⁷⁾Art. 21 LOFCA i 167 TRLRHL

Lectura recomanada

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

El principi d'unitat en el terreny comptable

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 el següent: els cobraments i pagaments s'han de centralitzar en una única caixa, la qual cosa proporciona flexibilitat per als seus fluxos i prevé contra les irregularitats a què fàcilment poden donar lloc les caixes múltiples o especials; s'han d'expressar en un valor o moneda uniforme, i han d'obeir a un pla comptable normalitzat.

El **principi d'universalitat** representa un aspecte complementari del principi d'unitat, per això apareix expressament previst en la Constitució, quan assenyala que els PGE "han d'incloure la totalitat de les despeses i els ingressos del sector públic estatal⁵⁸", i també en els articles de la LGP dedicats al principi d'unitat (art. 27.4 LGP), encara que, específicament, quan assenyala que:

⁽⁵⁸⁾art. 134.2 CE

"els drets liquidats i les obligacions reconegudes s'han d'aplicar als pressupostos pel seu import íntegre, sense que es puguin atendre obligacions mitjançant minoració dels drets a liquidar o ja ingressats, tret que la llei ho autoritzi de manera expressa."

El principi d'universalitat pressupostària deriva del principi d'unitat i serveix per a donar-hi concreció, exigint que tots els ingressos i despeses figurin en el pressupost d'acord amb dues regles: la **regla del pressupost brut**, segons la qual els ingressos i les despeses han de figurar en el pressupost de manera

explícita o expressa, és a dir, sense compensacions o minoracions entre ells, i la **regla de la no-afectació**, que prohibeix que determinats ingressos es destinin *a priori* a cobrir determinades despeses.

La regla o **principi de no-afectació** implica que els recursos de les entitats del sector públic estatal amb pressupost limitador s'han de destinar a satisfer el conjunt de les seves respectives obligacions, tret que per llei se n'estableixi l'afectació a finalitats determinades⁵⁹. Aquest principi postula, per tant, que tots els ingressos públics es destinin de manera indistinta i global a cobrir les despeses públiques, i no es pot atorgar prioritat a una determinada font de finançament per a la cobertura preferent d'unes despeses enfront d'unes altres.

De vegades pot ser convenient **suavitzar** la **rigidesa** que comporta l'estricta aplicació de la no-afectació, ja que la mateixa gestió dels ingressos i de les despeses públiques pot aconsellar, en compliment dels principis constitucionals d'eficiència i economia, l'existència d'excepcions. En aquest sentit, juntament amb 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 regirà sobretot en el camp dels ingressos corrents.

3) El principi d'especialitat

En relació amb el **principi d'especialitat**, cal partir de la idea que els crèdits pressupostaris comporten 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 pública⁶⁰.

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 realitzi 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 suficientment la despesa autoritzada i que l'Administració podria utilitzar al seu arbitri amb l'únic límit del seu import.

La LGP proclama la vinculació qualitativa dels crèdits pressupostaris, en establir que:

⁽⁵⁹⁾Art. 27.3 LGP

Afectació i IRPF

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

⁽⁶⁰⁾Art. 27.2 LGP

“els crèdits per a despeses s’ha de destinar exclusivament a la finalitat específica per la qual hagin estat autoritzats per la Llei de pressupostos o a la que resulti de les modificacions aprovades d’acord amb aquesta llei⁶¹.”

(61) Art. 42 LGP

L’**especialitat quantitativa** implica una vinculació per a l’Administració respecte del quàntum o quantitats de diners de què es disposa per a la realització de despesa pública, en virtut de l’autorització conferida per un determinat crèdit pressupostari. Així, els crèdits per a despeses són limitadors, i es prohibeix adquirir compromisos de despesa i obligacions per una quantia superior a l’import dels crèdits pressupostaris autoritzats en els estats de despeses i es declaren nuls de ple dret els actes administratius i les disposicions generals amb un rang inferior a llei que incompleixin aquesta limitació⁶².

(62) Art. 46 LGP

L’**especialitat temporal** estableix el període en què s’han de realitzar els continguts qualitatiu i quantitatiu en què consisteix l’autorització per a fer despeses públiques que tot crèdit pressupostari comporta. 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 pressupostari⁶³.

(63) Art. 34.1 LGP

Quant a la primera d’aquestes, s’ha d’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 realitzin en el mateix exercici pressupostari⁶⁴, sense perjudici de la imputació de despeses a crèdits aprovats per a un exercici diferent.

(64) Art. 49.1 LGP

La imputació temporal d’ingressos i despeses

Pel que fa a la imputació temporal d’ingressos i despeses (art. 34.1 LGP), els drets econòmics s’imputen a l’exercici pressupostari en què s’hagin liquidat, és a dir, en el qual s’hagin determinat o quantificat, encara que no s’hagin ingressat en les caixes públiques en aquest exercici pressupostari.

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 (art. 73 LGP).

4) El principi d’estabilitat pressupostària

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, sense intenció de ser exhaustius, 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 María de Feria de juny de 2000.

El Pacte d'estabilitat i creixement

Segons aquest pacte, els estats membres es comprometen a perseguir l'objectiu a mitjà termini 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 el volum total del deute públic 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 a la Unió Econòmica i Monetària), que seran 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, regulant el principi d'estabilitat pressupostària per mitjà del Text refós de la LGEP, la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de 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 era vigent a Espanya des de 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 profunda de la Constitució⁶⁵, força qüestionada per la forma en què s'ha dut a terme, en què 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.

La reforma de la Constitució

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 al 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.

Lectura recomanada

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

⁽⁶⁵⁾Art. 135 CE

Lectura recomanada

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

Una llei orgànica ha de desplegar els principis a què es refereix aquest article, i la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera.

Les comunitats autònomes, d'acord amb els respectius estatuts i dins els límits a què es refereix aquest article, han d'adoptar les disposicions que siguin procedents per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries.

Finalment, per a garantir el compliment del principi d'estabilitat pressupostària s'estableixen **mesures preventives, correctores i coercitives** i de compliment forçós⁶⁶. Entre les primeres destaquen el seguiment de les dades d'execució pressupostària i l'advertiment de risc d'incompliment; dins de les segones, se situen l'autorització de les operacions d'endeutament, l'informe 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 al Banc d'Espanya, convertible en multa, la seva execució forçosa, i fins i tot, per a les entitats locals la seva dissolució en cas d'incompliment.

⁽⁶⁶⁾Art. 18 a 26 LOEPSF

5) El principi d'annualitat

L'**annualitat pressupostària** es refereix al període de temps en què el pressupost desplega els seus efectes jurídics, de manera que els PGE tindran caràcter anual, i es concreta que l'exercici pressupostari coincidirà amb l'any natural⁶⁷.

⁽⁶⁷⁾Art. 134.2 CE i 34.1 LGP

Dins de l'annualitat cal distingir dos aspectes conceptualment diferents i que responen a moments diferents del cicle pressupostari: el principi d'**annualitat pressupostària**, pel qual els pressupostos s'han d'aprovar cada any, i el principi d'**especialitat temporal**, segons el qual els pressupostos s'han d'executar dins del període de l'any.

L'**annualitat en l'aprovació** del pressupost significa que les Corts Generals han d'aprovar cada any els PGE 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 PGE, cap altre període de temps, superior o inferior, és més adequat per a fer previsions d'ingressos i aprovar habilitacions de despeses, i tampoc per a controlar-ne la posterior execució.

Ara bé, l'aplicació estricta de l'annualitat en l'aprovació del pressupost suscita bàsicament dos problemes: els derivats de la falta de Llei de PGE a l'inici de l'exercici pressupostari i els derivats de la necessitat d'efectuar despeses públiques amb una durada superior a l'any. Per a solucionar aquests dos problemes s'admeten sengles excepcions en l'aplicació de l'annualitat en l'aprovació del pressupost: la pròrroga del pressupost de l'exercici anterior i el reconeixement de certes despeses plurianuals.

S'estableix que:

“si la Llei de pressupostos no s’aprova abans del primer dia de l’exercici econòmic corresponent, es consideren automàticament prorrogats els pressupostos de l’exercici anterior fins a l’aprovació dels nous⁶⁸.”

(68) Art. 134.3 CE

La **pròrroga dels pressupostos** cobreix el buit normatiu que pot produir l’acotació anual de la Llei de PGE, i evita que es paralizï l’activitat econòmica de l’Estat.

La satisfacció de les necessitats col·lectives pot requerir la realització de despeses públiques que es desenvolupin temporalment al llarg de diversos exercicis pressupostaris, cosa que comporta l’exigència d’abordar el tractament pressupostari de les **despeses públiques de caràcter plurianual** (també anomenats compromisos de despesa per a exercicis futurs), que s’ha d’adaptar a l’anualitat pressupostària⁶⁹.

(69) Art. 47 i 48 LGP

En tot cas, s’ha d’advertir que el manteniment de les despeses plurianuals depèn sempre de la seva ratificació per 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 l’incompliment del compromís de la despesa pugui comportar.

4. El cicle pressupostari

El **cicle pressupostari** o, el que és el mateix, els diferents moments que configuren temporalment el règim jurídic de la institució pressupostària, consta de quatre fases: l'elaboració, l'aprovació, l'execució i el control.

L'exercici de competències en el cicle pressupostari

En el cicle pressupostari es posa de manifest l'existència d'un cúmul de competències atribuïdes tant al poder executiu com al poder legislatiu, la qual cosa és una nota distintiva de la matèria pressupostària enfront d'altres esferes del poder públic. En matèria pressupostària es dona una funció compartida entre el Govern i el Parlament, ja que sense l'actuació de tots dos l'activitat de despesa pública no seria possible. Així, bàsicament, les fases d'elaboració i execució del pressupost corresponen al poder executiu, mentre que les fases d'aprovació i control corresponen al poder legislatiu. Sense perjudici d'això, exerceixen funcions de control, en la fase d'execució, la mateixa Administració per mitjà de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, i també un ens jurisdiccional extern com és el Tribunal de Comptes, previst en l'article 136 CE com a òrgan suprem de fiscalització dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i de la resta del sector públic.

4.1. Elaboració del pressupost

L'elaboració dels pressupostos consisteix, en rigor, en l'elaboració del Projecte de llei de PGE, és a dir, a preparar-lo i redactar-lo.

Així, correspon al Govern l'elaboració dels PGE, de manera que aquest els haurà de presentar davant el Congrés dels Diputats almenys tres mesos abans de l'expiració dels de l'any anterior⁷⁰, per tant, abans de l'1 d'octubre de l'any anterior al qual hagin de tenir efectes, i s'hagin d'aplicar els pressupostos per aprovar.

Referents previs

L'elaboració dels PGE té tres referents previs previstos en l'ordenament jurídic, i la funció dels quals és facilitar o garantir el compliment de les exigències que deriven del principi d'estabilitat pressupostària. Són concretament els següents:

- 1) L'escenari pressupostari plurianual.
- 2) Els objectius d'estabilitat pressupostària.
- 3) El límit de la despesa no financera del pressupost de l'Estat (administració general i òrgans constitucionals), que s'aprova juntament amb els objectius d'estabilitat pressupostària.

Es poden diferenciar **tres fases** en el procediment d'elaboració del Projecte de llei de PGE: la proposició d'avantprojectes parcials; la formació de l'avantprojecte de llei, i l'aprovació del projecte de llei.

Lectura recomanada

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

⁽⁷⁰⁾Art. 134.1 i 3 CE

La primera fase és la de proposició d'avantprojectes parcials. Els ministeris i els altres òrgans de l'Estat amb dotacions diferenciades en els PGE han de remetre al Ministeri d'Economia i Hisenda les corresponents propostes de pressupost, ajustades als límits que les directrius de distribució de despesa hagin establert. Aquestes directrius les ha de determinar el Ministeri d'Economia i Hisenda: per a això es constituirà la Comissió de Polítiques de Despesa, que ha de respectar les prioritats, els límits i els objectius de política pressupostària que els pressupostos hagin de complir. Aquestes propostes i la resta de la documentació necessària per a elaborar els PGE s'han de remetre al Ministeri d'Economia i Hisenda normalment abans de l'1 de maig.

Avantprojectes parcials

Aquesta fase té lloc en cada òrgan amb dotacions diferenciades en els PGE.

La segona fase és la de formació de l'Avantprojecte de llei de PGE. La Direcció General de Pressupostos ha d'elaborar els estats de despeses i d'ingressos de l'avantprojecte de PGE. Correspon al ministre d'Economia i Hisenda elevar al Govern l'Avantprojecte de la llei de PGE, normalment abans del 15 de setembre⁷¹.

⁽⁷¹⁾Art. 36.5 LGP

Avantprojecte de LPGE

En l'actualitat és competència del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

La tercera i última fase és la d'aprovació del Projecte de llei de PGE. El Projecte de llei de PGE l'ha d'aprovar el Consell de Ministres, incloent-hi l'articulat, els corresponents annexos i els estats d'ingressos i de despeses. Una vegada aprovat s'ha de remetre a les Corts Generals abans del dia 1 d'octubre de l'any anterior a què es refereixi.

4.2. Aprovació del pressupost

La fase d'aprovació del Projecte de llei de PGE es desenvolupa a les Corts Generals.

Els PGE s'aproven mitjançant una **lleï ordinària** amb algunes **particularitats** que es plasmen en l'existència de limitacions a la iniciativa legislativa pressupostària i en la mateixa tramitació parlamentària del Projecte de llei de PGE.

Les limitacions a la iniciativa legislativa pressupostària són de dues classes. D'una banda, segons s'ha indicat ja, la iniciativa legislativa en matèria pressupostària correspon únicament al Govern, que és qui té competència exclusiva per a elaborar i presentar a les Corts Generals el Projecte de llei de PGE⁷². I, d'altra banda, l'ordenament jurídic preveu algunes restriccions a la intervenció de les Corts Generals en matèria pressupostària.

⁽⁷²⁾Art. 134 1 i 3 CE

La primera de les restriccions previstes en l'ordenament jurídic és l'existència de crèdits pressupostaris sobre els quals no s'admet discussió, generalment per a respondre obligacions concretes en ferm per la Hisenda pública la quantia i destinació dels quals són inalterables, i per això ni tan sols se sotmeten a debat parlamentari. Es tracta dels denominats **fons o crèdits consolidats**, que són

⁽⁷³⁾Art. 135.2 CE

coneguts per tots els ordenaments jurídics del nostre entorn. En l'ordenament espanyol només tenen aquest caràcter els crèdits pressupostaris destinats al pagament d'interessos i a l'amortització del principal del deute públic⁷³.

La segona de les restriccions previstes en l'ordenament jurídic consisteix en l'existència de **limitacions** tant al **dret de proposició** com al **dret d'esmena** de què gaudeixen els parlamentaris quan el seu exercici impliqui un augment de les despeses o una disminució dels ingressos pressupostats⁷⁴.

(74) Art. 134.6 CE

Quant a la tramitació parlamentària del Projecte de llei de PGE, es regula en els reglaments de totes dues cambres legislatives com **un procediment legislatiu especial** amb prioritat sobre la resta dels treballs de les càmeres. Dues són, bàsicament, les raons d'aquesta singularitat: primera, la rellevància dels PGE des del punt de vista polític, econòmic i social, i segona, la necessitat d'aprovar-los en un termini peremptori, abans que comenci l'exercici pressupostari al qual corresponguin.

Fases de la tramitació parlamentària del Projecte de llei de PGE

La primera fase del procediment parlamentari comença amb la recepció pel Congrés dels Diputats del Projecte de llei de PGE aprovat pel Govern.

La segona fase del procediment parlamentari d'aprovació del Projecte de llei de PGE es desplega al Senat.

La tercera fase del procediment parlamentari per a l'aprovació del Projecte de llei de PGE es produeix al Congrés dels Diputats. Finalitzada la tramitació al Senat, el projecte torna al Congrés per al seu debat final en el Ple.

Quan el Congrés aprova el Projecte de llei de PGE definitivament, es converteix en llei després de la sanció i promulgació real, i s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial d'Estat*, i, normalment, entra en vigor el dia 1 de gener de l'any corresponent.

4.3. Execució del pressupost

L'execució del pressupost constitueix la tercera fase del cicle pressupostari i és competència del poder executiu.

Sobre aquest tema, es diferencia nítidament entre la gestió del pressupost d'ingressos i la del pressupost de despeses, encara que, atès que els efectes més rellevants del pressupost es projecten sobre aquests últims, es pot mantenir que l'execució pressupostària se circumscriu a la realització dels crèdits aprovats en la LPGE.

En altres paraules, des del punt de vista jurídic, executar el pressupost implica complir el mandat que contenen les autoritzacions pressupostàries per a fer despeses públiques, és a dir, els crèdits pressupostaris aprovats. Cal recordar

que, respecte dels ingressos públics, el pressupost es limita a recollir una mera estimació dels que es preveuen obtenir, per això, la realització d'ingressos públics s'ha d'acomodar a les lleis que els regulen.

La gestió del pressupost de despeses està supeditada al seguiment del **procediment administratiu de despesa pública**, exigint per a poder-los realitzar⁷⁵.

(75) Art. 73 a 79 LGP

El procediment administratiu ordinari de despesa pública es realitza per mitjà de les actuacions següents: aprovació de la despesa, compromís de despesa, reconeixement de l'obligació, ordenació del pagament i pagament material.

L'**aprovació de la despesa** és l'acte administratiu que autoritza la realització d'una despesa determinada per una quantia certa o aproximada, i a aquest efecte es reserva la totalitat o part d'un crèdit pressupostari⁷⁶.

(76) Art. 73.2 LGP

L'aprovació inicia el procediment d'execució de la despesa, però és un acte intern, ja que no implica relacions amb tercers aliens a la Hisenda pública estatal o a la Seguretat Social. L'autorització o aprovació de la despesa està precedida d'una sèrie d'actuacions o tràmits previs que s'han de reflectir en l'expedient de despesa.

Lectura recomanada

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

El compromís de despesa o disposició és l'acte administratiu mitjançant el qual s'acorda, després del compliment dels tràmits legalment establerts, la realització de despeses prèviament aprovades, per un import determinat o determinable⁷⁷.

(77) Art. 73.3 LGP

El compromís de despesa

El compromís és un acte extern, ja que té rellevància jurídica per a tercers, i vincula la Hisenda pública estatal o la Seguretat Social a la realització de la despesa pública a què es refereixi en la quantia i les condicions establertes. Per tant, la despesa deixa de ser una cosa purament interna i es converteix en un compromís amb un tercer que, en principi, l'Administració ha de complir, una vegada que aquest tercer hagi satisfet degudament la prestació a càrrec seu (art. 21.2 LGP).

El compromís entre l'Administració i el tercer es produeix d'acord amb procediments inspirats en criteris de publicitat, concurrència i imparcialitat de les decisions. Es tracta de procediments taxats que estan establerts per les normes específiques que regulen cada tipus de despeses, d'entre els quals els més importants, tant per la reiteració amb què es realitzen com pel volum de recursos pressupostaris que mitjançant aquests es comprometen, són els procediments de contractació i els de subvenció regulats, respectivament, en la legislació de contractes dels ens públics i en la legislació sobre subvencions.

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 corresponent⁷⁸.

(78) Art. 73.4 LGP

Dins del procediment administratiu de despesa aquest és l'acte definitori, ja que a partir d'aquest moment es pot dir que el crèdit s'ha executat des del punt de vista pressupostari, malgrat que encara no s'hagi procedit al pagament. Tot reconeixement de l'obligació porta implícita la corresponent proposta de pa-

gament, i s'entén com a tal la sol·licitud per part de l'autoritat competent que ha reconegut l'existència d'una obligació perquè, d'acord amb la normativa vigent, l'ordinador general de pagaments procedeixi a efectuar l'ordenació del pagament.

L'**ordenació del pagament** és la fase del procediment administratiu de despesa pública en què es porten a efecte les obligacions concretes en la fase anterior, i, al seu torn, comprèn dos actes: l'expedició del manament de pagament i el pagament⁷⁹.

(79) Art. 106 a 110 LGP

L'ordre o manament de pagament és un document expedit per l'ordinador de pagaments dirigit a la Tresoreria de l'Estat perquè faci efectiva l'obligació econòmica que s'ha contret.

El **pagament material** és l'acte pel qual l'Estat s'allibera del deute contret, i d'aquesta manera cancel·la l'obligació econòmica. La principal forma d'extinció de les obligacions econòmiques de la Hisenda pública és el pagament, sens dubte, però ni molt menys l'única, ja que també s'extingiran per qualsevol altra de les causes que preveuen el Codi civil i la resta de l'ordenament jurídic, com la prescripció, la compensació, etc.

El pagament material

Com a mitjans de pagament, s'autoritza la utilització de qualsevol dels coneguts en el tràfic jurídic, en les condicions que estableixi el ministre d'Economia i Hisenda: transferència bancària, xec, efectiu o qualsevol altres mitjans de pagament, siguin o no bancaris (art. 110 LGP).

El termini per a procedir al pagament està implícitament fixat en els tres mesos següents al dia de la notificació del reconeixement de l'obligació, ja que, si no es fa en aquest termini, caldrà abonar interessos de demora sobre la quantitat deguda, des que el creditor, una vegada transcorregut el termini, reclami per escrit el compliment de l'obligació (art. 24 LGP). Aquesta disposició, no obstant això, no s'aplica en el cas de les devolucions de tributs, previstes en l'article 31 LGT, que estableix com a regla general un termini per a retornar de sis mesos, a partir del qual es reporten interessos de demora.

Finalment, cal fer una breu referència a les modificacions dels crèdits pressupostaris. Una vegada que s'ha aprovat la LPGE, i durant la seva execució, pot passar que, per diferents circumstàncies, calgui atendre necessitats noves i imprevistes que no es van preveure en la seva elaboració i aprovació. Per a això, l'ordenament jurídic admet la possibilitat que es produeixin alteracions en els crèdits pressupostaris inicialment aprovats per les Corts Generals.

Aquest tipus d'alteracions es poden instrumentar jurídicament de dues maneres: o bé per mitjà de la sol·licitud pel Govern, i posterior concessió, si escau, de crèdits nous o de més import per part del Parlament, o per mitjà de l'aprovació per part del Govern de modificacions en els crèdits aprovats en la LPGE.

S'ha de destacar que algunes de les modificacions que s'analitzaran necessiten un **finançament específic**, ja que representen un augment de la despesa pública inicialment aprovat. Per contra, altres vegades, per la peculiar forma de funcionament que té, hi ha modificacions que s'autofinancen i no requereixen recursos addicionals per a la seva aprovació, tal com esdevé amb les transferències i les generacions de crèdits.

Justificació de les modificacions

Encara que poden comportar una variació del vot parlamentari, són necessàries per a adequar l'execució pressupostària a circumstàncies conjunturals de diversos tipus (polítiques, econòmiques, socials, etc.).

Formes de finançar les modificacions de crèdits

Les modificacions que requereixen finançament (art. 50 LGP), que són els crèdits extraordinaris, els suplementes de crèdit, les ampliacions de crèdit i les incorporacions de crèdit, obliguen a acudir, segons els casos, o al fons de contingència d'execució pressupostària, o a l'aprovació de baixes en altres crèdits o, finalment, a l'apel·lació al crèdit públic. Per la seva banda, les modificacions relatives al pagament del deute públic, les que afectin els crèdits destinats a finançar les comunitats autònomes i entitats locals en aplicació dels respectius sistemes de finançament, i les que no redueixin la capacitat de finançament de l'Estat en l'exercici, computades en la forma establerta en la LOEPSF, no es finançaran amb càrrec al fons de contingència, a excepció dels crèdits extraordinaris i suplementes de crèdit quan el pagament hagi estat anticipat d'acord amb el procediment que preveuen la LGP i les lleis de concessió hagin quedat pendents d'aprovació pel Parlament al final de l'exercici pressupostari (art. 59 LGP).

El fons de contingència d'execució pressupostària es fixa en el 2% del total de despeses per a operacions no financeres del pressupost de l'Estat (Administració General i òrgans constitucionals), i se n'exclouen els destinats a finançar les comunitats autònomes i entitats locals en aplicació dels respectius sistemes de finançament i consignats en una secció pressupostària independent d'aquest pressupost.

4.4. Control del pressupost

El **control** de l'activitat pressupostària pot ser conceptuat com aquell conjunt de mesures i dispositius de diversa naturalesa, política, econòmica o jurídica, que l'ordenament estableix per a assegurar que la gestió del pressupost s'ajusta a les normes i als principis que el regeixen.

Amb més detall, es pot afirmar que el control de l'activitat pressupostària persegueix tres **objectius** fonamentals: primer, fiscalitzar la preparació dels actes de gestió pressupostària, i formular, quan escaigui, les observacions que es considerin necessàries; segon, intervenir sobre els propis actes de gestió pressupostària i comprovar-ne l'execució, i tercer, formular les reclamacions i els recursos admesos per la llei, quan es produeixi alguna lesió de l'ordenament jurídic.

El control de l'activitat pressupostària pot ser de **diferents classes**, en consideració al criteri classificatori que s'utilitzi: objecte, òrgan encarregat de la realització, moment en què s'efectua, continuïtat en el temps, criteris o principis

que s'han de considerar... D'entre les classificacions del control de l'activitat pressupostària cal destacar la que diferencia entre el control administratiu o intern i el control extern, atenent l'òrgan encarregat de la seva realització.

1) El control administratiu o intern: la Intervenció General de l'Administració de l'Estat

El control administratiu o intern de la gestió econòmica i financera del sector públic estatal s'atribueix a Espanya a l'IGAE, en el títol VI de la LGP⁸⁰.

⁽⁸⁰⁾Art. 140 a 175 LGP

Les característiques generals del control intern de la gestió econòmica i financera del sector públic estatal són les següents⁸¹:

⁽⁸¹⁾Art. 141 a 145 LGP

- S'exerceix sobre la totalitat dels òrgans o entitats del sector públic estatal.
- S'exerceix també sobre subjectes privats, com ara les entitats col·laboradores i beneficiaris de subvencions i ajudes concedides pels subjectes del sector públic estatal i les finançades amb càrrec a fons comunitaris.
- S'exerceix d'acord amb els principis d'autonomia plena, respecte de l'òrgan o entitat la gestió del qual sigui objecte de control, exercici descentrat i jerarquia interna.
- Es preveu un procediment contradictori per a resoldre els eventuais desacords amb l'òrgan o l'entitat controlada.
- Té com a objectius: la verificació del compliment de les normes aplicables; la verificació del registre adequat i comptabilització de les operacions, i el seu fidel reflex en comptes i estats; l'avaluació de l'activitat i els procediments d'acord amb els principis de bona gestió financera, inclosos els que es desprenen de la LGEP, i la verificació del compliment dels objectius pressupostaris assignats als centres gestors de despesa en les LPGE.
- Es realitza mitjançant l'exercici de la funció interventora, el control financer permanent i l'auditoria pública.

Lectura recomanada

Diversos autors (1999). *El gasto público: ejecución y control*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

2) El control jurisdiccional: el Tribunal de Comptes

El **Tribunal de Comptes** és el suprem òrgan fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat, i del sector públic. Depèn directament de les Corts Generals i exerceix les seves funcions per delegació d'aquestes en l'examen i la comprovació del Compte General de l'Estat⁸². Es tracta d'un òrgan de rellevància constitucional, amb dependència funcional i no orgànica de les Corts Generals.

⁽⁸²⁾Art. 136 CE

En compliment de la CE es va aprovar la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes, en què se'n fixen l'estructura, les competències i les funcions, i s'hi preveu una posterior llei de funcionament que es va promulgar uns quants anys després: la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes.

El Tribunal de Comptes és l'únic competent per a efectuar un **control jurisdiccional** dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic espanyol.

Funcions del Tribunal de Comptes

- a) La fiscalització externa, permanent i consumptiva de l'activitat economicofinancera del sector públic. També s'estén a la fiscalització de les subvencions, crèdits, avals o altres ajudes del sector públic percebudes per persones físiques o jurídiques.
- b) L'enjudiciament de la responsabilitat comptable en què incorrin els que tinguin al seu càrrec el maneig de cabals o efectes públics.

3) El control parlamentari: el compte general de l'Estat

Les Corts Generals exerceixen el **control parlamentari** o polític de l'activitat pressupostària de l'Estat, que es concreta en les actuacions següents: l'aprovació dels objectius d'estabilitat pressupostària, l'aprovació del pressupost, l'aprovació de crèdits extraordinaris i de suplementos de crèdit, l'aprovació del compte general de l'Estat i l'aprovació dels informes del Tribunal de Comptes.

Lògicament, si la competència per a aprovar el pressupost correspon a les Corts Generals, aquestes han de tenir també facultats de control sobre la seva execució. Aquest control parlamentari o polític de l'execució pressupostària pot ser de dues classes atenent el moment en què es produeix: *concomitant* i *a posteriori*.

El **control parlamentari concomitant** a l'execució del pressupost es realitza utilitzant tant els mitjans ordinaris de control parlamentari, preguntes i interpel·lacions al Govern, mocions, comissions d'investigació..., com mitjans específics, que consisteixen en l'enviament per part de l'IGAE, amb periodicitat mensual, a les comissions de pressupostos del Congrés dels Diputats i del Senat, d'informació sobre l'execució dels pressupostos.

El **control parlamentari a posteriori** de l'execució del pressupost té la seva expressió més nítida en l'examen i l'aprovació del compte general de l'Estat⁸³.

El compte general de l'Estat, el contingut i l'estructura del qual els determina el Ministeri d'Economia i Hisenda a proposta de l'IGAE, ha de proporcionar informació sobre la situació econòmica, financera i patrimonial del sector públic estatal; els resultats economicopatrimonials de l'exercici, i l'execució i la liquidació dels pressupostos i el grau de realització dels objectius.

Lectura recomanada

R. Cubillo Rodríguez (1999). *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Granada: Comares.

⁽⁸³⁾ Art. 130 a 132 LGP

Pel que fa al procediment d'aprovació⁸⁴ del compte general de l'Estat de cada any, cal indicar que es forma per l'IGAE i s'eleva al Govern perquè la remeti al Tribunal de Comptes, abans del 31 d'octubre de l'any següent al qual es refereixi. El Tribunal de Comptes, per delegació de les Corts Generals, procedirà a examinar i comprovar el compte general de l'Estat en el termini de sis mesos comptats a partir de la data en què l'hagi rebut. El Ple del Tribunal, un cop escoltat el fiscal, ha de dictar la declaració definitiva que li mereixi per a elevar-la a les cambres amb la proposta oportuna, i l'ha de traslladar al Govern.

⁽⁸⁴⁾Art. 131 i 132 LGP

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. L'estructura contributiva del tribut...

- a) és una estructura conformada per a complir la finalitat del sistema tributari a partir del principi de capacitat econòmica.
- b) és una estructura que permet la seva distribució d'acord amb els crèdits pressupostaris.
- c) es bifurca segons que es tracti de tributs ordinaris o extraordinaris.

2. Els impostos són tributs exigits sense contraprestació...

- a) ja que no hi ha activitat de l'Administració en el fet que origina l'obligació tributària.
- b) ja que la seva principal finalitat és l'obtenció d'ingressos tributaris.
- c) ja que la resta de tributs són conseqüència d'un negoci jurídic bilateral.

3. Taxa i preu públic s'assemblen perquè...

- a) cap dels dos no pot superar el cost del servei.
- b) l'obligació del seu pagament sorgeix a partir d'una activitat administrativa que afecta un particular.
- c) totes dues són prestacions públiques coactives, ja que es pot imposar el seu pagament de manera coactiva.

4. Pel que fa a les classes de tributs...

- a) els impostos són tributs exigits sense contraprestació que posen sempre de manifest la capacitat econòmica del contribuent.
- b) el fet imposable de les taxes no ha de ser de sol·licitud o recepció obligatòria pels administrats.
- c) les contribucions especials són tributs que s'exigeixen molt freqüentment en la Hisenda local, encara que aquest fet no és exclusiu d'aquesta.

5. El deute públic...

- a) comprèn els capitals presos a títol de préstec per l'Estat i les comunitats autònomes.
- b) es considera un ingrés extraordinari.
- c) se sotmet al principi de reserva de llei.

6. Els crèdits pressupostaris...

- a) són instruments de finançament per a ajudar les administracions públiques davant la falta de liquiditat a anotar a compte en el proper pressupost.
- b) són compromisos concrets de despesa realitzats per les administracions públiques amb els subjectes privats com a realització del pressupost.
- c) són assignacions de despesa individualitzades del pressupost sense les quals no es pot produir cap despesa pública.

7. El principi pressupostari de competència...

- a) és un principi comptable recollit en diversos preceptes de la Constitució espanyola.
- b) comporta la consagració del principi de reserva de llei en matèria pressupostària.
- c) exigeix una llei orgànica per a l'aprovació dels pressupostos.

8. El control parlamentari del pressupost es produeix...

- a) per mitjà d'un informe directe sobre les actuacions de la Intervenció General de l'Estat.
- b) per mitjà del compte general de l'Estat, examinada i comprovada pel Tribunal de Comptes per delegació de les Corts Generals.
- c) per mitjà del compte general de l'Estat o d'un informe de la Intervenció General de l'Estat si no hi ha remissió de comptes per part de les administracions públiques.

9. En relació amb la despesa pública...

- a) la Constitució espanyola reconeix tàcitament el deure de contribuir-hi, encara que no ho esmenta expressament en el seu articulat.
- b) s'ha d'incloure en els pressupostos, per això també es denomina despesa pressupostària, però no sempre es realitza mitjançant un procediment administratiu de despesa pública.
- c) Cap de les respostes anteriors és correcta.

10. En relació amb les lleis de PGE...

- a) en la seva part dispositiva, expliquen el contingut dels pressupostos des del punt de vista comptable; no obstant això, no poden incloure referències a altres matèries perquè la legislació tributària ho prohibeix expressament.
- b) se'ls prohibeix expressament crear tributs, no així la seva modificació quan una llei tributària substantiva ho prevegi.
- c) són lleis orgàniques que, per a la seva aprovació, requereixen la majoria absoluta del Congrés dels Diputats.

Casos pràctics

1. De les següents operacions susceptibles de produir algun ingrés públic, quin tipus d'ingrés públic es generaria?

- a) Consum domèstic d'aigua potable a través de la xarxa municipal de proveïment.
- b) Activitat tendent a verificar les condicions per a la concessió d'una llicència d'obertura a un establiment de tractament de residus.
- c) Compra de tabac en un estanc.
- d) Titularitat d'un pis.

2. Donats els supòsits que es detallen a continuació, a través de quines vies es poden reclamar els pagaments no produïts? L'Administració tributària pot utilitzar les seves prerrogatives per a la recaptació tributària?

- a) El titular d'una administració de loteries i apostes de l'Estat acorda la cessió de diversos bitllets de loteria amb un grup d'estudiants que vol fer un viatge. Els bitllets els pagaran els estudiants una vegada venuts, amb devolució dels bitllets no venuts. Els estudiants venen tots els bitllets, però extravien els diners obtinguts, per la qual cosa no paguen a l'administració de loteries. El titular de l'administració tampoc no paga a l'Estat, al·legant que està pendent de reclamar el deute als estudiants.
- b) Un ajuntament constitueix una empresa pública per a la construcció i el lloguer d'habitatges per a persones que no superin un determinat llindar de renda. L'empresa pública no percep els ingressos corresponents de més de la meitat dels inquilins, per la qual cosa es veu en una situació de liquiditat que li impedeix satisfer l'ICIO i la taxa de llicències urbanístiques per una promoció que ha començat a construir.

3. Durant el mes de febrer d'un determinat exercici, encara no s'han aprovat els PGE per a aquest any. Se suposa que l'Administració General de l'Estat, en conseqüència, no pot realitzar despesa pública per falta d'autorització específica del legislador? En cas de resposta negativa, què permet (i amb quins límits) la despesa de l'Administració?

4. La STC 134/2011, de 20 de juliol, resol el recurs d'inconstitucionalitat en relació amb diversos preceptes de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària,

i de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària. Quina és la solució que adopta el Tribunal Constitucional?

Solucionari

De selecció

1. a, 2. a, 3. b, 4. c, 5. c, 6. c, 7. b, 8. b, 9. c, 10. b.

Casos pràctics

1. a) En aquest cas es generaria una taxa, ja que és una prestació pecuniària pública que s'imposa per la prestació d'un servei públic (el proveïment d'aigua, en tot cas ha de ser garantit pels municipis, segons l'art. 26 LHL). No el presta el sector privat i encara imaginant fórmules en què el prestés, és de recepció obligatòria per a la subsistència (art. 2.2.a LGT).

b) En aquest cas es generaria una taxa, ja que es tracta d'una activitat administrativa en règim de dret públic que no la pot prestar el sector privat i per la qual s'exigeix, en conseqüència, una prestació patrimonial de caràcter públic (art. 2.2.a LGT).

c) En aquest cas es generarien dos tipus d'ingrés públic. En primer lloc, genera un impost (realment dos), ja que es realitza un fet imposable (consum de tabac: IVA i impost especial sobre les labors del tabac) que manifesta capacitat econòmica i que no està connectat directament amb una activitat administrativa (més enllà que l'Administració monopolitza la venda de tabac, aquesta venda es regula pel dret privat) (art. 2.2.c LGT). En segon lloc, un ingrés monopolístic derivat de la concessió administrativa a l'expenedoria de tabac.

d) En aquest cas es generaria un impost (impost sobre béns immobles) com a conseqüència que el legislador té l'obligació de contribuir a aquesta manifestació de capacitat econòmica, obligació de contribuir que no té relació directa amb una activitat administrativa (art. 2.2.c LGT). Igualment, pot generar l'obligació de pagament de l'impost sobre el patrimoni.

2. a) El pas previ consisteix a entendre la diferència entre els ingressos de naturalesa pública i els ingressos públics de naturalesa privada. Així, l'article 10 LGP assenyala que els ingressos de naturalesa pública són recaptats d'acord amb procediments administratius i que gaudeixen de les prerrogatives establertes per als tributs en la LGT i en el RGR. En conseqüència, els ingressos de naturalesa pública es recapten d'acord amb procediments administratius que, en concloure, poden obrir la via a la jurisdicció contenciosa administrativa (ja que es recorreria un acte administratiu). En canvi, els ingressos públics de naturalesa privada es recapten de conformitat amb les normes i els procediments de naturalesa privada (art. 19 LGP), és a dir, per mitjà de la jurisdicció civil. Evidentment, els ingressos privats (no corresponents a ens públics) es reclamen mitjançant la jurisdicció civil. En conseqüència, el que s'ha de fer és determinar la naturalesa dels ingressos que no es produeixen.

En aquest supòsit es relaten dos impagaments, si bé, en realitat, els dos impagaments es refereixen a un mateix ingrés. Per a entendre-ho, hem d'atendre el sistema organitzatiu dels jocs i les apostes reservats a l'Estat per la Llei 13/2011. Aquests jocs s'han gestionat tradicionalment per mitjà del sistema d'agència. La titularitat dels jocs correspon a l'Estat, que es val dels anomenats administradors de loteries. Realment, es tracta de comissionistes que actuen en nom d'altri, ja que venen participacions en un sorteig el titular del qual és l'Estat. En conseqüència, els dos impagaments només és un: el que ha de rebre l'Estat per causa de la participació en el joc, que ha de ser gestionat per l'administrador.

Ara bé, la naturalesa d'aquest ingrés ha variat, juntament amb la de l'òrgan gestor. Així, el monopoli de loteries era gestionat fins a l'any 2010 per l'entitat pública Loteries i Apostes de l'Estat, que era el que obtenia un ingrés públic (de naturalesa privada). No obstant això, ara és gestionat per una societat pública (Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat), de manera que, quan l'enunciat assenyala que l'administrador no paga a l'Estat, es refereix a la Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat. Els ingressos de la societat no es consideren públics, sinó privats, per la qual cosa no es produeix un ingrés públic.

És diferent la participació de l'Estat en els ingressos de la Societat Estatal de Loteries i Apostes de l'Estat, com a soci que n'és. S'ha de centrar l'atenció sobre el fet que no s'ha previst el pagament de cap cànon (ingrés monopolístic) per la gestió exclusiva d'aquest tipus de jocs, de manera que només s'ingressa la participació en beneficis com a conseqüència de la condició de soci (únic, amb previsió de majoritari per la venda de participacions). En aquest cas es tractaria d'un ingrés públic de naturalesa privada, que es regeix pel dret privat i, per tant, és reclamable en la jurisdicció civil. No obstant això, aquesta participació no ha estat impagada, segons l'enunciat.

b) En aquest supòsit es produeixen dos impagaments: el dels arrendataris pel que fa al lloguer i el de l'empresa pública pel que fa a l'ajuntament. En el primer cas, hi ha un impagament que es realitza enfront d'una empresa pública. És un ingrés públic? Depèn, ja que l'article 3 LGP considera sector públic empresarial tant les entitats públiques empresarials (en aquest cas seria un ingrés públic) com les societats mercantils de titularitat pública (en aquest cas,

seria un ingrés privat). Suposem que és una entitat pública empresarial. Es tractaria d'un ingrés públic, però de naturalesa privada, ja que correspon a un ingrés patrimonial, perquè és obtingut per la gestió de béns patrimonials d'una administració pública (els immobles que es lloguen són de titularitat municipal). En conseqüència, la seva reclamació es produiria sense les prerrogatives pròpies dels ingressos de dret públic i per mitjà de la jurisdicció civil.

Finalment, quant a l'impagament d'ICIO i les taxes, es tracta de l'impagament de tributs (regulat pels articles 100 a 103 TRLHL) i, en conseqüència, s'ha de reclamar segons el que preveuen la LGT i el RGR.

3. La despesa de l'Administració pública ha d'estar autoritzada mitjançant una llei per a cada any, i, en el cas de l'Estat, és la LPGE, aprovada per les Corts Generals, la que autoritza la despesa. La LPGE és l'exemple més clar d'una llei temporal, ja que la seva vigència és definida per a un any natural exclusivament, passat el qual cap despesa es pot considerar autoritzada per aquesta.

No obstant això, si això s'apliqués invariablement, implicaria un problema en cas que, per les circumstàncies que fossin, la LPGE no s'aprovés abans de l'inici de l'any corresponent. Per això mateix, l'article 134.4 CE preveu la pròrroga de pressupostos. En efecte, aquest precepte assenyala que "si la Llei de pressupostos no s'aprova abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, es consideren automàticament prorrogats els pressupostos de l'exercici anterior fins a l'aprovació dels nous". Es tracta, per tant, d'una pròrroga indefinida, fins al moment en què quedin aprovats els pressupostos per a l'any ja iniciat.

En conseqüència, hi ha una autorització constitucional a la despesa pública encara en absència de la Llei de pressupostos; autorització constitucional el contingut concret de la qual es refereix a l'autorització anterior, ja caduca si no fos per la pròrroga. S'ha d'observar que la pròrroga es realitza de manera automàtica, sense necessitat de cap acte del poder legislatiu. En conseqüència, l'Administració pot fer despesa pública, ja que està autoritzada per la pròrroga constitucional de la Llei de pressupostos anterior.

La Constitució no diu res sobre com s'entén realitzada la pròrroga i, en conseqüència, quins límits s'imposen a la despesa pública. No obstant això, cal tenir en compte que la pròrroga, encara que indefinida, no pot pretendre en si una durada anual, ja que els límits de la Llei de pressupostos de l'exercici anterior són anuals. Cal traslladar, doncs, aquesta pròrroga a un període que, en teoria, ha de ser menor d'un any, però que no es coneix.

Sobre aquest tema, la LGP només afegeix que "la pròrroga no ha d'afectar 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 en aquest" i que "l'estructura orgànica del pressupost prorrogat s'ha d'adaptar, sense alteració de la quantia total, a l'organització administrativa en vigor en l'exercici en què el pressupost s'hagi d'executar" (art. 38 LGP).

Es necessita, doncs, un límit més ampli, ja que les despeses amb destinació específica per a execució en l'exercici en què es va aprovar l'autorització no es poden aplicar en el nou any. Això és lògic: la carretera ja construïda no tornarà a ser construïda, com a exemple més prosaic.

No obstant això, el límit continua essent massa difús, per la qual cosa, a falta d'una regulació més concreta, cal recórrer a les regles de la lògica: així, prorrogat el pressupost i tenint vigència anual, mentre no s'aprovi el pressupost per a aquest any, cal considerar que s'està autoritzat per a realitzar la despesa que es va autoritzar l'any anterior, considerant les quanties com a anuals. En conseqüència, cal realitzar la despesa pública com si s'haguessin aprovat els pressupostos aquest any amb el mateix contingut que l'any anterior (tret de l'excepció comentada) i actuar considerant que aquest serà el límit anual de despesa per a tot l'any, per més que calgui esperar que aquest límit es modifiqui amb l'aprovació de la LPGE per a l'any en curs.

4. El TC, en la decisió de la sentència analitzada, determina la desestimació del recurs d'inconstitucionalitat; així, en relació amb la falta de discordança, el tribunal disposa que és fàcilment apreciable la relació que la Llei 18/2001, general d'estabilitat pressupostària, i la Llei orgànica 5/2001, objecte d'aquest procés, tenen amb el Pacte d'estabilitat i creixement que desplega l'article 104 C del Tractat de la Unió Europea. I això és així perquè l'exposició de motius de la Llei 18/2001 declara que, després de "l'accés d'Espanya a la Unió Econòmica i Monetària el 1999, que ha donat lloc a l'important canvi estructural en el comportament de la nostra economia [...], la política pressupostària continuarà tenint un paper clau en aquesta orientació de política econòmica, per a això cal establir les bases d'aquesta nova etapa en la qual l'estabilitat pressupostària serà l'escenari permanent de les finances públiques espanyoles [...]. En aquest sentit, el Pacte d'estabilitat i creixement, acordat en el Consell d'Amsterdam el juny de 1997, limita la utilització del dèficit públic com a instrument de política econòmica de la Unió Econòmica i Monetària. En virtut d'aquest pacte, els estats

membres de la Unió es comprometen a perseguir l'objectiu a mitjà termini d'aconseguir situacions pressupostàries properes a l'equilibri o en superàvit”.

Per acabar, i pel que fa a la limitació del principi d'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal al·lega que “el principi d'autonomia és compatible amb l'existència d'un control de legalitat sobre l'exercici de les competències, si bé no s'ajusta a aquest principi la previsió de controls genèrics i indeterminats que situïn les entitats locals en una posició de subordinació o dependència quasi jeràrquica de l'Administració de l'Estat o altres entitats territorials. En tot cas, els controls de caràcter puntual s'han de referir normalment a supòsits en què l'exercici de les competències de l'entitat local incideixi en interessos generals concurrents amb els propis de l'entitat, siguin del municipi, la província, la comunitat autònoma o l'Estat” (STC 4/1981, FJ 3). Segons el que s'ha exposat anteriorment, no vulnera l'autonomia financera de les comunitats autònomes l'elaboració necessària per part d'aquestes del pla economicofinancer quan els pressupostos autonòmics s'aprovin o es liquidin amb desequilibri, ni tampoc ho fa el seu examen per part del Consell de Política Fiscal i Financera de les comunitats autònomes o la presentació d'un nou pla quan l'anterior no garanteixi el compliment de l'objectiu d'estabilitat. Passa el mateix quan, si hi concorren les circumstàncies imprevistes a què es refereix l'apartat 8 de l'article 8, la mateixa comunitat autònoma remet un pla rectificatiu al Consell de Política Fiscal i Financera.

Per la seva banda, quant a la pretesa vulneració de l'autonomia local i del principi de suficiència financera dels ens locals, l'aplicabilitat dels articles 3.2 i 19 de la Llei 18/2001 als ens locals no comporta el trencament ni de la seva autonomia política ni de la seva autonomia financera. No s'infringeix la seva autonomia política perquè aquests preceptes no posen en qüestió l'establiment de les polítiques locals dels diversos ens, d'acord amb el que hagi establert en cada cas el legislador estatal o autonòmic competent, sinó que tan sols fixen el marc pressupostari en què s'han d'exercir aquestes polítiques. Tots dos preceptes tampoc no vulnereu la suficiència financera dels ens locals, ja que no interfereixen en els recursos que l'Estat ha de posar a la seva disposició mitjançant la participació d'aquests ens en els tributs estatals (STC 237/1992, FJ 6).