

Ingresos y gastos públicos

Rafael Oliver Cuello

PID_00195508



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

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. Ingresos tributarios y precios públicos	7
1.1. Concepto y clases de ingresos públicos	7
1.2. Los tributos y las prestaciones patrimoniales públicas	8
1.3. Los impuestos	12
1.4. Las tasas	13
1.5. Las contribuciones especiales	17
1.6. Los precios públicos	18
2. Ingresos crediticios, patrimoniales y monopolísticos	21
2.1. La deuda pública	21
2.2. Los avales del Estado	29
2.3. Los ingresos patrimoniales	30
2.4. Los ingresos monopolísticos	35
3. Gasto público y presupuesto	38
3.1. El derecho del gasto público	38
3.2. Concepto, naturaleza y contenido del presupuesto	40
3.3. Efectos jurídicos y estructura del presupuesto	45
3.4. Los principios presupuestarios	50
4. El ciclo presupuestario	57
4.1. Elaboración del presupuesto	57
4.2. Aprobación del presupuesto	58
4.3. Ejecución del presupuesto	59
4.4. Control del presupuesto	62
Ejercicios de autoevaluación	67
Solucionario	69

Introducción

El segundo módulo de la asignatura de *Derecho financiero y tributario I* se dedica a los ingresos y gastos públicos. Existe una evidente relación entre ambos conceptos, que se deriva del propio contenido de la actividad financiera, es decir, la actividad de los entes públicos de recaudación de ingresos para la posterior ordenación del gasto público. La actividad financiera, por lo tanto, se configura como una actividad instrumental, encaminada a la obtención de recursos (ingresos públicos) para cubrir las necesidades derivadas de los gastos públicos (infraestructuras, enseñanza, sanidad, medio ambiente, etc.). Pues bien, ambas facetas de la actividad financiera son objeto de estudio en este segundo módulo. Los dos primeros apartados se refieren a los ingresos públicos y los dos últimos apartados, a los gastos públicos.

El primer apartado aborda los ingresos tributarios y los precios públicos. Se empieza por ofrecer un concepto de ingresos públicos, así como las clasificaciones más importantes de los mismos. A continuación, se trata la definición de tributos y la de prestaciones patrimoniales públicas. Y seguidamente se analizan las tres clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Se finaliza este primer apartado analizando el contenido y características de los precios públicos, para contrastar sus semejanzas y diferencias con las tasas.

En el segundo apartado se estudian los ingresos crediticios, los patrimoniales y los monopolísticos. Sin duda, los ingresos públicos más importantes de este bloque son los ingresos procedentes de la deuda pública, por lo que este tipo de ingresos es objeto de una especial atención. También se examinan los avales del Estado, dentro de los ingresos crediticios. De menor importancia en la actualidad son los ingresos patrimoniales y los monopolísticos, que asimismo son objeto de análisis en este apartado.

Entrando ya en el estudio de los gastos públicos, el tercer apartado se dedica, fundamentalmente, al presupuesto. En primer lugar, no obstante, se aborda el concepto del derecho del gasto público. Y seguidamente se pasa a examinar el concepto, naturaleza y contenido del presupuesto. A continuación, se estudian dos aspectos de gran importancia: los efectos jurídicos y la estructura del presupuesto. Por último, se analizan en este apartado los principios presupuestarios.

El último apartado del módulo se dedica al ciclo presupuestario, es decir, al estudio de las diferentes fases de la vida del presupuesto: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control.

Objetivos

Los principales objetivos a alcanzar son los siguientes:

1. Identificar el concepto y clases de ingresos públicos, especialmente los tributos y las prestaciones patrimoniales públicas.
2. Reconocer las clases de tributos, es decir, los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales y saber diferenciarlas de los precios públicos.
3. Entender en qué consisten los ingresos crediticios, especialmente los que provienen de la deuda pública y de los avales del Estado.
4. Comprender el concepto, naturaleza, contenido y clases de ingresos patrimoniales y monopolísticos.
5. Delimitar el ámbito del derecho del gasto público, así como el concepto, naturaleza y contenido del presupuesto.
6. Dominar los efectos jurídicos y estructura del presupuesto, así como los diversos principios presupuestarios.
7. Comprender en qué consisten las fases del ciclo presupuestario de elaboración y aprobación del presupuesto.
8. Entender el contenido y efectos de las fases del ciclo presupuestario de ejecución y control del presupuesto.

1. Ingresos tributarios y precios públicos

1.1. Concepto y clases de ingresos públicos

Pueden distinguirse dos vertientes complementarias de la actividad financiera de cualquier ente público: la de los ingresos públicos y la de los gastos públicos. Es decir, la actividad financiera de los entes públicos implica la recaudación de ingresos para la posterior ordenación del gasto público. Por consiguiente, la actividad financiera se configura como una actividad instrumental, encaminada a la obtención de recursos (ingresos públicos) para cubrir las necesidades derivadas de los gastos públicos (infraestructuras, enseñanza, sanidad, medio ambiente, etc.).

Los **ingresos públicos** son los importes obtenidos por un ente público con la finalidad de financiar los gastos públicos. Este concepto de ingreso público es, por lo tanto, muy amplio y abarca una gran variedad de ingresos de diferente naturaleza.

Carácter instrumental de la actividad financiera

Hay que matizar, en algunos casos, el carácter instrumental de la actividad financiera. Dentro de esta amplia definición de ingresos públicos, no hay que olvidar que no todos los ingresos públicos tienen como finalidad principal financiar un gasto público. Es el caso de las multas y sanciones administrativas, cuya finalidad consiste en reprimir determinadas conductas y disuadir posibles comportamientos antijurídicos, si bien su recaudación se destina a necesidades públicas. También existen determinados tributos que tienen una finalidad extrafiscal, es decir, que su finalidad no es meramente recaudatoria, sino también disuadir o incentivar determinadas actividades. No obstante, al tratarse de ingresos públicos, con independencia de los efectos que su imposición produzca en los ciudadanos, su recaudación debe asignarse a la realización de las necesidades públicas encomendadas al ente público.

Es importante no confundir la categoría general de ingresos públicos con la que distingue entre **ingresos de derecho público** y **privado**. Ambos ingresos son públicos: la distinción se realiza en función de la naturaleza jurídica de las normas que regulan su obtención. Por lo tanto, existen ingresos públicos regulados por normas de derecho público e ingresos públicos regulados por normas de derecho privado. En el primer caso, la Administración actúa en un plano vertical, dispone de los poderes y potestades propias de un ente público, mientras que, en los segundos, actúa en un plano horizontal, esto es, entre iguales, como un sujeto privado.

Ingresos de derecho público y de derecho privado

Nos encontramos ante ingresos de derecho público en el caso de los tributos o las multas y sanciones, cuya recaudación se regula por normas de derecho público y la Administración dispone de amplias facultades y prerrogativas sobre ellos. En cambio, son ingresos de derecho privado los ingresos patrimoniales, es decir, aquellos que la Administración obtiene mediante la explotación de bienes de su patrimonio, como por ejemplo, las ren-

tas derivadas del alquiler o de la venta de un determinado bien inmueble propiedad del ente público.

Los ingresos públicos se pueden clasificar en función de varios criterios, uno de ellos es el que tiene en cuenta la **naturaleza jurídica** de los ingresos. De acuerdo con este criterio, se pueden distinguir las siguientes categorías de ingresos públicos: tributos, precios públicos, ingresos crediticios, patrimoniales y monopolísticos. Esta es la clasificación que tomaremos como referencia para desarrollar el contenido de la materia ingresos públicos.

Principales notas diferenciadoras de los ingresos públicos

En una primera aproximación, se pueden apuntar las notas fundamentales de estos ingresos. Los tributos son ingresos de derecho público coactivos y se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los precios públicos son también ingresos de derecho público, pero no son tributos porque no concurre la nota de la coactividad. En ocasiones, se plantean problemas para distinguir los precios públicos de las tasas, puesto que ambos ingresos derivan de la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público, aunque con importantes diferencias. Los ingresos crediticios son ingresos de derecho público, entre los que destaca la deuda pública, en la que el ente público actúa como prestamista. Los ingresos patrimoniales proceden de la explotación y enajenación del patrimonio de los entes públicos y están regulados, generalmente, por normas de derecho privado. Finalmente, los ingresos monopolísticos son los que derivan de la explotación de un monopolio de derecho, como podrían ser los derivados de los monopolios de tabacos o loterías, que aún subsisten en algunos sectores concretos.

Por otro lado, también son ingresos públicos las **multas y sanciones**, pero su naturaleza y finalidad es diferente de las anteriores. En estos casos, la finalidad primordial es reprimir conductas contrarias a derecho a través de un régimen de infracciones y sanciones. Es cierto que a través de las mismas se obtendrá un ingreso público, pero su establecimiento no se realiza con la finalidad de financiar el gasto público, sino con la de castigar conductas contrarias a derecho y disuadir a los posibles infractores.

Otras clasificaciones de ingresos públicos

Existen también otras clasificaciones de ingresos públicos. Por ejemplo, las establecidas en función de su carácter ordinario o extraordinario, o de su previsión presupuestaria. La primera distingue entre aquellos ingresos que obtienen los entes públicos de modo regular o habitual (tributos) y los que obtienen de manera excepcional (tradicionalmente, la deuda pública, aunque en la actualidad es un ingreso recurrente). La segunda clasificación distingue entre ingresos presupuestarios, esto es, aquellos que están previstos en los presupuestos, y extrapresupuestarios, que serían los que no figuran en los mismos. Los ingresos extrapresupuestarios suelen ser excepcionales, como por ejemplo, las exacciones parafiscales.

Entre todos los ingresos públicos, los que tienen una mayor importancia son los **tributos** y, dentro de estos, los impuestos. Los tributos representan una relevante parte de los ingresos en el presupuesto de los entes públicos, guardan una estrecha relación con el gasto público y se configuran en el ordenamiento jurídico como una categoría autónoma y propia dentro de los ingresos públicos.

1.2. Los tributos y las prestaciones patrimoniales públicas

1) Los tributos

Los tributos son los ingresos de derecho público por antonomasia. La LGT clasifica los tributos en tasas, contribuciones especiales e impuestos.

Los **tributos** son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho, al que la ley vincula el deber de contribuir con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos¹.

⁽¹⁾Art. 2.1 LGT

De acuerdo con esta definición, las características de los tributos serían las siguientes:

a) Ingresos públicos. Los tributos son ingresos públicos y, dentro de estos, son ingresos de derecho público. La Administración actúa para recaudarlos haciendo uso de las prerrogativas y facultades propias de un ente público y de acuerdo con los procedimientos administrativos correspondientes. En cambio, en los ingresos de derecho privado, tales como los ingresos patrimoniales, la Administración actúa como un sujeto privado conforme a normas y procedimientos del derecho privado.

b) Prestaciones pecuniarias. Los tributos consisten en el pago de prestaciones pecuniarias. Hay que puntualizar que tales prestaciones pueden ser dinerarias o en especie, pero siempre con un valor económico, es decir, pecuniario. Por lo tanto, se admite el pago en especie de determinados tributos, siempre que una ley así lo disponga expresamente. La LGT contempla la posibilidad de efectuar el pago en especie previa autorización de una ley².

⁽²⁾Art. 60 de la LGT

c) Exigidos por una administración pública. Los tributos son ingresos coactivos. La coactividad implica que los tributos se imponen unilateralmente por parte de los poderes públicos, sin consentimiento expreso del obligado, y que en su recaudación se establece un procedimiento de apremio para el cobro forzoso de las deudas en caso de no pagar en periodo voluntario. El titular del derecho de crédito es la Administración en el sentido amplio del término.

d) Realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir. El supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir es el hecho imponible. La realización del hecho imponible determina, por lo tanto, el devengo del tributo. Las dos últimas características de los tributos se presentan unidas en la definición que estamos analizando: los tributos son exigidos por una administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible.

e) Su fin primordial es el sostenimiento del gasto público. La finalidad esencial de los tributos es contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Esta relación de causalidad entre ingresos y gastos es una de las características que

diferencia los tributos de otros ingresos públicos, como las multas y sanciones. La finalidad de estas se centra, principalmente, en reprimir determinadas conductas contrarias a derecho, aunque, al tratarse de un ingreso público, se destinan también al sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos, además de ser medios necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, pueden tener también otras finalidades: servir como instrumento de política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución³.

⁽³⁾Art. 2.1 LGT

Por consiguiente, los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para la realización del gasto público, pueden servir a otros fines de interés general, las denominadas **finalidades extrafiscales**. Estos otros fines de interés general pueden identificarse con los principios rectores de la política social y económica que figuran en la Constitución (arts. 39 y siguientes): medio ambiente, salud, transporte, energía, trabajo, cultura, etc.

Finalidades extrafiscales

Los impuestos especiales constituyen un ejemplo de tributos con una finalidad extrafiscal. Son, por ejemplo, los impuestos sobre el alcohol, el tabaco, los hidrocarburos o la matriculación de vehículos. Estos impuestos responden a razones sanitarias y medioambientales. Sin embargo, su finalidad principal continúa siendo la obtención de los recursos necesarios que permitan al ente público sufragar los gastos públicos que ocasionan determinados consumos. Pensemos en el gasto sanitario que ocasiona el alcohol, el tabaco o los accidentes de tráfico, así como el gasto en infraestructuras y medio ambiente generado por la utilización de combustibles.

2) Las prestaciones patrimoniales de carácter público

La Constitución dispone que solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley⁴. Por lo tanto, establece una **reserva de ley** en materia de prestaciones personales y patrimoniales de carácter público.

⁽⁴⁾Art. 31.3 CE

No está claro, sin embargo, el contenido de la categoría de **prestación patrimonial de carácter público**. Existen varios planteamientos doctrinales al respecto. Una teoría considera que no es posible identificar prestaciones patrimoniales de carácter público y tributos, dado que no tiene sentido que la Constitución se refiera a ambos conceptos si tienen el mismo contenido. Otro planteamiento sostiene, en cambio, que las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos son lo mismo.

Prestación personal de carácter público

Un ejemplo de prestación personal de carácter público lo encontramos en la prestación del servicio militar.

Con independencia de las diferentes posturas mantenidas al respecto, es necesario resaltar que las prestaciones patrimoniales de carácter público son prestaciones coactivas y están sometidas al principio de reserva de ley.

La reserva de ley que establece la Constitución para las prestaciones patrimoniales de carácter público adquiere una gran relevancia en el contexto de las denominadas **exacciones parafiscales**. Se trata de una categoría de contornos imprecisos, procedente de épocas pretéritas y que debería eliminarse del sistema tributario actual debido a los problemas de constitucionalidad que plantea, fundamentalmente, por vulneración del principio de reserva de ley.

No existe en nuestro ordenamiento vigente una definición de exacciones parafiscales. Ante un ingreso coactivo que parece reunir las notas características de los tributos, pero que no es posible encajarlo en ninguna de las tres categorías (impuestos, tasas y contribuciones especiales), es frecuente acudir al concepto de exacción parafiscal. Los rasgos fundamentales de esta clase de ingresos podrían ser los siguientes: coactividad, afectación del ingreso a una necesidad concreta y carácter extrapresupuestario.

La LGT se refiere expresamente a esta categoría en la disposición adicional 1.ª, en la que se afirma que las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por la LGT en defecto de normativa específica. De aquí se deduce que las exacciones parafiscales no son tributos, pero su naturaleza se asimila bastante a la de los tributos.

Las cotizaciones a la Seguridad Social

No sucede lo mismo con las cotizaciones a la Seguridad Social, que se excluyen del ámbito de aplicación de la LGT (véase disposición adicional 2.ª LGT). No obstante, los pagos a la Seguridad Social se podrían calificar como tributos y, dentro de estos, como impuestos. Se trata, en esencia, de un ingreso coactivo, pagado a un ente público, con la finalidad de sostener el gasto público y, en este caso, afecto a un gasto concreto.

El problema principal reside en que muchas exacciones parafiscales se establecen y regulan mediante normas reglamentarias, lo que vulnera el principio de reserva de ley en esta materia y atenta contra el orden constitucional. Las denominadas exacciones parafiscales son, en realidad, prestaciones patrimoniales de carácter público que, de acuerdo con el art. 31.3 CE, solo pueden establecerse mediante ley.

Desde la entrada en vigor de la Constitución, son varias las exacciones parafiscales que se han eliminado o se han reconvertido en tributos. Sin embargo, aún persisten algunas de ellas y se introducen otras nuevas que ponen en peligro los principios constitucionales en materia tributaria.

Exacciones parafiscales

Un ejemplo de exacción parafiscal lo encontramos en el derecho a la compensación de determinadas empresas afectadas por la moratoria nuclear. Se trata de un recargo que las compañías eléctricas deben repercutir a los consumidores para ingresar posteriormente dicho importe en un organismo público. Con estas cantidades se pretende compensar las pérdidas sufridas por varias empresas como consecuencia de la denominada moratoria nuclear.

Otro supuesto de exacción parafiscal podría ser la financiación del servicio universal de las telecomunicaciones. Los gastos en los que incurran los operadores que presten tales servicios se financian con un mecanismo de compensación y las cantidades recaudadas se depositan en un organismo público (Fondo nacional del servicio universal). El desarrollo de este recargo de compensación se realiza a través de una norma reglamentaria en la que se fijan los elementos esenciales del mismo.

1.3. Los impuestos

La LGT señala que los **impuestos** son los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente⁵.

⁽⁵⁾Art. 2.2.c LGT

El legislador pretende poner de manifiesto que no existe una actividad administrativa directa motivada por el pago de impuestos. Esto permite diferenciar los impuestos de otros tributos, como las tasas y las contribuciones especiales, en los que el pago de los mismos implica la prestación de un servicio por parte de la Administración. En los impuestos no existe esa inmediatez y relación directa entre pago y contraprestación. En los impuestos la contraprestación debemos buscarla a medio o largo plazo, de forma mediata o indirecta, dado que su recaudación se invertirá, por ejemplo, en infraestructuras, sanidad, medio ambiente o educación.

Los impuestos

Son tributos exigidos sin contraprestación. Esta característica los distingue de las tasas y contribuciones especiales.

La delimitación del hecho imponible de los impuestos es sumamente general (negocios, actos o hechos) y se podría aplicar igualmente a otras categorías tributarias, cuyo hecho imponible está también definido, por ejemplo, con referencia a actos o hechos. Esta no es una nota que permita distinguir entre impuestos, tasas y contribuciones especiales. Lo mismo sucede con la referencia expresa a la capacidad económica. La capacidad económica debe estar presente en todos los tributos y no solo en los impuestos.

La capacidad económica

Es un principio constitucional (art. 31.1 CE) aplicable a todos los tributos, y no solamente a los impuestos.

Sin embargo, lo que sí es relevante es que la capacidad económica se manifiesta con mayor claridad e intensidad en los impuestos que en otros tributos, pero ello no significa que sea privativa de los mismos. Por todo ello, resulta que la característica que permite distinguir entre impuestos y otros tributos es el hecho de que los primeros sean exigidos sin contraprestación, esto es, sin actividad administrativa alguna.

Por otra parte, son varias las **clasificaciones de impuestos** que se pueden efectuar, siendo las más comunes las que distinguen entre impuestos personales y reales, subjetivos y objetivos, periódicos e instantáneos, directos e indirectos.

Clases de impuestos

Son impuestos personales aquellos cuyo hecho imponible no puede concebirse sin referencia a una persona determinada (por ejemplo, el IRNR) y son impuestos reales aquellos que pueden ser pensados sin referencia a un sujeto (por ejemplo, el IBI).

Los impuestos subjetivos son aquellos que tienen en cuenta en su regulación las circunstancias personales del contribuyente (por ejemplo, el IRPF), mientras que los impuestos objetivos no tienen en cuenta tales circunstancias (por ejemplo, el IVA).

Por otra parte, son impuestos periódicos aquellos cuyo hecho imponible tiene lugar a lo largo de un periodo de tiempo (por ejemplo, el IS) y son instantáneos aquellos en los que el hecho imponible se agota con su propia realización (por ejemplo, el ITPAJD).

Por último, los impuestos directos se definen como aquellos que gravan una manifestación directa de la capacidad económica, como la renta o el patrimonio (por ejemplo, el IP), mientras que los indirectos gravan una manifestación indirecta de capacidad económica, como el consumo (por ejemplo, el IVA).

Asimismo, se puede hacer referencia a una clasificación muy recurrente a efectos didácticos con la finalidad de establecer un cuadro de los impuestos que integran nuestro sistema tributario. En este sentido, se suele distinguir entre impuestos estatales, autonómicos y locales, en función del poder tributario y de las leyes en las que se aprueba cada uno de los impuestos.

1.4. Las tasas

Las **tasas** son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado⁶.

⁶Arts. 2.2.a LGT, 6 LTPP, 7 LOFCA y 20.1 LRHL

En las tasas se produce una actividad administrativa en contraprestación por el pago del tributo. Esta es, precisamente, la característica que permite distinguir las tasas de los impuestos. En los impuestos no se desencadena una actuación administrativa correlativa y directamente ligada al pago del tributo, sino que dicho ingreso se destina al gasto público en general y no existe un beneficio inmediato para el obligado tributario.

Las tasas, al ser tributos, deben respetar todos los principios constitucionales del sistema tributario. Especial importancia presentan en este contexto los principios de capacidad económica y reserva de ley.

Las tasas deben tener en cuenta en su configuración el **principio de capacidad económica**. Es cierto que dicho principio no se manifiesta con la misma intensidad en una tasa que en un impuesto sobre la renta, pero dicho principio debe ordenar la regulación de las tasas aunque su plasmación no resulte tan evidente como en otros tributos.

Los principios del art. 31 CE

Son aplicables a todos los tributos, pero su alcance y contenido presentan matices diferentes en cada una de las categorías tributarias.

Debido a que la capacidad económica resulta más difusa en el caso de las tasas que en los impuestos, se ha tratado de relacionar dicha capacidad con el denominado principio del beneficio. Este último no está contemplado expresamente en el texto constitucional, pero se utiliza para referirse a la relación directa que existe entre el pago de la tasa y la actuación administrativa que se desencadena como consecuencia del mismo. Se trataría de un principio aplicable tanto a las tasas como a las contribuciones especiales. En las tasas, dicho principio implica que la cuantía exigida por una tasa no puede superar el coste que supone para la Administración la prestación de dicho servicio⁷.

⁽⁷⁾Arts. 7 de LTPP y 24.2 LRHL

Es necesario también relacionar el establecimiento de las tasas con otro de los principios constitucionales: la **reserva de ley** del art. 31.3 CE, en cuya virtud solo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Las tasas son, en efecto, prestaciones patrimoniales públicas.

Lectura recomendada

SSTC 185/1995 y 233/1999.

Las tasas son tributos, esto es, ingresos públicos en los que está presente la nota de la **coactividad** y, por tanto, encajan dentro de la categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público, tal y como ha sido configurada por el Tribunal Constitucional.

Existe coactividad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando se den cualquiera de las siguientes circunstancias: cuando la actuación administrativa viene impuesta legalmente (para construir una obra es necesario licencia urbanística), cuando la misma es indispensable para satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social, según momento y lugar, o cuando el servicio se presta exclusivamente por el sector público (una situación de monopolio).

Diferencias con los precios públicos

En este punto debemos adelantar una de las diferencias entre tasas y precios públicos. Los precios públicos se configuran como ingresos públicos no coactivos y no tienen, por tanto, la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, lo que significa que su establecimiento no está reservado a la ley. En cambio, el establecimiento de tasas solo puede realizarse con arreglo a la ley, puesto que se trata de prestaciones patrimoniales coactivas. La LTPP afirma que el establecimiento de las tasas y la regulación de sus elementos esenciales deberán realizarse con arreglo a la ley (artículo 10), mientras

que el establecimiento de los precios públicos se realizará mediante norma reglamentaria (artículo 26).

En relación con uno de sus hechos imponibles, las tasas, como se ha dicho, pueden exigirse por el **aprovechamiento especial** o la **utilización privativa del dominio público**. Aunque no sean términos sinónimos, lo cierto es que al figurar ambos en el hecho imponible de las tasas, resulta innecesario delimitar rigurosamente el ámbito de aplicación de cada uno de ellos, ya que tanto por uno como por otro se pueden exigir tasas. En ningún caso se podrán exigir tasas por el uso común de los bienes del dominio público.

La LRHL contempla varios supuestos de utilización privativa o aprovechamiento especial por los que se puede exigir una tasa⁸.

⁽⁸⁾Art. 20.3 LRHL

Debemos considerar que la enumeración que realiza la LRHL no es exhaustiva, ya que indica que las entidades locales pueden establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y, en particular, por los que enumera dicha norma.

En cuanto al hecho imponible de las tasas relativo a la **prestación de servicios** o **realización de actividades**, deben referirse, afectar o beneficiar de modo particular al obligado tributario. Se trata de que el servicio o actividad se vincule al obligado tributario y le reporte alguna clase de beneficio o utilidad particular.

Los impuestos

No se refieren, afectan ni benefician de modo particular al obligado tributario. Esto permite distinguirlos de las tasas.

Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este, en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras⁹.

⁽⁹⁾Art. 20.2 LRHL

Los principales problemas que plantean las tasas se centran en otro de los requisitos que deben reunir tales servicios o actividades: que no sean de solicitud o recepción voluntaria o que no se presten o realicen por el sector privado.

El art. 2 LGT no contiene una definición de lo que debe entenderse por los **servicios que no sean de solicitud o recepción voluntaria**. No obstante, la interpretación de esta norma debe realizarse conforme a la jurisprudencia del TC sentada en la Sentencia 185/1995. El art. 20 LHL contiene una definición de los servicios que no son de solicitud o recepción voluntaria por parte de los administrados. Por un lado, cuando vengan impuestos por disposiciones legales o reglamentarias (por ejemplo, la renovación del permiso de conducir o la expedición de una licencia de obras). Por otro lado, cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante. Los problemas que presenta la nota de la coactividad son

su relatividad (lo que hoy es imprescindible mañana puede que no lo sea) y la subjetividad que entraña determinar cuándo un bien, servicio o actividad tiene este carácter.

También es posible exigir una tasa por servicios o actividades cuando **no se presten** por el **sector privado**. Cuando los servicios o actividades se presten de forma exclusiva por el sector público, de modo que no exista competencia del sector privado, es posible el establecimiento de una tasa.

El monopolio del sector público

De acuerdo con la jurisprudencia del TC de la Sentencia 185/1995, esta condición sucede cuando existe una posición de monopolio por parte del sector público, ya sea un monopolio de hecho o de derecho. Así lo confirma también la propia redacción de la LHL cuando indica que el servicio o actividad no se preste o realice por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente (art 20.1 LHL).

El monopolio de derecho tiene lugar cuando el ordenamiento otorga al sector público la competencia exclusiva para prestar un determinado servicio o realizar una actividad. En la actualidad, debido a las exigencias del derecho comunitario, son escasos los supuestos en los que existe un monopolio de estas características. En cambio, sí que es más frecuente la existencia de un monopolio de hecho, esto es, situaciones en las que solo está presente la intervención del sector público y no existe la concurrencia del sector privado.

Debe destacarse que para estar en presencia de una tasa basta con que se cumpla cualquiera de los requisitos (no voluntariedad o monopolio del sector público). Es cierto que pueden existir servicios o actividades en los que se den ambas condiciones, pero tan solo es necesaria la presencia de una de ellas para calificar al ingreso en cuestión como tasa. Aunque el servicio sea de solicitud o recepción voluntaria, si no existe intervención del sector privado, estaríamos ante una tasa.

La LRHL contiene un catálogo de los servicios o actividades por los que las entidades locales pueden exigir tasas siempre que se cumpla alguno de los requisitos que hemos expuesto (que no sean de solicitud o recepción voluntaria o que no los preste el sector privado¹⁰). Se trata, al igual que indicábamos con la tasa por el uso del dominio público, de una relación de carácter abierto, sin ánimo de exhaustividad.

⁽¹⁰⁾Art. 20.4 LRHL

Con respecto a los servicios o actividades que pueden dar lugar al pago de tasas, se deben mencionar los supuestos de no sujeción y exención que contempla el art. 21 LRHL. De acuerdo con este precepto, las entidades locales no podrán exigir tasas por determinados servicios. Se trata de una serie de **servicios** que están **vedados** al **campo** de las **tasas**, con independencia de que se cumplan o no los requisitos que se han examinado.

Asimismo, se debe mencionar la **compatibilidad** de las tasas con otros tributos, en particular, con las contribuciones especiales o con el ICIO. Igualmente, las tasas son compatibles con los reintegros e indemnizaciones por los desperfectos causados en el dominio público.

Con respecto a las contribuciones especiales, la LRHL indica que las tasas por la prestación de un servicio no excluyen la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de aquellos¹¹. Es perfectamente compatible la tasa por la prestación de un servicio público (servicio de extinción de incendios) con la contribución especial devengada por el establecimiento o ampliación del mismo (ampliación del parque de bomberos).

(11) Art. 22 LRHL

Se establece, por otra parte, un supuesto de **devolución de la tasa** cuando, por causas no imputables al sujeto pasivo, no se realice el hecho imponible (arts. 12 LTPP y 26.3 LRHL¹²). Si el servicio, actividad o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no llega a prestarse o a desarrollarse, el obligado tributario tiene derecho a la devolución de la tasa.

(12) Arts. 12 LTPP y 26.3 LRHL

Por último, hay que señalar que el **importe** de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida¹³. Con ello se da cobertura al principio de equivalencia de las tasas, por el que se establece que las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o actividad que constituya su hecho imponible.

(13) Arts. 19.2 LTPP, 7.3 LOFCA y 24.2 LRHL

1.5. Las contribuciones especiales

Las **contribuciones especiales** son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos¹⁴.

(14) Art. 2.2.b LGT

La construcción de un parque, la pavimentación de aceras o el alumbrado público son obras públicas por las que podrían exigirse contribuciones especiales. Estas obras beneficiarían a los propietarios de las viviendas al producirse un aumento de valor de las mismas. Por ello, gran parte de la obra se podría financiar mediante el pago de las contribuciones especiales que deberían abonar los propietarios de las viviendas revalorizadas.

Las contribuciones especiales adquieren una mayor relevancia en el ámbito local, muy superior a la que puedan tener a nivel estatal o autonómico, por lo que la regulación más detallada de este tributo la encontramos en los arts. 28 a 37 de la LRHL.

Las obras o servicios no se pueden financiar en su totalidad mediante contribuciones especiales. La LRHL establece el límite en el 90% del coste de la obra, el resto deberá ser financiado mediante otros ingresos públicos, tributarios o no tributarios¹⁵.

(15) Art. 31 LRHL

La contribución especial es un **tributo afectado** al correspondiente gasto para realizar la obra o para establecer o ampliar el servicio. Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido¹⁶. Por lo tanto, se trata de una excepción al principio presupuestario de no afectación, en cuya virtud los ingresos de los entes públicos deben utilizarse indistintamente para financiar cualquiera de sus gastos.

(16) Art. 29.3 LRHL

Las contribuciones especiales, en cuanto a tributos, están sujetas a los **principios constitucionales** de reserva de ley (art. 31.3 CE) y a los principios materiales de justicia tributaria (art. 31.1 CE). Esto implica que las contribuciones especiales solamente pueden establecerse con arreglo a la ley y que deben respetar, entre otros, el principio de capacidad económica. Al igual que en las tasas, hay que matizar la aplicación de los principios constitucionales en el ámbito de las contribuciones especiales. El principio de reserva de ley es compatible con el establecimiento y regulación de estos tributos a través de las ordenanzas fiscales, siempre que se haga dentro de los límites de la LHL. El principio de capacidad económica se cumple desde el momento en que las contribuciones especiales gravan un “beneficio o aumento de valor” de los bienes del obligado tributario.

En cuanto a las normas en materia de gestión tributaria, debemos señalar la especialidad contenida en el art. 35 LRHL. La gestión y recaudación de las contribuciones especiales corresponderá a la entidad local que realiza la obra o el servicio. Además, en las contribuciones especiales está prevista una forma de **colaboración ciudadana** a través de las denominadas asociaciones administrativas de contribuyentes. Estas asociaciones están constituidas por los propietarios o titulares afectados por las obras o servicios¹⁷.

(17) Art. 36 LRHL

Para la constitución de estas asociaciones de contribuyentes, es necesario que el acuerdo sea tomado por la mayoría absoluta de los afectados, siempre que representen, al menos, los dos tercios de las cuotas que deban satisfacerse¹⁸.

(18) Art. 37 LRHL

1.6. Los precios públicos

Los **precios públicos** son las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público, cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados¹⁹.

(19) Arts. 24 LTPP y 41 LRHL

Los precios públicos no son tributos. Derivan de la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público cuando tales servicios o actividades cumplan las siguientes circunstancias: que también se presenten o realicen por el sector privado y que sean de solicitud voluntaria.

Se trata de dos requisitos cumulativos, esto es, deben cumplirse conjuntamente para estar en presencia de un precio público. No basta con que se dé uno de ellos, son necesarios ambos. La idea es que los precios públicos son ingresos de derecho público no coactivos. La ausencia de coactividad se aprecia en sus dos notas características.

La distinción entre tasas y precios públicos ha planteado numerosos problemas en la práctica. No siempre está claro si el pago exigido por un servicio o actividad es una tasa o un precio público. El problema fundamental reside en determinar si existe coactividad.

En resumen, para estar ante un precio público se requiere que el servicio o actividad también lo preste o realice el sector privado y que tenga carácter voluntario. En las tasas se exige que el servicio o actividad no lo preste el sector privado o que no sea voluntario. En los precios públicos se exige el cumplimiento de ambos requisitos, la falta de uno de ellos determinará que el pago sea una tasa. En cambio, los requisitos que configuran la definición de tasas son alternativos, basta uno de ellos para que el pago sea una tasa.

Los precios públicos y las tasas son ingresos de derecho público, pero solo los segundos son coactivos. Las tasas son tributos. Los precios públicos, aunque sirvan para financiar un gasto público, no son tributos porque no reúnen la nota de la coactividad. Los precios públicos, al no ser ingresos coactivos, tampoco se pueden calificar como prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE.

Los precios públicos no son prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE. Por ello, su establecimiento **no está sometido al principio de reserva de ley**. Esto significa que no es necesaria una ley para establecer *ex novo* un precio público, ni para regular sus elementos esenciales. Todo ello puede realizarse mediante normas reglamentarias o inferiores. El establecimiento y regulación de los precios públicos resulta más sencillo para la Administración al no estar sometidos a la reserva de ley.

Los precios públicos, al no ser tributos, tampoco están sometidos a los principios de justicia tributaria del art. 31.1 CE. Por consiguiente, los precios públicos no están sometidos al principio de capacidad económica. No se exige que

Lectura recomendada

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⁾ Arts. 25.1 LTPP y 44.1 LRHL

los precios públicos tengan en cuenta la capacidad económica de los obligados a satisfacerlos. Por este motivo, se establece que los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos²⁰.

En determinados casos es posible establecer precios públicos por debajo de dicho coste: cuando concurren razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que lo aconsejen. Para ello se exige la previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada²¹.

Lectura recomendada

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).

⁽²¹⁾ Arts. 25.2 LTPP y 44.2 LRHL

2. Ingresos crediticios, patrimoniales y monopolísticos

2.1. La deuda pública

1) Concepto y naturaleza jurídica

La **deuda pública** deriva de las operaciones de crédito realizadas por los entes públicos. El resultado de tales operaciones consiste, por un lado, en la obtención de ingresos públicos y, por otro, en la obligación de devolver el capital y satisfacer unos intereses a los acreedores de la deuda pública.

Actualmente, los ingresos por operaciones de crédito constituyen uno de los recursos financieros de las diferentes administraciones territoriales, tanto a nivel estatal, autonómico como local. También los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales realizan operaciones de endeudamiento²².

⁽²²⁾Art. 111 LGP

Son varias las consideraciones generales que se pueden realizar en cuanto a la **naturaleza jurídica** de la deuda pública como recurso financiero. La deuda pública adquiere una doble vertiente como ingreso y gasto. Los entes públicos utilizan este recurso financiero como fuente de ingresos, pero con ello también quedan obligados al pago de una contraprestación (intereses) y a la devolución de los capitales tomados a préstamo (principal).

La **deuda pública** se configura como un contrato de préstamo en el que las personas o entidades prestan capitales a los entes públicos a cambio de una contraprestación y con la obligación de devolución de los mismos. El ente público adquiere la condición de deudor (prestatario) frente a los acreedores de la deuda pública (prestamistas).

Cualquier operación mediante la cual una administración tome dinero a préstamo constituye en sentido amplio deuda pública. No obstante, el endeudamiento público deriva fundamentalmente de las siguientes operaciones: a) emisión de deuda pública para que sea suscrita por el mercado y b) préstamos y otras operaciones de crédito. La primera se denomina deuda general o empréstito público, la segunda se conoce como deuda singular. La deuda general se emite en masa, se presenta al mercado de capitales y está dirigida a un número indeterminado de personas. La deuda singular es concertada a título individual con sujetos públicos o privados.

La ley también señala otras formas de endeudamiento, como es el caso de la subrogación en la posición deudora de un tercero. Esto puede suceder cuando la Administración adquiere una empresa o recibe una herencia con deudas, en tal caso estaremos también ante deuda pública.

Existen, básicamente, dos **modalidades** de deuda pública:

- La que los entes públicos emiten al mercado anónimo de capitales, que puede estar representada mediante títulos valores o anotaciones en cuenta (letras del Tesoro, bonos y obligaciones). Esta modalidad se conoce también como deuda general o empréstito público.
- La que los entes públicos conciertan mediante operaciones de crédito (préstamos) con otros sujetos públicos o privados (otro Estado o una entidad financiera). Esta modalidad se conoce también como deuda singular.

En el texto constitucional tienen cabida ambas modalidades de deuda pública, pues el art. 135.3 CE afirma que el Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley “para emitir deuda o contraer crédito”. La legislación ordinaria también se refiere en varias ocasiones a la creación de deuda mediante “emisión de valores u operaciones de crédito²³”.

(23) Art. 97 LGP

Del art. 92 LGP también se desprende la **finalidad** de la deuda pública: financiar los gastos del Estado o constituir posiciones activas de tesorería.

2) Clases de deuda pública

La deuda pública se puede clasificar en función de varios criterios. Sin ánimo exhaustivo podemos señalar las siguientes clases de deuda pública:

- **General o singular.** Es deuda pública general aquella que se emite en masa para que la suscriba un número indeterminado de personas, se trata de la emisión al mercado de capitales de títulos de deuda pública. Se conoce también como empréstito público y es lo que normalmente se entiende por deuda pública. Su naturaleza jurídica no es propiamente la de un contrato privado de préstamo, sino que tiene naturaleza jurídico-pública. Por otro lado, la deuda singular se refiere a los contratos de préstamo que los entes públicos pueden celebrar con otros sujetos públicos o privados y cuya naturaleza es la de un contrato de préstamo jurídico-privado.
- **Estatal, autonómica o local.** El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales pueden hacer uso del crédito como recurso financiero. Así lo reconocen expresamente la Constitución y las leyes, tanto para las comunidades autónomas (arts. 157.1.e CE y 14 LOFCA) como para las entidades locales (arts. 142 CE y 2.1.f LRHL). El producto de las operaciones de crédito es un ingreso público de todas las administraciones territoriales, aunque como veremos con significativas diferencias en cuanto a las facul-

(24) Arts. 111 y 112 LGP

tades y autorizaciones requeridas en cada caso. Dentro de la Administración del Estado también pueden acudir al recurso del crédito los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales²⁴.

- **Interior o exterior.** Esta distinción toma como criterio el lugar de emisión de la deuda pública, en función de si se ha emitido en España o en el extranjero²⁵. Las operaciones relativas a la deuda pública se deben realizar en los mercados financieros conforme a las normas, reglas, técnicas, condiciones y cláusulas usuales en tales mercados, pudiendo acordar el sometimiento a arbitraje o la remisión a una legislación o tribunales extranjeros, siempre que se respete la prerrogativa de la inembargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública (arts. 98.3 y 23 LGP).
- **A corto, medio o largo plazo.** En función del plazo de emisión, se distingue entre deuda a corto, medio y largo plazo. En España, son ejemplos de este tipo de deuda las letras de Tesoro (hasta 24 meses), los bonos (2-5 años) y las obligaciones del Estado (superior a 5 años).

(25) Art. 99.1 LGP

3) La deuda pública en la Constitución

La versión original del art. 135 CE tenía un doble contenido. Por un lado, incluía una reserva de ley en materia de deuda pública (apartado 1), por otro, garantizaba la disponibilidad presupuestaria para pagar a los acreedores de la deuda pública, tanto el capital como los intereses (apartado 2).

La reforma del art. 135 de la Constitución

La reforma del art. 135 CE entró en vigor el 27 de septiembre del 2011. El motivo principal de la reforma era garantizar el principio de estabilidad presupuestaria en todas las administraciones públicas, con el objetivo de limitar y orientar la actuación de los poderes públicos. En la exposición de motivos se resalta el valor del principio de estabilidad presupuestaria como un principio estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado social y de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. El principio de estabilidad presupuestaria ya tenía reconocimiento legislativo (art. 3 del RD Legislativo 2/2007, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria), pero es mediante esta reforma cuando se incorpora por primera vez de forma expresa a la Constitución.

En la exposición de motivos se recuerda la importancia que ha tenido la consecución de la estabilidad presupuestaria en la consolidación fiscal que permitió a España acceder a la Unión Económica y Monetaria, así como su importancia en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolonga crisis, ha puesto en tela de juicio la confianza en la estabilidad de la economía española. Así, la situación de crisis ha reforzado la conveniencia de dotar de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria. Con ello, se pretende lograr un fortalecimiento de la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

El art. 135 CE ha pasado de dos a seis apartados. Por un lado, se mantiene, en esencia, el contenido de la versión anterior y, por otro, como novedad, se incorporan nuevos apartados al texto constitucional, en los que se reconoce el principio de estabilidad presupuestaria y la necesidad de establecer mediante ley orgánica límites máximos de endeudamiento.

El contenido que figuraba en el antiguo art. 135 CE se ha integrado en el apartado 3 (párrafos primero y segundo) del nuevo artículo. Las modificaciones producidas en este punto no implican un cambio sustancial de contenidos, pero sí contribuyen a clarificar la situación actual de la deuda pública en el marco de todas las administraciones y no solamente en el ámbito del Estado.

Principales modificaciones introducidas en el art. 135 CE

Entre las diferencias que se aprecian con respecto a la versión anterior, debemos indicar fundamentalmente dos.

En primer lugar, en cuanto a la reserva de ley en materia de deuda pública. Antes se decía que “el Gobierno” debía estar autorizado por ley, mientras que en la versión actual, se ha sustituido el Gobierno por el “Estado y las comunidades autónomas”. De este modo, se deja constancia de la importancia que tiene la deuda pública, no solo a nivel estatal, sino cada vez más en el marco de los recursos financieros de las comunidades autónomas. En el mismo sentido, se sustituye la expresión “deuda pública del Estado” por la más amplia de “deuda de las administraciones”. En efecto, en la actualidad, resulta incuestionable la importancia que tiene el producto de las operaciones de crédito en los presupuestos de todas las administraciones públicas, ya sea a nivel estatal, autonómico o local.

La segunda de las modificaciones se produce en relación con la garantía de los acreedores para cobrar la deuda pública (tanto capital como intereses). En la versión anterior ya se reconocía esta garantía. Así, se afirmaba que los créditos para satisfacer los pagos de la deuda pública se debían entender siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos. Esta garantía se completaba añadiendo que dichos créditos no podrían ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajustaran a las condiciones de la ley de emisión. Este mismo texto se mantiene en la nueva redacción del art. 135 CE, pero se añade, como novedad, que el pago de estos créditos “gozará de prioridad absoluta”. De este modo, no solo se garantiza la disponibilidad presupuestaria para el pago de tales créditos, sino que, además, se garantiza que los mismos se paguen con “prioridad absoluta”, es decir, en primer lugar, antes que cualquier otro crédito.

En cuanto a los nuevos apartados que incorpora el art. 135 CE, hay que señalar la consagración constitucional del **principio de estabilidad presupuestaria** (apartado 1). Esto conlleva el reconocimiento constitucional de unos límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Sin embargo, tales límites no se contienen de forma concreta en la Constitución, sino que deben ser aprobados mediante ley orgánica.

Finalmente, es importante destacar que se establece en el art. 135 CE el **principio de reserva de ley** en materia de deuda pública. Se trata de una reserva de ley relativa, ya que no toda la materia concerniente a la deuda pública debe regularse por ley. Así lo expresa el art. 135.3 CE al establecer que “el Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito”.

4) Procedimiento de creación de deuda y emisión de valores

La **creación de deuda** se puede llevar a cabo de dos formas: emisión o contratación²⁶. Mediante la primera se emiten valores de deuda pública para que sean suscritos en los mercados; por medio de la segunda se contraen operaciones de crédito, por ejemplo, con entidades financieras. Ambas formas de creación de deuda se pueden instrumentar en euros o en otras monedas.

Reserva de ley relativa

La exigencia de ley se limita a la autorización para emitir deuda o contraer crédito. Otras materias relativas a su régimen jurídico pueden regularse por normas reglamentarias.

⁽²⁶⁾ Art. 97 LGP

La norma que regula los aspectos generales de la deuda pública de las Administraciones y su régimen jurídico es la LGP (arts. 90 a 118). En dicha norma, por lo que se refiere a la deuda del Estado, se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la facultad para crear deuda pública, de acuerdo con la autorización legal contenida en la LPGE. No obstante, en la LGP se prevé la posibilidad de que el ministro delegue varias e importantes competencias en el director general del Tesoro y Política Financiera. Esto es lo que sucede efectivamente en la práctica, siendo esta Dirección General la que, en efecto, crea la deuda pública del Estado.

Entre todas las operaciones relativas a la deuda pública, hay que destacar la emisión de valores, cuyo procedimiento más habitual es el de las **subastas**.

Las subastas

El procedimiento habitual para la convocatoria y desarrollo de las subastas, en el ámbito de la deuda del Estado, se contempla en las órdenes ministeriales por las que anualmente se dispone la creación de deuda, salvo que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera establezca un procedimiento especial. La convocatoria de las subastas se realiza mediante resolución de la Dirección General que se publica en el BOE. Las resoluciones por las que se convocan las subastas deben tener un contenido mínimo, si bien pueden añadir otras condiciones adicionales y supeditar la validez de las ofertas al cumplimiento de las mismas.

5) Régimen jurídico de los valores representativos de la deuda

El régimen jurídico de los valores representativos de la deuda y su transmisión se regula en los artículos 103 y 104 LGP, así como en varias normas de carácter reglamentario.

Principales normas de régimen jurídico de los valores

De lo dispuesto en las referidas normas podemos extraer las siguientes consideraciones:

- a) La deuda pública puede estar representada en anotaciones en cuenta, títulos-valores o cualquier otro documento que formalmente la reconozca. Los títulos representativos de la deuda pueden ser nominativos o al portador.
- b) La deuda representada en anotaciones en cuenta se rige por su normativa específica, pero subsidiariamente le resulta de aplicación lo establecido para la deuda representada en títulos-valores, en cuanto resulte congruente con su naturaleza propia.
- c) Los valores de deuda pública son negociables y transmisibles en el mercado secundario. Las personas físicas y jurídicas que adquieren deuda pública representada por medio de anotaciones en cuenta se denominan comitentes.
- d) A los valores representativos de la deuda pública les resulta de aplicación el régimen establecido en el ordenamiento jurídico general según la modalidad y características de la deuda.
- e) El titular de valores representativos de la deuda del Estado tendrá la consideración de acreedor del Estado. Ello es así aun cuando hubiera pactado con el vendedor, incluso simultáneamente a la compra de valores, su futura venta (artículo 103.5 LGP).
- f) La transmisión de la deuda se puede realizar sin más limitaciones que las derivadas de sus propias normas de creación, de las normas reguladoras de los mercados en que se negocie o, en su caso, de las normas aplicables en materia de control de cambios.
- g) Para suscribir y transmitir deuda solo es preceptiva la intervención de fedatario público cuando la deuda esté representada por títulos valores y así lo disponga la normativa aplicable a los mismos. Dicha intervención no es preceptiva cuando se trate de operaciones con pagarés del Tesoro y aquellas otras en las que los títulos valores se extingan

Lectura recomendada

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

por su transformación en anotaciones en cuenta, siendo exigible en este caso la previa entrega del título. Sí que requiere, en cambio, la intervención de fedatario público la transformación a título valor de la deuda representada mediante anotaciones en cuenta. La suscripción y transmisión de anotaciones en cuenta representativas de la deuda del Estado tampoco precisa la intervención de fedatario público.

6) Extinción de la deuda pública

La deuda pública implica una obligación para los entes públicos que consiste en el reembolso del capital prestado y/o el pago de intereses. Las obligaciones de la Hacienda pública se extinguen por las causas contempladas en el Código civil y en el resto del ordenamiento jurídico²⁷.

(27) Art. 22.1 LGP

Las formas de extinción de la deuda pública son las siguientes:

a) Amortización

La **amortización** consiste en el reembolso del capital invertido en las fechas que se determinen en la resolución por la que se disponga la emisión. La forma más común de extinción de la deuda pública es la amortización del capital, es decir, el reembolso o devolución de las cantidades tomadas a préstamo.

La amortización anticipada

Es posible también establecer una amortización anticipada, indicando una o más fechas en las que la Administración, los acreedores o ambos puedan exigir la amortización antes de la fecha fijada para su amortización definitiva. En tal caso, en la resolución de emisión se debe fijar el precio al que se valorará la deuda a efectos de su amortización en cada una de esas fechas y el procedimiento que debe seguirse. Si se atribuye a los acreedores de la deuda la posibilidad de ejercer anticipadamente su amortización, la resolución puede establecer también las condiciones que estos deben cumplir para el ejercicio de dicha opción.

b) Prescripción

El régimen de **prescripción** en materia de deuda pública se aparta del plazo de cuatro años establecido con carácter general para las obligaciones de la Hacienda pública. Los plazos de prescripción de las obligaciones derivadas de la deuda pública se regulan con carácter especial en el art. 105 LGP.

Régimen jurídico de la prescripción de la deuda pública

La obligación de reembolso del capital prescribe, con carácter general, a los veinte años de inactividad. Para ello es necesario que, durante ese plazo, el titular no haya percibido los intereses de la deuda ni realizado ningún acto ante la Administración que implique el ejercicio de su derecho.

También prescribe, en los supuestos de llamada a conversión o canje obligatorio, a los diez años, contados desde el último día del plazo establecido para la operación.

En los supuestos de capitales llamados a reembolso, prescribe a los cinco años, contados a partir del día del llamamiento a reembolso. Cuando los capitales se hallasen afectos a fianzas constituidas ante la Administración, el plazo deberá contarse desde la fecha en que, conocidamente por el interesado, deje de ser necesaria la fianza o se acuerde su levantamiento.

La obligación de satisfacer los intereses prescribe a los cinco años, contados a partir del vencimiento de tales intereses.

c) El repudio de la deuda pública

El **repudio** consiste en la declaración unilateral de la Administración afirmando que no cumplirá en el futuro con todas o parte de las obligaciones de prestatario que le corresponden (repudio total o parcial). Para repudiar la deuda, sería necesaria una modificación del ordenamiento jurídico vigente (legal y constitucional) que dejara sin efecto las obligaciones asumidas por las Administraciones y las garantías concedidas a los acreedores.

7) Operaciones de crédito de las comunidades autónomas

Las **comunidades autónomas** cuentan entre sus recursos financieros con el producto de las operaciones de crédito²⁸. El término *operaciones de crédito* hay que interpretarlo en sentido amplio e incluir las dos modalidades básicas de deuda, esto es, la concertación de préstamos y la emisión de deuda.

⁽²⁸⁾Arts. 157.1.e CE y 4.1.g LOFCA

La actividad financiera de las comunidades autónomas se ejerce en **coordinación con la Hacienda del Estado**, con arreglo a una serie de principios, entre ellos, el principio de estabilidad presupuestaria²⁹. Este principio es el que se tiene en cuenta para determinar qué operaciones de crédito de las comunidades autónomas requieren autorización del Estado, así como para conceder la misma.

⁽²⁹⁾Art. 2 LOFCA

Consejo de Política Fiscal y Financiera

Las operaciones de crédito de las comunidades autónomas se coordinan entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 14.4 LOFCA).

Coordinación de la actividad financiera

Para la adecuada coordinación de la actividad financiera se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas, que está constituido por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el consejero de Hacienda de cada comunidad o ciudad autónoma. El Consejo es el órgano de coordinación del Estado y las comunidades autónomas en materia fiscal y financiera y es competente, entre otras materias, para la coordinación de la política de endeudamiento (art. 3.2 f LOFCA).

Las operaciones de crédito de las comunidades autónomas se pueden clasificar del siguiente modo³⁰:

⁽³⁰⁾Art. 14 LOFCA

- Operaciones de crédito para las que no se requiere autorización del Estado.
 - Operaciones de crédito a corto plazo (inferiores a un año) con objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería.
 - Operaciones de crédito a largo plazo (superiores a un año) que cumplan los siguientes requisitos:
 - a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.
 - b) Que el importe total de las anualidades de amortización (por capital e intereses) no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma.
- Operaciones de crédito para las que se requiere autorización del Estado.

- Las operaciones anteriores cuando, de la información suministrada por las comunidades autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- Operaciones de crédito en el extranjero (salvo las realizadas en euros dentro de países de la Unión Europea).
- Emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

Es competencia de las comunidades autónomas la regulación de las operaciones de crédito concertadas por ellas, debiendo respetar en todo caso los límites señalados. Por lo demás, la deuda pública de las comunidades autónomas (tanto la derivada de concertación de préstamos como de emisión de valores) goza de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado (art. 14.5 LOFCA). La legislación estatal sobre deuda pública es de aplicación supletoria respecto de la legislación autonómica sobre la materia.

8) Operaciones de crédito de las entidades locales

Entre los recursos financieros de las **entidades locales** se encuentra también el producto de las operaciones de crédito³¹.

⁽³¹⁾Arts. 2.1.f y 48 a 55 LRHL

Al igual que sucede con la deuda pública autonómica, la **deuda local** también goza de los mismos beneficios y condiciones que la deuda del Estado. Esta equiparación afecta fundamentalmente a los siguientes aspectos:

- Sustituye el otorgamiento de escritura pública por la publicación en el BOE como requisito para la representación de las emisiones mediante anotaciones en cuenta.
- No es necesaria la verificación previa por la Comisión Nacional del Mercado de Valores para la admisión a negociación.
- Posibilita la negociación de la deuda pública local en el mercado de deuda pública en anotaciones en cuenta.

Lectura recomendada

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

Estos beneficios eran aplicables exclusivamente a la deuda del Estado, posteriormente, se extendieron también a la deuda de las comunidades autónomas (art. 14.5 LOFCA) y, desde el año 1999, a la deuda de las entidades locales (art. 49.3 LHL).

Las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes pueden concertar, en términos generales, cualquiera de las siguientes operaciones³²:

⁽³²⁾Art. 48 LRHL

- Operaciones de crédito en todas sus modalidades (tanto a corto como a largo plazo).
- Operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

En términos particulares, la ley señala las distintas **modalidades** en las que puede instrumentarse el crédito local³³:

⁽³³⁾Art. 49.2 LRHL

- Emisión de deuda.
- Contratación de préstamos o créditos.
- Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

2.2. Los avales del Estado

Los **avales del Estado** también pueden dar lugar a ingresos por operaciones de crédito³⁴.

⁽³⁴⁾Arts. 113 a 118 LGP

En este caso, el Estado no realiza operaciones de crédito, pero avala o afianza las operaciones concertadas (en el interior o en el exterior) por personas físicas o jurídicas, ya sean públicas o privadas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval. El ingreso público procede, precisamente, de la comisión que dichas personas satisfacen al Estado por el otorgamiento del aval.

No se trata de ingresos por operaciones de crédito realizadas por el Estado, sino de ingresos derivados con ocasión de las operaciones de crédito realizadas por un tercero. El Estado se compromete a asumir las obligaciones derivadas de dichas operaciones de crédito en caso de que las personas que las concertaron no cumplan con ellas.

Lectura recomendada

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

Cuando se hace referencia a los avales del Estado, es la Administración General del Estado la que actúa como avalista; sin embargo, también es posible que tengan dicha condición otras entidades que integran el sector público estatal, por ejemplo, las entidades públicas empresariales o las sociedades mercantiles estatales.

Por otro lado, la LGP señala que los avales que se otorguen deben ser compatibles con el régimen de ayudas del Estado (arts. 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Régimen jurídico de los avales del Estado

A continuación, señalamos los principales aspectos del régimen jurídico de los avales del Estado:

a) Avales autorizados mediante ley. El otorgamiento de avales debe estar autorizado por ley, que deberá determinar como mínimo los siguientes aspectos: identidad de los avalados, plazo dentro del cual deberán ser otorgados los avales y su importe máximo. En lo no regulado expresamente por la ley que los autorice serán aplicables las disposiciones generales sobre avales del Estado.

b) Avales autorizados por el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros, sin necesidad de ley, puede autorizar avales en garantía de determinadas operaciones, previa declaración del interés público que lo motiva. Los avales otorgados por el Consejo de Ministros pueden garantizar las operaciones concertadas por las siguientes personas o entidades: entidades públicas de carácter territorial o institucional, sociedades mercantiles estatales y organismos internacionales de los que España sea parte; o bien personas físicas o jurídicas para financiar bienes e inversiones en general que hayan de quedar afectos a concesión administrativa que deba revertir a la Administración General del Estado.

c) Límite cuantitativo. La LPGE fija todos los años el importe máximo de los avales a otorgar por el Estado durante ese ejercicio. El importe total de los avales otorgados por el Consejo de Ministros no puede exceder de este límite. El límite anual de los avales se entiende referido al principal de las operaciones avaladas.

d) Cantidad garantizada. El aval no puede garantizar más que el pago del principal y de los intereses, salvo que la LPGE o la ley por la que se autorizan los avales dispongan expresamente otra cosa.

e) Carácter subsidiario. Los avales se presumen otorgados con carácter subsidiario, salvo que al concederlos se hubiera dispuesto expresamente otra cosa.

Cláusulas adicionales. Sin perjuicio del contenido de la ley de autorización o de la autorización del Consejo de Ministros, el ministro de Economía puede convenir las cláusulas que resulten usuales en los mercados financieros.

f) Prerrogativas. La cobranza de las cantidades a las que el Estado tenga derecho como consecuencia de los avales (comisiones) gozará de las prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública estatal (art. 10.1 LGP).

g) Procedimiento para la concesión de avales y otorgamiento. Mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se determina el procedimiento para la concesión de los avales, los requisitos que deberán concurrir para su concesión y las condiciones a las que quedará sujeta la efectividad de los avales otorgados. Una comisión técnica (denominada Comisión de Avales) se encarga de las solicitudes y formulación de las correspondientes propuestas de concesión o denegación de los avales y del seguimiento de las operaciones avaladas. Por último, el otorgamiento de los avales se realiza, formalmente, por el ministro de Economía y Hacienda.

2.3. Los ingresos patrimoniales

Los **ingresos patrimoniales** derivan, en general, de la explotación y enajenación de los bienes y derechos que integran el patrimonio de los entes públicos.

1) Concepto y clasificación del patrimonio

El patrimonio de las administraciones públicas está constituido por todos sus bienes y derechos, tanto de dominio público como patrimoniales. Sin embargo, no se incluyen en este concepto amplio de patrimonio los siguientes bie-

⁽³⁵⁾Art. 3 LPAP

nes: a) el dinero, b) los valores, c) los créditos y los demás recursos financieros de la Hacienda estatal y d) los recursos que constituyen la tesorería de las entidades dependientes de las administraciones autonómicas o locales³⁵.

Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional

El concepto de patrimonio comprende tanto los bienes de dominio público como los bienes de dominio privado. En particular, el patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma. El primero se gestiona por la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y, los segundos, por los propios organismos públicos con sujeción a la LPAP (artículo 9 de la LPAP).

No debemos confundir el patrimonio del Estado con el patrimonio nacional. La Constitución reserva a la ley la regulación de ambos, su administración, defensa y conservación (artículo 132.3). El patrimonio del Estado se regula con carácter general en la LPAP y el patrimonio nacional en la Ley 23/1982, de 16 de junio. El patrimonio nacional está compuesto por los bienes del Estado afectos al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de las funciones que la Constitución les encomienda. También se incluyen en este patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos. Los bienes y derechos integrados en el patrimonio nacional son inalienables, imprescriptibles e inembargables y tienen un régimen jurídico muy próximo al de los bienes de dominio público.

Como regla general, los bienes del patrimonio del Estado se entienden adquiridos con el carácter de bienes patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público (artículo 16 LPAP).

Los **bienes** (y derechos) que integran el patrimonio de las administraciones públicas pueden ser de **dos clases**: bienes de dominio público (demaniales) o bienes de dominio privado (patrimoniales).

La distinción entre bienes de dominio público y privado está presente en el ámbito de la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

Con respecto al **Estado**, el art. 132.2 CE indica que son bienes de dominio público estatal los siguientes: los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Por su parte, el Código civil distingue entre bienes de dominio público y de propiedad privada (arts. 338 a 341). De acuerdo con estos preceptos, son **bienes de dominio público** los siguientes:

- Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
- Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional,

como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

El resto de los bienes que no tengan la consideración de dominio público son bienes de propiedad privada. Los bienes de dominio público, cuando dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los **bienes de propiedad privada**.

En el ámbito del Estado, la distinción entre bienes de dominio público y privado se encuentra más desarrollada en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (arts. 4 a 8 LPAP).

Principios de la gestión y administración de los bienes

La gestión y administración de los bienes de dominio público debe ajustarse a una serie de principios (art. 6 LPAP):

- Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- Ejercicio diligente de las prerrogativas que las leyes otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Cooperación y colaboración entre las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

La gestión y administración de los bienes patrimoniales debe atenerse a los siguientes principios (art. 8 LPAP):

- Eficiencia y economía en su gestión.
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.
- Contribución al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las administraciones competentes.

Los bienes patrimoniales que se encuentren afectos a un uso o servicio público también resultan **inembargables**. En este sentido, se establece que ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajena-

⁽³⁶⁾Arts. 23 LGP y 30.3 LPAP

ción estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general³⁶.

Las disposiciones de la LPAP que tengan el carácter de básicas también se aplican a las **comunidades autónomas** y a las entidades locales³⁷.

⁽³⁷⁾Art. 2.2 y DF 2ª LPAP

2) Explotación y enajenación del patrimonio

Los bienes patrimoniales que integran el patrimonio de las administraciones públicas pueden ser objeto de explotación y enajenación. Los bienes de dominio público no pueden ser enajenados, son inalienables, por lo que solo pueden ser objeto de explotación (utilización).

Con respecto a la **enajenación**, los bienes (y derechos) que tienen el carácter de enajenables son los bienes patrimoniales que no sean necesarios para el ejercicio de competencias y funciones propias de las Administración (art. 131.1 LPAP). El producto de la enajenación de los bienes de la Administración General del Estado se ingresará en el Tesoro y podrá generar crédito en los correspondientes estados de gastos de la Dirección General del Patrimonio del Estado³⁸. Por tanto, las enajenaciones de bienes y derechos (patrimoniales) generan un ingreso para la Administración que tiene la consideración de ingreso patrimonial.

⁽³⁸⁾Art. 133 LPAP

Régimen jurídico de la enajenación de bienes patrimoniales

La LPAP contiene diversas normas sobre competencia, formas y procedimientos para llevar a cabo la enajenación de inmuebles (arts. 135 a 141), muebles (arts. 142 y 143) o derechos de propiedad incorporal (art. 144). También está prevista la cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales (cuya afectación o explotación no se juzgue previsible) para la realización de fines de utilidad pública o interés social (arts. 145 a 151). La cesión gratuita de los bienes del Estado puede ser a favor de comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública. En estos casos, al ser la cesión gratuita, no se generará un ingreso patrimonial.

Por otro lado, el patrimonio de las administraciones públicas también puede ser objeto de lo que se ha denominado **uso y explotación**, en definitiva, negocios diferentes de la enajenación propiamente dicha. Pueden ser objeto de esta clase de negocios tanto los bienes de dominio público como los bienes patrimoniales, mientras que solamente los bienes patrimoniales pueden ser objeto de enajenación. En este sentido, debemos distinguir entre utilización de los bienes de dominio público, por un lado, y explotación de los bienes patrimoniales, por otro.

En general, se puede afirmar que la utilización de los bienes de dominio público puede dar lugar tanto a ingresos de derecho público como de derecho privado. El primer caso sería el de un tributo (tasa) por el uso del dominio público o por la prestación de un servicio público o, también, un precio público por determinados servicios públicos. Los tributos y los precios públicos son ingre-

sos de derecho público. Pero los bienes de dominio público también pueden dar lugar a ingresos de derecho privado en concepto de contraprestación por la utilización del bien, tal y como sucede cuando tales bienes son explotados mediante contratos privados.

Por otro lado, los bienes patrimoniales, además de ser enajenables, pueden ser objeto de distintas formas de explotación que también darán lugar a ingresos para los entes públicos. Así, los bienes patrimoniales que no estén destinados a ser enajenados son susceptibles de un aprovechamiento rentable. La explotación de estos bienes debe ser autorizada por el órgano competente³⁹.

(39) Art. 105 LPAP

La posibilidad de que la explotación de bienes patrimoniales genere ingresos públicos de derecho privado se expresa claramente en el art. 108.1 LPAP, según el cual las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se ingresarán en el Tesoro Público con aplicación a los pertinentes conceptos del presupuesto de ingresos, haciéndose efectivos con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado.

3) Ingresos derivados del patrimonio

El patrimonio de las administraciones públicas, entendido como el conjunto de bienes y derechos de cualquier naturaleza (de dominio público y bienes patrimoniales) es susceptible de generar **ingresos de derecho público** y de **derecho privado**. Entre los primeros, podemos encontrar tributos (tasas por el uso del dominio público) y, entre los segundos, ingresos de carácter patrimonial que se rigen por normas de derecho privado. De este modo, no existe una total identificación entre bienes de dominio público e ingresos de derecho público, por un lado, y bienes de dominio privado (patrimoniales) e ingresos de derecho privado, por otro.

Ingresos de derecho público y de derecho privado

En principio, los bienes de dominio público están afectos a la satisfacción de necesidades públicas y no tienen como fin obtener ingresos. Sin embargo, sucede que los bienes de dominio público pueden generar tanto ingresos de derecho público como de derecho privado. Como ejemplos del primer caso, ya nos hemos referido a la tasa por uso del dominio público o prestación de un servicio público o a los precios públicos. En estos supuestos, los bienes demaniales que forman parte del patrimonio de la Administración pueden generar ingresos de derecho público, tales como tributos o precios públicos. Además, los bienes demaniales también pueden producir ingresos de derecho privado. Como ejemplo, podemos citar el precio incluido en un contrato de concesión para la utilización de un bien de dominio público o la renta obtenida por el Estado mediante la explotación directa de un bien de dominio público (montes demaniales o minas).

Por otra parte, los bienes de dominio privado o bienes patrimoniales constituyen una fuente de ingresos para los entes públicos. En general, los ingresos que se obtienen mediante la explotación o enajenación de estos bienes son ingresos públicos de derecho privado. Como ejemplo, podemos referirnos a los ingresos que obtiene el Estado cuando realiza una actividad empresarial por medio de entidades públicas (el Estado actúa como una empresa privada), los ingresos que obtiene el Estado en su condición de propietario, o como partícipe en otras empresas públicas o privadas (el Estado actúa como accionista) o, en general, los ingresos derivados del arrendamiento o enajenación de bienes muebles, inmuebles o incorporales de su propiedad. No obstante, también es posible encontrar

ingresos de derecho público derivados de la propiedad patrimonial del Estado, tales como los ingresos derivados de la publicación de anuncios en el BOE.

2.4. Los ingresos monopolísticos

A pesar de la importancia que han tenido los monopolios en España en épocas pasadas, en la actualidad, desde la incorporación a la Unión Europea, los monopolios han sufrido importantes modificaciones hasta que prácticamente han llegado a desaparecer.

Una situación de monopolio se produce cuando un determinado bien o servicio se vende o se presta exclusivamente por un único operador. En una situación como la descrita no existe libre competencia, ya que el tráfico de bienes o servicios se va a realizar por un solo oferente que se sitúa en una posición privilegiada.

En lo que respecta a los ingresos públicos, debemos **distinguir** entre **monopolios de hecho** y **de derecho**. Los primeros se producen por las propias circunstancias del mercado, por ejemplo, un producto que solo se obtiene en determinadas zonas o que solo lo fabrica una empresa debido a diversas circunstancias (rentabilidad del producto, inversión, etc.). Los segundos están amparados por el ordenamiento jurídico, en este caso, es una norma la que establece la situación de monopolio al autorizar exclusivamente a un operador la comercialización de bienes o servicios.

En sentido estricto, los **ingresos monopolísticos** son los que derivan de un monopolio de derecho, puesto que el mismo ha sido creado expresamente por el Estado para intervenir en la economía.

Los monopolios de derecho pueden ser, a su vez, de dos clases: **monopolios fiscales** y **no fiscales**. Los primeros se crean con el fin primordial de obtener ingresos públicos, mientras que los segundos tienen como finalidad mejorar un determinado servicio. Tradicionalmente, entre los monopolios fiscales se citaban como ejemplo los monopolios de tabacos y petróleos y, entre los monopolios no fiscales, figuraba el del servicio de correos y telégrafos. No obstante, los fines fiscales y no fiscales son compatibles y la creación de monopolios por parte del Estado suele tener por objeto ambas finalidades, si bien es frecuente referirse a unos u otros en función de cuál sea su finalidad principal.

La creación de monopolios de derecho está reservada a la ley en virtud del art. 128.2 CE. Este precepto reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y señala que:

“mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo, acordarse la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Lectura recomendada

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

Este artículo supone una excepción al principio de libertad de empresa consagrado en el art. 38 CE.

En términos generales, podemos afirmar que los **ingresos monopolísticos** son todos aquellos ingresos públicos que derivan de una situación de monopolio. Pueden generarse ingresos tributarios e ingresos patrimoniales.

Ingresos tributarios y patrimoniales derivados de un monopolio

a) Ingresos tributarios. Estos ingresos pueden derivar de la prestación del servicio monopolizado, en cuyo caso, el ingreso será una tasa. También son ingresos tributarios derivados de un monopolio los impuestos que gravan la renta obtenida por la empresa que explota el monopolio (en caso de que la explotación no la realice directamente el Estado).

b) Ingresos patrimoniales. Estos ingresos pueden derivar de la explotación directa del monopolio por parte del Estado o de los beneficios que este obtenga como accionista en la empresa a la que se ha concedido la explotación del monopolio. En ambos casos son ingresos de derecho privado derivados de la explotación del patrimonio del Estado.

Ahora bien, los ingresos monopolísticos propiamente dichos (en sentido estricto) se producen cuando el Estado cede a un tercero la explotación del monopolio. La renta que la empresa concesionaria debe abonar al Estado por este concepto sería un ingreso monopolístico. Se trata, normalmente, de un porcentaje que la empresa debe abonar al Estado en función de los ingresos que esta obtenga con la explotación del monopolio.

Los ingresos públicos derivados de los monopolios

Los ingresos monopolísticos, en sentido amplio (es decir, los derivados de un monopolio), pueden ser de derecho público (tributos) o de derecho privado (patrimoniales y monopolísticos en sentido estricto). De este modo, debemos distinguir el concepto amplio de ingresos monopolísticos del concepto más estricto que se refiere exclusivamente a la renta que obtiene el Estado por ceder a un tercero la explotación del monopolio. Esta renta se concreta normalmente en un porcentaje de participación del Estado sobre los beneficios que obtiene la compañía arrendataria del monopolio.

Los monopolios han sido frecuentes en épocas pasadas y han tenido por objeto diversos productos y servicios (sal, azúcar, cerillas, correos y telégrafos, tabaco, petróleo, etc.). Sin embargo, desde la incorporación de España a la Unión Europea, **los monopolios han ido desapareciendo** debido a la adaptación de nuestro derecho a los principios y normas comunitarias en materia de libre competencia.

En España han tenido gran importancia los monopolios de tabacos y petróleos (este último ya derogado). En la actualidad, todavía subsisten los monopolios de tabacos y loterías, aunque se refieren a sectores muy concretos y limitados.

Los monopolios de tabacos y loterías

La Ley 13/1998, de Ordenación del Mercado de Tabacos, declaró prácticamente la extinción de monopolio. De acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, esta Ley ha eliminado el monopolio de tabacos en las fases de fabricación, importación y comercio al por mayor, pero lo ha mantenido en la venta minorista. De este modo, subsiste el monopolio del comercio al por menor de labores de tabaco a favor del Estado a través de la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre.

El monopolio de comercio al por menor de labores de tabaco constituye un servicio público. La justificación del monopolio se encuentra en el control que debe ejercer el Estado sobre este producto debido a su notable repercusión aduanera y tributaria. Por otra parte,

la red minorista de Expendedurías de Tabaco y Timbre, pretende evitar la aparición de oligopolios que podrían afectar negativamente a los consumidores (recortar el derecho de opción del consumidor y promocionar el consumo de tabaco).

Por otra parte, el sector del juego está abierto a una pluralidad de operadores, por lo que el monopolio en este sector presenta bastantes excepciones. Sin embargo, el gran volumen de juego asociado a las loterías y los riesgos de fraude y criminalidad (blanqueo de capitales), justifican una reserva de esta actividad en favor de determinados operadores, ya sean públicos o privados. En este sentido, existe una reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías, de ámbito estatal, a favor de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

En relación con los ingresos derivados de la lotería, técnicamente, no existen ingresos monopolísticos en sentido estricto. Téngase en cuenta que la explotación de la actividad no está cedida a un tercero (como sucedía en los monopolios de petróleo o tabacos) sino que el Estado gestiona directamente la lotería a través de una sociedad estatal (aunque en la misma se permite que puedan participar inversores privados). Por este motivo, los ingresos que obtiene el Estado a través de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, tendrán generalmente el carácter de ingresos patrimoniales (por ejemplo, los derivados de la venta de billetes de lotería).

Lectura recomendada

Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

3. Gasto público y presupuesto

3.1. El derecho del gasto público

El gasto público forma parte de la **actividad financiera** de los entes públicos. Tal actividad financiera está justificada por la ineludible necesidad que tienen los entes públicos de disponer de recursos económicos para el cumplimiento de sus fines. En una primera aproximación, el gasto público puede entenderse como una salida de fondos del patrimonio de un ente público con la finalidad de satisfacer las necesidades económicas que le compete atender.

El **carácter jurídico** es una de las notas fundamentales de la actividad financiera, y ello entendido en un doble sentido, porque en un Estado de derecho toda la actividad pública se hace con sujeción al ordenamiento, y porque consiste en el ejercicio de funciones que se desarrollan a través de procedimientos. En consecuencia, tal actividad es objeto de estudio del derecho financiero, que se ocupa del estudio de las normas reguladoras de los ingresos y de los gastos destinados a satisfacer las necesidades económicas de carácter público. Por ello, ahora nos centraremos en el análisis jurídico del gasto público y del instrumento fundamental a través del que se manifiesta, el presupuesto de los entes públicos.

Se puede entender por **gasto público** el instituto jurídico cuya finalidad es la satisfacción de necesidades económicas de carácter público, a través de un elenco de potestades que se atribuyen a los entes públicos en el marco de un procedimiento administrativo complejo y cuyo ejercicio origina una salida de fondos del ente público.

Los **principios constitucionales** del **gasto público** se pueden describir como los criterios generales, plasmados en la Constitución, que deben informar la actuación de los poderes públicos en este ámbito de la actividad financiera.

En primer lugar, el **principio de asignación equitativa** de los **recursos públicos** se recoge en la CE, que establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos⁴⁰”. En cuanto al significado de este principio de equidad, el mismo equivale al principio de justicia material en el gasto público y hace referencia a diversos aspectos que se exponen a continuación.

⁽⁴⁰⁾Art. 31.2 CE

La asignación equitativa de los recursos públicos comporta, al menos, tres exigencias fundamentales: en primer lugar, garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas; en segundo lugar, la ausencia de discriminaciones, tanto en sentido absoluto, de unas necesidades respecto a otras, como en sentido relativo, referente a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública; y en tercer lugar, la interdicción de la arbitrariedad.

Los **principios de eficiencia y economía** se plasman en el art. 31.2 CE, en el que se ordena que la programación y ejecución de los recursos públicos “responderá a los criterios de eficiencia y economía”. Son criterios de racionalidad económica y, por tanto, auténticos principios o criterios de limitación de las decisiones financieras que tienen como destinatario natural a la Administración. Puede decirse que el significado de estos principios de eficiencia y economía consiste en que las decisiones en materia financiera se hagan con el mejor criterio económico posible y con la debida selección de las necesidades prioritarias.

Por lo que respecta a los gastos públicos, el principio de reserva de ley se recoge en diversos preceptos de la Constitución⁴¹. El significado de este principio de legalidad tiene una doble dimensión: normativa, supone que la regulación de la materia financiera debe hacerse mediante ley (principio de reserva de ley); y aplicativa, conlleva el sometimiento al control de legalidad de la actuación administrativa en materia financiera (principio de legalidad administrativa). El principio de reserva de ley en materia financiera se justifica debido a que las decisiones sobre ingresos y gastos públicos, dada su relevancia para el ciudadano, han de ser reguladas por las normas jurídicas de mayor rango jerárquico y emanadas del órgano legislativo, que es el de máxima representación de los ciudadanos.

En cuanto a la **distribución competencial en materia de gasto público** en España, la CE no atribuye la potestad de gasto exclusivamente a una sola de las entidades políticas, sino que lo distribuye, básicamente, en función de los distintos ámbitos territoriales en los que se organiza política y administrativamente el Estado español. En efecto, la Constitución atribuye poder de gasto tanto al Estado como a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, si bien esta atribución es desigual entre estas entidades políticas. Además, la Constitución autoriza al Estado la cesión de competencias a las organizaciones internacionales, y ello fundamenta el que también la UE tenga competencias al respecto⁴².

En cuanto a las **fuentes del derecho del gasto público**, procede destacar como norma general la Ley General Presupuestaria que indica⁴³, por un lado, cuáles son las demás normas básicas reguladoras en la materia, al hacer referencia al

Lectura recomendada

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

⁽⁴¹⁾Arts. 66.2, 133.4 y 134.6 CE

⁽⁴²⁾Art. 93 CE

⁽⁴³⁾Art. 4 LGP

régimen económico y financiero del sector público estatal, y, por otro, considera también de aplicación supletoria las demás normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho común.

Normativa aplicable en materia de gasto público

Ha de tenerse en cuenta que el ámbito de aplicación de la LGT se circunscribe al sector público estatal, quedando fuera de su alcance las comunidades autónomas y entes locales, aunque en su regulación se tome como base, con las adaptaciones necesarias, la citada LGP.

A este respecto, la normativa básica autonómica se encuentra tanto en los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma, como en sus leyes generales de Hacienda, mientras que en el caso de las entidades locales habrá que acudir al título VI del TRLHL.

Por último, junto a las normas citadas ocupan un papel significativo evidente las leyes anuales de presupuestos de los distintos entes públicos territoriales y, particularmente, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

3.2. Concepto, naturaleza y contenido del presupuesto

1) Concepto de presupuesto

El **concepto** de presupuesto viene determinado por la perspectiva de análisis que respecto del mismo se adopte. Así, desde el punto de vista **económico**, representa un plan de la actividad financiera y, por tanto, una ordenación de las necesidades públicas según su respectiva prioridad. Desde el punto de vista **político**, supone la plasmación de una determinada ideología, así como la adopción de decisiones de gran trascendencia para los ciudadanos, y en definitiva para el propio Estado. Y desde el punto de vista **jurídico**, significa que la actuación financiera de los entes públicos se encuentra sometida, vinculada a normas jurídicas. Nos centraremos, lógicamente, en ofrecer un concepto jurídico de presupuesto.

Definición de presupuesto

La CE no contempla una definición de presupuesto pero establece su contenido necesario, al indicar que “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” (art. 134.2 CE). Por su parte, la LGP dispone que los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal y que determinarán: las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer y los derechos a reconocer (arts. 32 y 33 LGP).

Dos son los aspectos que configuran el presupuesto: su **contenido**, es decir, las obligaciones y los derechos a liquidar, o lo que es lo mismo, gastos e ingresos; y los **efectos jurídicos** de ese contenido, esto es, los gastos que como máximo se pueden efectuar y los ingresos que se prevé conseguir en el ejercicio presupuestario.

Puede **definirse** el **presupuesto** como el acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican, y en el que se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.

2) Naturaleza del presupuesto

La aprobación del presupuesto por el órgano que ostenta la máxima representación popular, es decir, por el órgano legislativo es una conquista histórica de los regímenes parlamentarios.

Dicha aprobación se realiza mediante la forma normal de manifestarse el poder legislativo, es decir, **mediante una ley**, y de esta manera, el programa de actuación gubernamental que refleja el presupuesto como plan financiero de ingresos y gastos, al ser autorizado por el Parlamento, se convierte en una norma jurídica con rango y forma de ley, que autoriza al poder ejecutivo para la realización o puesta en práctica del mencionado plan de actuación financiera.

De las normas constitucionales que regulan los Presupuestos Generales del Estado puede extraerse la conclusión de que la ley que los aprueba es una **ley especial y especializada**, al estar afectada por una serie de circunstancias jurídicas que no se aplican a otras leyes.

Tales circunstancias son, sistemáticamente, las siguientes:

- Tiene un contenido propio y exclusivo, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo.
- Goza de un procedimiento específico para su elaboración, aprobación, ejecución y control.
- Tiene una eficacia temporal limitada al ejercicio anual, salvo el supuesto excepcional de la prórroga presupuestaria.
- En determinadas circunstancias, el Gobierno, cuando la ejecuta, está facultado para variar el contenido aprobado inicialmente por las Cortes Generales.
- Y por último, la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene limitada la capacidad de introducir innovaciones o modificaciones en el ordenamiento jurídico, particularmente en el ámbito tributario.

El carácter legal de los PGE

Los LPGE se configuran como una ley especial y especializada con una serie de peculiaridades que se derivan de ese carácter y no de su naturaleza jurídica.

3) Contenido del presupuesto

Para determinar el **contenido** de las Leyes de PGE ha de tomarse como punto de partida la CE, cuando establece que los mismos incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado⁴⁴.

⁽⁴⁴⁾Art. 134.2 CE

Este precepto constitucional, cuyo desarrollo se contempla en la LGP, permite mantener que el contenido de las Leyes de PGE está constitucionalmente definido, pudiendo sistematizarse distinguiendo: el ámbito subjetivo, el ámbito objetivo y la parte dispositiva o texto articulado.

a) Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de los PGE o, lo que es lo mismo, la determinación de lo que la CE denomina **sector público estatal**, se delimita, como se ha indicado, en la LGP⁴⁵.

⁽⁴⁵⁾Arts. 2, 3 y 33.1 LGP

El contenido de estos preceptos permite diferenciar dentro del ámbito institucional o subjetivo de los Presupuestos Generales del Estado **dos grandes bloques**: por una parte, los presupuestos de los órganos constitucionales y del sector público administrativo; y por otra, los presupuestos del sector público empresarial, del sector público fundacional y de los fondos sin personalidad jurídica del art. 2.2 LGP.

b) Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de los PGE se delimita fundamentalmente en la LGP⁴⁶, de donde se desprende que los estados numéricos de los PGE pueden ordenarse en tres categorías: presupuestos administrativos; presupuestos de explotación y de capital, y presupuesto de beneficios fiscales.

⁽⁴⁶⁾Arts. 33.2 y 64 LGP

Los **presupuestos administrativos** están constituidos por los estados de gastos y los estados de ingresos de los entes integrantes del sector público administrativo estatal.

La característica más relevante de estos presupuestos administrativos es que son limitativos y vinculantes en relación con los gastos, y estimativos y no vinculantes en relación con los ingresos.

Los **estados de gastos** los integran los denominados créditos presupuestarios, autorizaciones limitativas para realizar gastos, y elementos necesarios para ejecutar el presupuesto y poder gastar. Son **créditos presupuestarios** cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos

⁽⁴⁷⁾Art. 35 LGP

de los órganos del sector público administrativo, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados⁴⁷.

Los **estados de ingresos** indican las cantidades que durante el ejercicio presupuestario se prevé recaudar para financiar los estados de gastos. Dentro de estos estados se incluirán todos los derechos económicos que el ente público puede obtener bajo cualquiera de las modalidades de ingresos públicos (de derecho público o de derecho privado).

Por otra parte, los **presupuestos de explotación y de capital**, que tienen carácter estimativo, constituyen los estados financieros de los entes no integrados en el sector público administrativo estatal, esto es, del sector público empresarial, del sector público fundacional y de los fondos carentes de personalidad jurídica dotados mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

Los presupuestos de explotación y de capital

Estos presupuestos de explotación y de capital detallarán los recursos y las dotaciones anuales correspondientes a la sociedad o ente de que se trate, estando constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del cuadro de financiación correspondiente al ejercicio. Como anexo se acompañará una previsión del balance de la entidad, así como la documentación complementaria que determine el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por último, el **presupuesto de beneficios fiscales**, que se integra en la parte dispositiva de las leyes de PGE, aunque en la ordenación sistemática figura como anexo al estado de ingresos, es la previsión cuantitativa o monetaria de las cantidades que el Estado va a dejar de recaudar en el año natural por dichos beneficios fiscales (exenciones, reducciones, deducciones, desgravaciones...) contemplados en las normas tributarias vigentes en el ejercicio presupuestario de que se trate.

c) Parte dispositiva

La parte dispositiva de las Leyes de PGE o texto articulado se vincula a los estados numéricos y pretende **darexplicación** y **sentido** al **contenido** del documento contable que recogen las leyes de presupuestos. Así pues, esta parte dispositiva debe recoger las normas relativas a la aprobación de los presupuestos y de sus modificaciones, así como las normas de gestión presupuestaria.

La parte dispositiva

La parte dispositiva de los presupuestos es la que se publica en el BOE y que se conoce como LPGE.

Además de estas, que constituyen su contenido esencial, la parte dispositiva suele incluir disposiciones sobre materias conexas, que constituyen su **contenido no esencial**:

- Disposiciones relativas a obligaciones con cargo a la Hacienda pública, generadas por otras normas, pero necesitadas para su efectividad de la correspondiente dotación dineraria a los órganos encargados de su gestión

(por ejemplo, normas sobre retribuciones de funcionarios o sobre pensiones de la Seguridad Social).

- Normas relativas a operaciones financieras que, entre otras cosas, autorizan la emisión de deuda pública.
- Preceptos que actualizan las leyes tributarias, así como las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Normas relativas a transferencias de recursos del Estado a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, en cumplimiento de los sistemas de financiación vigentes.

Entre las disposiciones no estrictamente presupuestarias del articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destacan las relativas a la **materia tributaria**. Y respecto de las mismas, la CE⁴⁸ establece que “la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”. Este precepto regula dos situaciones claramente diferenciadas: la creación de tributos y la modificación de tributos.

⁽⁴⁸⁾Art. 134.7 CE

Las Leyes de PGE **no pueden crear tributos**. Con esta limitación se está impidiendo a las Leyes de Presupuestos que establezcan tributos, es decir, normas que afecten al presupuesto de hecho de las tributarias, articulando hechos imponderables distintos de los existentes o bien modificando los ya existentes. En cambio, no hay que entender prohibida la derogación o supresión de tributos por las Leyes de Presupuestos, ya que nada dice la Constitución al respecto, y en cuanto se trata de una ley ordinaria reguladora de la materia relativa a los ingresos, podría estar justificada la supresión de algún tributo mediante una ley de presupuestos.

El art. 134.7 CE prescribe además que la Ley de PGE **puede modificar tributos**, cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Ley tributaria sustantiva y modificaciones tributarias

De acuerdo con la STC 27/1981, de 20 de julio, la “ley tributaria sustantiva se refiere a cualquier ley (propia del impuesto o modificadora de esta) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria”. En todo caso, parece requerirse que la autorización contemplada en las leyes tributarias para su modificación por las presupuestarias sea lo suficientemente precisa y concreta para poder considerar cumplido el requisito del art. 134.7 CE. Junto a las modificaciones de aspectos concretos o regulaciones de figuras tributarias, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado han modificado en ocasiones normas tributarias de alcance general, reguladas incluso en la LGT, aunque el TC se ha mostrado casi siempre contrario a la regulación de cuestiones sustanciales del régimen tributario general mediante Ley de Presupuestos. En este sentido, véanse, entre otras, la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, y la Sentencia 195/1994, de 28 de junio.

En lo que atañe a lo que se comprende por “modificaciones de los tributos” habría que entender cualesquiera de las que afecten al mandato o consecuencia jurídica de las normas tributarias o, si se prefiere, que se refieran a la cuantificación de la deuda tributaria, pero no al hecho imponible o presupuesto de hecho de dichas normas. En gran medida la discusión sobre el sentido de la expresión “modificar tributos” ha sido provocada por el TC al admitir, en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, la posibilidad de que la Ley de

Presupuestos proceda, sin que exista una ley tributaria sustantiva que así lo prevea, a la “mera adaptación del tributo a la realidad”. Esta opinión ha causado la casi unánime discrepancia doctrinal, puesto que supone hacer una distinción que el precepto constitucional no contempla y que, además, puede dejar el precepto sin contenido, porque es difícil pensar en una modificación que no suponga una adaptación del tributo a la realidad.

3.3. Efectos jurídicos y estructura del presupuesto

1) Efectos jurídicos

Los **efectos jurídicos** de la **parte dispositiva** de la Ley de Presupuestos son diferentes en función de la variedad de normas que se incluyen en esta parte de la ley, como se ha visto al analizar su contenido en el epígrafe anterior.

Efectos jurídicos de la parte dispositiva

Los efectos de las normas explicativas del presupuesto, es decir, de las normas relativas a la aprobación de los presupuestos, de sus modificaciones y de las normas relativas a la gestión presupuestaria, que constituyen su contenido esencial, serán los mismos que tengan los ingresos y gastos públicos presupuestados, ya que son normas complementarias de estos.

En cuanto a los efectos del resto de las normas integrantes de esta parte dispositiva de la Ley de Presupuestos, que constituyen su contenido secundario o no esencial (gastos de personal, pensiones públicas, normas tributarias o cotizaciones sociales...), serán los propios de las leyes ordinarias.

En cuanto a los **efectos jurídicos sobre los ingresos públicos**, la LGP⁴⁹, al referirse al sector público administrativo estatal, establece que los PGE determinarán los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio. Esto supone que los estados de ingresos constituyen una mera previsión y, como tal, no producen inicialmente vinculación jurídica limitativa alguna, puesto que no obligan a alcanzar la cifra presupuestada.

⁽⁴⁹⁾Art. 33.2.b LGP

En cambio, el presupuesto despliega toda su **eficacia jurídica** respecto de los **gastos públicos**, ya que la esencia de la institución presupuestaria reside en su doble carácter de autorización y límite al poder ejecutivo para poder realizar gastos públicos. Al respecto, los PGE determinarán las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos integrados en el sector público administrativo⁵⁰.

⁽⁵⁰⁾Art. 33.2.a LGP

Para analizar con más detalle los efectos jurídicos del presupuesto sobre los gastos públicos, conviene tener presentes sus dos aspectos: el interno y el externo. Desde el **punto de vista interno**, el gasto público es la consecuencia de la decisión administrativa de emplear fondos públicos para satisfacer una necesidad pública, decisión que se toma y ejecuta siguiendo el correspondiente procedimiento administrativo. Y desde el **punto de vista externo**, el gasto público da lugar a vínculos jurídicos con terceros, que son el cauce a través del cual el Estado obtiene los bienes y servicios que precisa para dar satisfacción a las necesidades públicas.

En el **aspecto interno del gasto público**, el efecto primordial del presupuesto es autorizar o habilitar a la Administración para acordar y ejecutar las decisiones de gasto. Sin la correspondiente autorización presupuestaria la Administración no puede realizar gastos públicos. En términos de la contabilidad pública, esta autorización se traduce en el otorgamiento de un crédito presupuestario al órgano habilitado, pero no incondicional sino limitado, cuantitativa, cualitativa y temporalmente.

En el **aspecto externo del gasto público** hay que referirse a los efectos del presupuesto sobre las obligaciones económicas contraídas por o a cargo del Estado, a los que alude el art. 21.1 LGP, que debe ser interpretado de manera armónica con los arts. 20 y 46 de dicha Ley.

Las obligaciones económicas del Estado

El art. 20 LGP regula el origen de las obligaciones económicas del Estado estableciendo que “las obligaciones de la Hacienda pública estatal (económicas del Estado y de sus organismos autónomos) nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen”.

Este precepto guarda un evidente paralelismo con el art. 1089 del Código civil (“las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”) y de su contenido se desprende que las obligaciones económicas del Estado, atendiendo a la fuente que las origina, pueden ser voluntarias o *ex lege*.

Además, la LGP señala, por su parte, en qué supuestos son exigibles las obligaciones económicas (*ex lege* y *voluntarias*) de la Hacienda pública; en concreto, establece, en el art. 21.1 LGP que “las obligaciones de la Hacienda pública estatal solo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas”.

El primer supuesto se refiere a la exigibilidad de las obligaciones económicas de la Hacienda pública que deriva de la ejecución de los presupuestos. Al respecto, la LGP clasifica las obligaciones económicas de la Hacienda pública en obligaciones voluntarias o *ex lege*, atendiendo a la fuente que las origina.

El segundo supuesto a examinar respecto a la exigibilidad de las obligaciones económicas de la Hacienda pública se refiere a las obligaciones de pago derivadas de sentencia judicial firme condenatoria para la Administración. Debe tenerse en cuenta que la sentencia judicial no tiene la virtualidad de generar, por sí misma, crédito presupuestario con el que atender al cumplimiento de dicha obligación de pago, pero sus efectos jurídicos comportan la dotación del correspondiente crédito presupuestario. Así pues, en ausencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, la sentencia comporta el deber para la Administración de solicitar y obtener crédito presupuestario suficiente para atender la obligación de pago derivada de la sentencia judicial, de manera que el órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto y si fuere necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial (art. 23.3 LGP).

El tercer y último supuesto que se menciona en el art. 21.1 LGP, hace referencia a las obligaciones de pago derivadas de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas. Se trata de operaciones que están al margen del presupuesto, pero de las que derivan obligaciones de pago, como sucede, por ejemplo, con los pagos que los diferentes ministerios han de hacer a la Hacienda pública por las retenciones que deben practicar a cuenta del IRPF en los sueldos que satisfacen a su personal. Aunque en estos casos no existe crédito presupuestario específico para atender al pago de estas retenciones, la ejecución de los créditos destinados a gastos de personal obligará al pagador a practicar las correspondientes retenciones a cuenta del IRPF de su personal, así como a ingresar su importe en la Hacienda pública. Otro tanto puede decirse también en el supuesto de ingreso de cantidades indebidas, en el que la Administración está obligada a devolverlas.

2) Estructura de los presupuestos

La **estructura** de los PGE puede definirse como aquella forma de organizar o clasificar los ingresos y gastos en base a diversos criterios legal o reglamentariamente establecidos.

En efecto, si se ha dicho en el caso de los gastos que cada crédito presupuestario representa un gasto al que determina cualitativa, cuantitativa y temporalmente, es necesario establecer unos criterios que permitan identificar quién realiza el gasto, en qué se gasta y cómo se emplean los recursos públicos. Esta función, como se verá más adelante, la cumplen los llamados criterios de estructura presupuestaria.

a) Estructura del estado de ingresos

Los estados de ingresos de los presupuestos de las entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo se estructuran siguiendo una **clasificación orgánica** y una **clasificación económica**.

La **clasificación orgánica** de los ingresos permite distinguir entre los que corresponden a la Administración General del Estado, los de la Seguridad Social y los de cada uno de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo.

La **clasificación económica** agrupa los ingresos en función de su origen en operaciones corrientes, de capital o financieras.

Los **capítulos de ingresos** (un dígito) **se desglosarán** en artículos (dos dígitos) y estos, a su vez, en conceptos (tres dígitos) que podrán dividirse en subconceptos (cuatro o más dígitos).

Capítulos del presupuesto de ingresos

- Capítulo 1. Impuestos directos y cotizaciones sociales.
- Capítulo 2. Impuestos indirectos.
- Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes.
- Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.
- Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.
- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

b) Estructura del estado de gastos

De acuerdo con la LGP, el presupuesto de gastos sigue una triple clasificación: por programas, orgánica y económica, con arreglo a los siguientes criterios: la organización del sector público estatal (clasificación orgánica); las finalidades u objetivos que se pretenden conseguir (clasificación por programas), y la naturaleza económica de los gastos (clasificación económica).

En primer lugar, existe una **clasificación orgánica** o administrativa, correspondiente a una concepción clásica del documento presupuestario, y que agrupa los gastos atendiendo a la institución u órgano del Estado al que se concede la facultad de realizar ese determinado gasto. La clasificación orgánica permite distribuir el gasto por centros gestores, entendiendo por tales aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria (Estado, organismos autónomos, agencias estatales, Seguridad Social y demás entidades). Permite conocer quién gasta, es decir, cuál es el órgano o agente del sector público estatal responsable de la gestión de los créditos.

La clasificación orgánica se indica con un código numérico indicando los dos primeros dígitos la sección responsable del gasto. A continuación se especifica el servicio (con dos números) o el organismo público (con tres números).

En cuanto a la **clasificación por programas**, este criterio es reflejo de la implantación en nuestro país del presupuesto por programas como técnica presupuestaria tendente a una eficaz asignación de los recursos. En esta clasificación los gastos se recogen en función de los objetivos que se pretenden conseguir, concretando las tareas o actividades que pueden elegirse para darles cumplimiento y evaluando el coste de las mismas. La clasificación por programas permite conocer la finalidad concreta del gasto, ya que precisamente la estructura de programas permitirá diferenciar los de carácter finalista de los instrumentales y de gestión.

Los programas de gasto

Los programas de gasto se estructuran siguiendo un esquema de árbol. Así, los programas de gasto se agrupan formando grupos de programa y estos a su vez se estructuran en políticas de gasto. Las políticas de gasto se integran en cinco áreas de gasto:

- Área de gasto 1. Servicios públicos básicos.
- Área de gasto 2: Actuaciones de protección y promoción social.
- Área de gasto 3: Producción de bienes públicos de carácter preferente.
- Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico.
- Área de gasto 9. Actuaciones de carácter general.

Con independencia de la estructura presupuestaria examinada, los créditos se deben identificar funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto⁵¹. Esta **clasificación funcional** de los gastos en atención a las necesidades a cuya cobertura se destinen (cultura, defensa, etc.) tiene carácter informativo, a efectos de evaluar los programas de gasto.

(51) Art. 40.2 LGP

La última de las clasificaciones de los créditos del estado de gastos que ofrece la LGP es la **clasificación económica** con la cual se indica el objeto del gasto, esto es, qué bienes o servicios se adquieren mediante la utilización de los recursos, en qué consiste la actividad de gasto público, o en general, en qué se emplea el dinero público.

La clasificación por categorías económicas implica la separación de los gastos por capítulos, distinguiendo las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

Clasificación económica

- Capítulo 1. Gastos de personal.
- Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios.
- Capítulo 3. Gastos financieros.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes.
- Capítulo 5. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.
- Capítulo 6. Inversiones reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.
- Capítulo 8: Activos financieros.
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

Al igual que en la clasificación por programas, los créditos pueden tener varios niveles de desagregación y así se incluyen en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, en función de la distinta pormenorización a que se llegue en cuanto a la identificación del bien adquirido o del servicio recibido. En este caso, el grado de desagregación más importante es el concepto, pues en definitiva, es el elemento que va a detallar el gasto de una forma más significativa, además de representar la unidad obligatoria para los entes públicos, ya que los subconceptos pueden no existir con generalidad al suponer una adición auxiliar de información respecto de la clasificación principal de conceptos.

Vinculada a la clasificación económica se encuentra la que obliga a acompañar al proyecto de Ley de PGE, como documentación complementaria, un anexo de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial⁵². Así pues, debe incluirse una clasificación territorial de los gastos de inversión, señalando la distribución de estos gastos que resul-

(52) Art. 37.2.d LGP

ten divisibles por comunidades autónomas y por provincias, permitiendo obtener información sobre el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial y poder valorar el esfuerzo realizado para corregir los desequilibrios territoriales del Estado.

3.4. Los principios presupuestarios

Los **principios presupuestarios** son un conjunto de reglas que disciplinan la institución presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, tratando de asegurar sobre todo un adecuado proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos.

Los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios no deben confundirse con los del gasto público, aunque todos ellos se hayan incorporado a normas jurídicas.

Los principios presupuestarios se clasifican en políticos, contables y económicos. Los políticos están dirigidos a determinar la competencia en materia presupuestaria y asegurar el cumplimiento y control del presupuesto (principios de competencia, unidad, universalidad, especialidad y temporalidad). Los contables se refieren a la manera de formalizar o presentar contablemente el documento presupuestario (principios de presupuesto bruto, unidad de caja, especificación y ejercicio cerrado). Y los económicos tratan de establecer los criterios de naturaleza económica que han de inspirar las decisiones presupuestarias fundamentales (principios de gestión mínima, equilibrio presupuestario y neutralidad).

Lectura recomendada

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

Juridificación de los principios presupuestarios

En España, la juridificación de los principios presupuestarios se ha llevado a efecto en la Constitución y en leyes generales, como la Ley General Presupuestaria y la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En estas normas se recogen: el principio de competencia o de reserva de ley presupuestaria; los principios de unidad, universalidad y no afectación; el principio de especialidad; el principio de estabilidad presupuestaria, y el principio de anualidad.

Los principios jurídico-presupuestarios cumplen, además de su función específica, otra muy relevante, actuar como criterios de coordinación en materia presupuestaria entre los distintos entes territoriales del Estado, permitiendo que la aplicación del gasto público en los distintos niveles territoriales, Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales, sea homogénea, y reflejando objetivos que deben alcanzarse por todos los entes públicos. Por ello, los principios están incorporados también a la normativa básica de los entes públicos citados (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

1) El principio de competencia: la reserva de ley presupuestaria

El **principio de competencia** presupuestaria aparece regulado en la CE cuando indica que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y que corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación⁵³.

⁽⁵³⁾Arts. 66.2 y 141 CE

La consecuencia que interesa subrayar de este reparto competencial es la vigencia del **principio de reserva de ley** en la aprobación del presupuesto, lo cual determina, lógicamente, la ejecución del presupuesto, ya que los entes públicos, solo cuando estén autorizados o habilitados por una ley, podrán realizar gastos públicos (“las administraciones públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes⁵⁴”).

(54) Art. 133.4 CE

Esta reserva de ley en materia presupuestaria se plasma formalmente en la necesidad de una **ley ordinaria** para la aprobación y posterior modificación de los Presupuestos Generales del Estado aprobados, al exigir una ley para aprobar, respectivamente, los PGE, y los créditos extraordinarios y suplementos de crédito⁵⁵.

(55) Arts. 37 y 55 LGP

Resulta conveniente añadir, para terminar el análisis del principio de competencia, que los presupuestos de las **comunidades autónomas** también deberán aprobarse por ley, en este caso autonómica, pero los presupuestos de las **corporaciones locales** no se aprueban por ley, ni estatal ni autonómica, sino por un acuerdo del pleno de la corporación local. En todo caso, por una norma aprobada por el órgano de máxima representación de los ciudadanos en el respectivo ámbito territorial.

2) Los principios de unidad, universalidad y no afectación

El **principio de unidad** se refiere a la forma de presentación del presupuesto y exige que exista un único documento presupuestario, para poder conocer con claridad y rapidez toda la información que ofrece sobre la actividad financiera pública. Por ello, el principio de unidad se opone a la existencia de presupuestos especiales, anejos y/o extraordinarios que sustraigan a determinados entes públicos del bloque de legalidad presupuestaria⁵⁶.

(56) Arts. 134.2 CE y 33.1 LGP

El fundamento del principio de unidad responde, por lo expuesto, a una motivación política, permitir el control del legislativo sobre la total actividad financiera pública. Este control solo es posible con un presupuesto único para el sector público, independientemente de que en el mismo se integren distintos entes públicos dotados de personalidad jurídica.

Por otra parte, debe aclararse que la existencia de presupuestos de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales no vulnera este principio de unidad presupuestaria al exigirse dentro de cada ente con poder financiero, puesto que no impide el control político eficaz sobre la actividad financiera pública en estos ámbitos, sin perjuicio de lo cual, debe resultar posible su consolidación con los del Estado⁵⁷.

(57) Arts. 21 LOFCA y 167 TRLRHL

Lectura recomendada

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

El principio de unidad en el terreno contable

Por último, en el terreno contable, el principio de unidad comporta la unidad de caja, la unidad de cuenta monetaria y la unidad de contabilidad, lo cual significa lo siguiente: los cobros y pagos deben centralizarse en una única caja, lo que proporciona flexibilidad para

sus flujos y previene contra las irregularidades a que fácilmente pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales; deben expresarse en un valor o moneda uniforme, y deben obedecer a un plan contable normalizado.

El **principio de universalidad** representa un aspecto complementario del principio de unidad, por ello aparece expresamente previsto en la Constitución, cuando señala que los PGE “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal⁵⁸”, y también en los artículos de la LGP dedicados al principio de unidad (art. 27.4 LGP), aunque, específicamente, cuando señala que:

“los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso”.

El principio de universalidad presupuestaria deriva del principio de unidad y sirve para dar concreción al mismo, exigiendo que todos los ingresos y gastos figuren en el presupuesto de acuerdo con dos reglas: la **regla del presupuesto bruto**, según la cual los ingresos y gastos deben figurar en el presupuesto de forma explícita o expresa, esto es, sin compensaciones o minoraciones entre ellos, y la **regla de la no afectación**, que prohíbe que determinados ingresos se destinen *a priori* a cubrir determinados gastos.

La regla o **principio de no afectación** supone que los recursos de las entidades del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados⁵⁹. Este principio postula, por tanto, que todos los ingresos públicos se destinen de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos públicos, no pudiéndose otorgar prioridad a una determinada fuente de financiación para la cobertura preferente de unos gastos frente a otros.

En ocasiones, puede ser conveniente **suavizar** la **rigidez** que conlleva la estricta aplicación de la no afectación, puesto que la propia gestión de los ingresos y de los gastos públicos puede aconsejar, en cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia y economía, la existencia de excepciones. En este sentido, junto a la regla general de no afectación se admite la posibilidad de que la ley contemple excepciones. Por ejemplo, en el ámbito local, este principio tiene una eficacia relativa, pues la normativa legal establece una serie de supuestos de afectación, vinculados con carácter general a los gastos de inversión, con lo que puede afirmarse que el principio de no afectación regirá sobre todo en el campo de los ingresos corrientes.

3) El principio de especialidad

En relación con el **principio de especialidad**, hay que partir de la idea de que los créditos presupuestarios suponen una autorización y a la vez un límite para los entes u órganos encargados de la realización del gasto público, por lo que el crédito presupuestario debe estar determinado cualitativa, cuantitativa

⁽⁵⁸⁾Art. 134.2 CE

⁽⁵⁹⁾Art. 27.3 LGP

Afectación e IRPF

La asignación en el IRPF a entidades religiosas y/o a fines de interés social es un caso de ingreso afectado parcial

⁽⁶⁰⁾Art. 27.2 LGP

y temporalmente. Estos tres aspectos que integran el principio de especialidad reflejan los efectos jurídicos de los gastos públicos y suponen el nivel de vinculación al que deben someterse los agentes ejecutorios del gasto público⁶⁰.

El aspecto cualitativo del principio de especialidad implica que se debe realizar el gasto única y exclusivamente en aquello que autoricen los créditos presupuestados. Por ello, la **especialidad cualitativa**, en sentido positivo, exige que la autorización presupuestaria se realice con una suficiente desagregación, indicando las líneas o finalidades concretas del gasto; y en sentido negativo, proscribire la existencia de los denominados créditos presupuestarios globales o genéricos, en los que no se identifica suficientemente el gasto autorizado y que la Administración podría utilizar a su arbitrio con el único límite de su montante.

La LGP proclama la vinculación cualitativa de los créditos presupuestarios al establecer que:

“los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta ley⁶¹”.

(61) Art. 42 LGP

La **especialidad cuantitativa** supone una vinculación para la Administración respecto al *quantum* o cantidades de dinero de que se dispone para la realización de gasto público, en virtud de la autorización conferida por un determinado crédito presupuestario. Así, los créditos para gastos son limitativos, prohibiéndose adquirir compromisos de gasto y obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios autorizados en los estados de gastos y declarando nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación⁶².

(62) Art. 46 LGP

La **especialidad temporal** establece el período en el que deben realizarse los contenidos cualitativo y cuantitativo en los que consiste la autorización para realizar gastos públicos que todo crédito presupuestario comporta. Este aspecto temporal del principio de especialidad es una concreción, en el ámbito de la ejecución del presupuesto –es decir, de la gestión presupuestaria– del principio de anualidad.

En concreto, la anualidad en la ejecución del presupuesto aparece vinculada tanto a la eficacia temporal de los créditos presupuestarios, como a la imputación temporal de ingresos y gastos a un ejercicio presupuestario⁶³.

(63) Art. 34.1 LGP

En cuanto a la primera de ellas, debe indicarse que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto, solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario⁶⁴, sin perjuicio de la imputación de gastos a créditos aprobados para ejercicio distinto.

(64) Art. 49.1 LGP

La imputación temporal de ingresos y gastos

Por lo que se refiere a la imputación temporal de ingresos y gastos (art. 34.1 LGP), los derechos económicos se imputan al ejercicio presupuestario en que se hayan liquidado, es decir, en el que se hayan determinado o cuantificado, aunque no se hayan ingresado en las cajas públicas en dicho ejercicio presupuestario.

Y las obligaciones reconocidas hasta el final del mes de diciembre se imputan al ejercicio presupuestario, siempre que se refieran a gastos públicos efectuados durante el ejercicio con cargo a los créditos presupuestarios aprobados, aunque todavía no se hayan pagado. Así pues, la clave para determinar la imputación temporal de un crédito presupuestario es que una determinada obligación esté reconocida con cargo a las dotaciones aprobadas para un ejercicio presupuestario, durante ese mismo ejercicio. El reconocimiento de la obligación es el acto administrativo que declara la existencia de un crédito exigible frente a la Hacienda pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente (art. 73 LGP).

4) El principio de estabilidad presupuestaria

El origen de la estabilidad presupuestaria se sitúa en los compromisos asumidos por España en función de su pertenencia a la Unión Europea. Así, sin intención de ser exhaustivos, los Estados miembros, con el fin de lograr la unidad económica y monetaria real, deben evitar déficit públicos excesivos, objetivo que se tornó ineludible a raíz del Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado en Ámsterdam el 17 de julio de 1997 y tras las Recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feria de junio del 2000.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Según el citado Pacto, los Estados miembros se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, de forma que el déficit público se mantenga siempre por debajo del 3% del PIB, a precios de mercado, y el volumen total de la deuda pública por debajo del 60% del PIB a precios de mercado. Los Estados se comprometen, además, a presentar anualmente programas de estabilidad (Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria) o de convergencia (Estados no incluidos en la Unión Económica y Monetaria), que serán objeto de dictamen por el Consejo, para impedir que se produzcan déficits excesivos e impulsar la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Para cumplir las exigencias de este Pacto de Estabilidad y Crecimiento y teniendo en cuenta el nivel de descentralización del gasto público, en España se acudió al ordenamiento positivo, a las leyes, regulando el principio de estabilidad presupuestaria a través del texto refundido de la LGEP, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Estas leyes dispusieron la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en todo el sector público español: estatal, autonómico y local.

Además de esta regulación que llevaba vigente en España más de una década, la situación económica que actualmente soporta nuestro país ha obligado a **constitucionalizar la estabilidad presupuestaria**. Ello se ha llevado a cabo a través de la primera reforma de calado de la Constitución⁶⁵, bastante cuestionada por la forma en que se ha llevado a cabo, en la que se ha aprovechado el artículo dedicado hasta fechas recientes a la deuda pública exclusivamente, para dotar de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria.

Lectura recomendada

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 recomendada

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

La reforma de la Constitución

La reforma de la Constitución con relación al principio de estabilidad supone lo siguiente:

Todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera.

Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se establecen **medidas preventivas, correctivas y coercitivas** y de cumplimiento forzoso⁶⁶. Entre las primeras destacan el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y la advertencia de riesgo de incumplimiento; dentro de las segundas se sitúan la autorización de las operaciones de endeudamiento, el informe favorable para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios y los planes económicos-financieros y de reequilibrio; por último, las medidas coercitivas pueden consistir en la necesidad de aprobar acuerdos de no disponibilidad de créditos o depósito con intereses en el Banco de España, convertible en multa, su ejecución forzosa, e incluso, para las entidades locales su disolución en caso de incumplimiento.

⁽⁶⁶⁾Arts. 18 a 26 LOEPSF

5) El principio de anualidad

La **anualidad presupuestaria** se refiere al período de tiempo en que el presupuesto despliega sus efectos jurídicos, de manera que los PGE tendrán carácter anual, concretándose que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural⁶⁷.

⁽⁶⁷⁾Arts. 134.2 CE y 34.1 LGP

Dentro de la anualidad es preciso distinguir dos aspectos conceptualmente distintos y que responden a momentos diferentes del ciclo presupuestario: el principio de **anualidad presupuestaria**, por el que los presupuestos deben aprobarse cada año, y el principio de **especialidad temporal**, según el cual los presupuestos deben ejecutarse dentro del período del año.

La **anualidad en la aprobación** del presupuesto significa que las Cortes Generales deben aprobar cada año los PGE para el ejercicio siguiente. Esta periodificación anual se considera que es la más acertada, dado el volumen de ingresos y gastos que contemplan actualmente los PGE, ningún otro período

de tiempo, superior o inferior, resulta más adecuado para realizar previsiones de ingresos y aprobar habilitaciones de gastos, y tampoco para controlar su posterior ejecución.

Ahora bien, la aplicación estricta de la anualidad en la aprobación del presupuesto suscita básicamente dos problemas: los derivados de la falta de Ley de PGE al inicio del ejercicio presupuestario; y los derivados de la necesidad de efectuar gastos públicos con una duración superior al año. Para solventar estos dos problemas, se admiten sendas excepciones en la aplicación de la anualidad en la aprobación del presupuesto: la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior y el reconocimiento de ciertos gastos plurianuales.

Se establece que:

“si la Ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos⁶⁸”.

(68) Art. 134.3 CE

La **prórroga** de los **presupuestos** cubre el vacío normativo que puede producir la acotación anual de la Ley de PGE, evitando que se paralice la actividad económica del Estado.

La satisfacción de las necesidades colectivas puede requerir la realización de gastos públicos que se desarrollen temporalmente a lo largo de varios ejercicios presupuestarios, lo que conlleva la exigencia de abordar el tratamiento presupuestario de los **gastos públicos de carácter plurianual** (también llamados compromisos de gasto para ejercicios futuros), que debe adaptarse a la anualidad presupuestaria⁶⁹.

(69) Arts. 47 y 48 LGP

En todo caso, debe advertirse que el mantenimiento de los gastos plurianuales depende siempre de su ratificación por las leyes anuales de Presupuestos, sin perjuicio del deber de indemnizar a la otra parte contratante por las pérdidas económicas o de otra índole que el incumplimiento del compromiso del gasto pudiera conllevar.

4. El ciclo presupuestario

El **ciclo presupuestario** o, lo que es lo mismo, los distintos momentos que configuran temporalmente el régimen jurídico de la institución presupuestaria, consta de cuatro fases: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control.

El ejercicio de competencias en el ciclo presupuestario

En el ciclo presupuestario se pone de manifiesto la existencia de un cúmulo de competencias atribuidas tanto al poder ejecutivo como al poder legislativo, lo que es nota distintiva de la materia presupuestaria frente a otras esferas del poder público. En materia presupuestaria se da una función compartida entre el Gobierno y el Parlamento, puesto que sin la actuación de ambos la actividad de gasto público no sería posible. Así, básicamente, las fases de elaboración y ejecución del presupuesto corresponden al poder ejecutivo, mientras que las fases de aprobación y control corresponden al poder legislativo. Sin perjuicio de lo cual, ejercen funciones de control, en la fase de ejecución, la propia Administración a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y también un ente jurisdiccional externo como es el Tribunal de Cuentas, contemplado en el art. 136 CE como órgano supremo de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del resto del sector público.

4.1. Elaboración del presupuesto

La **elaboración** de los presupuestos consiste, en rigor, en la elaboración del proyecto de ley de PGE, es decir, en su preparación y redacción.

Así, corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE, de manera que este deberá presentarlos ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior⁷⁰, por lo tanto, antes del 1 de octubre del año anterior al que deban surtir efectos y aplicarse los presupuestos a aprobar.

Referentes previos

La elaboración de los PGE tiene tres referentes previos previstos en el ordenamiento jurídico, y cuya función es facilitar o garantizar el cumplimiento de las exigencias que derivan del principio de estabilidad presupuestaria. Son concretamente los siguientes:

- 1) El escenario presupuestario plurianual.
- 2) Los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- 3) El límite del gasto no financiero del presupuesto del Estado (Administración general y órganos constitucionales), que se aprueba junto con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Pueden diferenciarse **tres fases** en el procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de PGE: la proposición de anteproyectos parciales; la formación del anteproyecto de ley; y la aprobación del proyecto de ley.

Lectura recomendada

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

⁽⁷⁰⁾Art. 134.1 y 3 CE

La primera fase es la de proposición de anteproyectos parciales. Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices de distribución de gasto hayan establecido. Estas directrices se determinarán por el Ministerio de Economía y Hacienda, para lo cual se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto, que deberá respetar las prioridades, límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir. Estas propuestas y el resto de la documentación necesaria para elaborar los PGE se remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda normalmente antes del 1 de mayo.

Anteproyectos parciales

Esta fase tiene lugar en cada órgano con dotaciones diferenciadas en los PGE.

La segunda fase es la de formación del anteproyecto de Ley de PGE. La Dirección General de Presupuestos elaborará los estados de gastos y de ingresos del anteproyecto de PGE. Corresponde al ministro de Economía y Hacienda elevar al Gobierno el anteproyecto de la Ley de PGE, normalmente antes del 15 de septiembre⁷¹.

⁽⁷¹⁾Art. 36.5 LGP

Anteproyecto de LPGE

En la actualidad es competencia del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La tercera y última fase es la de aprobación del proyecto de Ley de PGE. El proyecto de Ley de PGE será aprobado por el Consejo de Ministros, incluyendo el articulado, los correspondientes anexos y los estados de ingresos y de gastos. Una vez aprobado será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera.

4.2. Aprobación del presupuesto

La fase de **aprobación** del proyecto de Ley de PGE se desarrolla en las Cortes Generales.

Los PGE se aprueban por una **ley ordinaria** con algunas **particularidades** que se plasman en la existencia de limitaciones a la iniciativa legislativa presupuestaria y en la propia tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de PGE.

Las limitaciones a la iniciativa legislativa presupuestaria son de dos clases. Por una parte, según se ha indicado ya, la iniciativa legislativa en materia presupuestaria corresponde únicamente al Gobierno, que es quien tiene competencia exclusiva para elaborar y presentar a las Cortes Generales el proyecto de Ley de PGE⁷². Y por otra parte, el ordenamiento jurídico prevé algunas restricciones a la intervención de las Cortes Generales en materia presupuestaria.

⁽⁷²⁾Art. 134 1 y 3 CE

La primera de las restricciones contempladas en el ordenamiento jurídico es la existencia de créditos presupuestarios sobre los que no se admite discusión, generalmente por responder a obligaciones contraídas en firme por la Hacienda pública, cuya cuantía y destino son inalterables, y por ello ni siquiera son sometidos a debate parlamentario. Se trata de los denominados **fondos** o **créditos consolidados**, que son conocidos por todos los ordenamientos jurídicos

⁽⁷³⁾Art. 135.2 CE

de nuestro entorno. En el ordenamiento español, solo tienen este carácter los créditos presupuestarios destinados al pago de intereses y a la amortización del principal de la deuda pública⁷³.

La segunda de las restricciones previstas en el ordenamiento jurídico consiste en la existencia de **limitaciones** tanto al **derecho de proposición** como al **derecho de enmienda** de que gozan los parlamentarios cuando su ejercicio implique un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos presupuestados⁷⁴.

(74) Art. 134.6 CE

En cuanto a la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de PGE, se regula en los reglamentos de ambas Cámaras legislativas como un **procedimiento legislativo especial** con prioridad sobre el resto de los trabajos de las Cámaras. Dos son, básicamente, las razones de esta singularidad: primera, la relevancia de los PGE desde el punto de vista político, económico y social; y segunda, la necesidad de aprobarlos en un plazo perentorio, antes de que comience el ejercicio presupuestario al que correspondan.

Fases de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de PGE

La primera fase del procedimiento parlamentario comienza con la recepción por el Congreso de los Diputados del proyecto de Ley de PGE aprobado por el Gobierno.

La segunda fase del procedimiento parlamentario de aprobación del proyecto de ley de PGE se desarrolla en el Senado.

La tercera fase del procedimiento parlamentario para la aprobación del proyecto de Ley de PGE se produce en el Congreso de los Diputados. Finalizada su tramitación en el Senado, el proyecto vuelve al Congreso para su debate final en el Pleno.

Cuando se aprueba el proyecto de Ley de PGE definitivamente por el Congreso, se convierte en ley tras la sanción y promulgación real, y se publicará en el *Boletín Oficial de Estado*, entrando en vigor, normalmente, el día 1 de enero del año correspondiente.

4.3. Ejecución del presupuesto

La **ejecución** del presupuesto constituye la tercera fase del ciclo presupuestario y es competencia del poder ejecutivo.

Al respecto, se diferencia nítidamente entre la gestión del presupuesto de ingresos y la del presupuesto de gastos, aunque dado que los efectos más relevantes del presupuesto se proyectan sobre estos últimos, puede mantenerse que la ejecución presupuestaria se circunscribe a la realización de los créditos aprobado en la LPGE.

En otras palabras, desde el punto de vista jurídico, ejecutar el presupuesto supone cumplir el mandato contenido en las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, esto es, los créditos presupuestarios aprobados. Hay

que recordar que, respecto de los ingresos públicos, el presupuesto se limita a recoger una mera estimación de los que se prevén obtener, por ello, la realización de ingresos públicos deberá acomodarse a las leyes que los regulan.

La gestión del presupuesto de gastos está supeditada al seguimiento del **procedimiento administrativo de gasto público**, exigido para poder realizarlos⁷⁵.

⁽⁷⁵⁾Arts. 73 a 79 LGP

El procedimiento administrativo ordinario de gasto público se realiza a través de las siguientes actuaciones: aprobación del gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material.

La **aprobación del gasto** es el acto administrativo que autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario⁷⁶.

⁽⁷⁶⁾Art. 73.2 LGP

La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, pero es un acto interno, puesto que no implica relaciones con terceros ajenos a la Hacienda pública estatal o a la Seguridad Social. La autorización o aprobación del gasto está precedida de una serie de actuaciones o trámites previos que se reflejarán en el expediente de gasto.

Lectura recomendada

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

El compromiso de gasto o disposición es el acto administrativo mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable⁷⁷.

⁽⁷⁷⁾Art. 73.3 LGP

El compromiso de gasto

El compromiso es un acto externo, puesto que tiene relevancia jurídica para terceros, vinculando a la Hacienda pública estatal o a la Seguridad Social, a la realización del gasto público al que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas. Por tanto, el gasto deja de ser algo puramente interno para convertirse en un compromiso con un tercero que, en principio, la Administración debe cumplir, una vez que dicho tercero haya satisfecho debidamente la prestación a su cargo (art. 21.2 LGP).

El compromiso entre la Administración y el tercero se produce conforme a procedimientos inspirados en criterios de publicidad, concurrencia e imparcialidad de las decisiones. Se trata de procedimientos tasados que vienen establecidos por las normas específicas que regulan cada tipo de gastos, de entre los cuales los más importantes, tanto por la reiteración con que se realizan como por el volumen de recursos presupuestarios que mediante estos se comprometen, son los procedimientos de contratación y los de subvención, regulados respectivamente en la legislación de contratos de los entes públicos y en la legislación sobre subvenciones.

El **reconocimiento de la obligación** es el acto administrativo que declara la existencia de un crédito exigible frente a la Hacienda pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente⁷⁸.

⁽⁷⁸⁾Art. 73.4 LGP

Dentro del procedimiento administrativo de gasto, este es el acto definitivo, ya que a partir de este momento puede decirse que el crédito se ha ejecutado desde el punto de vista presupuestario, aunque todavía no se haya procedido a

su pago. Todo reconocimiento de la obligación llevará implícita la correspondiente propuesta de pago, debiéndose entender por tal la solicitud por parte de la autoridad competente que ha reconocido la existencia de una obligación para que, de acuerdo con la normativa vigente, el ordenador general de pagos proceda a efectuar la ordenación de su pago.

La **ordenación del pago** es la fase del procedimiento administrativo de gasto público en que se llevan a efecto las obligaciones contraídas en la anterior fase, abarcando, a su vez, dos actos: la expedición del mandamiento de pago y el pago⁷⁹.

(79) Arts. 106 a 110 LGP

La orden o mandamiento de pago es un documento expedido por el ordenador de pagos dirigido a la Tesorería del Estado para que haga efectiva la obligación económica contraída.

El **pago material** es el acto por el que el Estado se libera de la deuda contraída, cancelando de este modo su obligación económica. La principal forma de extinción de las obligaciones económicas de la Hacienda pública es el pago, sin duda, pero ni mucho menos la única, puesto que también se extinguirán por cualquier otra de las causas contempladas en el Código civil y el resto del ordenamiento jurídico, como la prescripción, la compensación, etc.

El pago material

Como medios de pago, se autoriza la utilización de cualquiera de los conocidos en el tráfico jurídico, en las condiciones que establezca el ministro de Economía y Hacienda: transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios (art. 110 LGP).

El plazo para proceder al pago está implícitamente fijado en los tres meses siguientes al día de la notificación del reconocimiento de la obligación, puesto que de no realizarse en ese plazo, habrá que abonar intereses de demora sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido el mismo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación (art. 24 LGP). Esta disposición, sin embargo, no se aplica en el caso de las devoluciones de tributos, previstas en el art. 31 LGT, que establece como regla general un plazo para devolver de seis meses, a partir del cual se devengan intereses de demora.

Por último, hay que hacer una breve referencia a las modificaciones de los créditos presupuestarios. Una vez que se ha aprobado la LPGE, y durante su ejecución, puede ocurrir que, por diferentes circunstancias, sea necesario atender necesidades nuevas e imprevistas que no se contemplaron en su elaboración y aprobación. Para ello, el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de que se produzcan alteraciones en los créditos presupuestarios inicialmente aprobados por las Cortes Generales.

Este tipo de alteraciones pueden instrumentarse jurídicamente de dos maneras: o bien a través de la solicitud por el Gobierno, y posterior concesión, en su caso, de nuevos o mayores créditos por el Parlamento; o a través de la aprobación por el Gobierno de modificaciones en los créditos aprobados en la LPGE.

Debe resaltarse que algunas de las modificaciones que se analizarán necesitan de una **financiación específica**, pues suponen un aumento del gasto público inicialmente aprobado. Por el contrario, en otras ocasiones, por su peculiar forma de funcionamiento, existen modificaciones que se autofinancian y no requieren de recursos adicionales para su aprobación, tal y como acontece con las transferencias y las generaciones de créditos.

Justificación de las modificaciones

Aunque pueden suponer una variación del voto parlamentario, son necesarias para adecuar la ejecución presupuestaria a circunstancias coyunturales de diverso tipo (políticas, económicas, sociales, etc.).

Formas de financiar las modificaciones de créditos

Las modificaciones que requieren financiación (art. 50 LGP), que son los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, las ampliaciones de crédito y las incorporaciones de crédito, obligarán a acudir, según los casos, o al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, o a la aprobación de bajas en otros créditos o, por último, a la apelación al crédito público. Por su parte, las modificaciones relativas al pago de la deuda pública, las que afecten a los créditos destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación, así como las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computadas en la forma establecida en la LOEPSF, no se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia, con excepción de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito cuando haya sido anticipado su pago de acuerdo con el procedimiento previsto en la LGP y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario (art. 59 LGP).

El Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria se fija en el 2% del total de gastos para operaciones no financieras del Presupuesto del Estado (Administración general y órganos constitucionales), excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

4.4. Control del presupuesto

El **control** de la actividad presupuestaria puede ser conceptualizado como aquel conjunto de medidas y dispositivos de diversa naturaleza, política, económica o jurídica, que el ordenamiento establece para asegurar que la gestión del presupuesto se ajusta a las normas y principios que lo rigen.

Con mayor detalle, se puede afirmar que el control de la actividad presupuestaria persigue tres **objetivos** fundamentales: primero, fiscalizar la preparación de los actos de gestión presupuestaria, formulando, cuando proceda, las observaciones que se estimen necesarias; segundo, intervenir sobre los propios actos de gestión presupuestaria y comprobar su ejecución; y tercero, formular las reclamaciones y los recursos admitidos por la ley, cuando se produzca alguna lesión del ordenamiento jurídico.

El control de la actividad presupuestaria puede ser de **diferentes clases**, en atención al criterio clasificatorio que se utilice: objeto; órgano encargado de su realización; momento en que se efectúa; continuidad en el tiempo; criterios o

principios a considerar... De entre las clasificaciones del control de la actividad presupuestaria cabe destacar la que diferencia entre el control administrativo o interno y el control externo, atendiendo al órgano encargado de su realización.

1) El control administrativo o interno: la Intervención General de la Administración del Estado

El control administrativo o interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal se atribuye en España a la IGAE, en el título VI de la LGP⁸⁰.

⁽⁸⁰⁾Art. 140 a 175 LGP

Las características generales del control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal son las siguientes⁸¹:

⁽⁸¹⁾Arts. 141 a 145 LGP

- Se ejerce sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal.
- Se ejerce también sobre sujetos privados, como pueden ser las entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y las financiadas con cargo a fondos comunitarios.
- Se ejerce conforme a los principios de autonomía plena, respecto del órgano o entidad cuya gestión sea objeto de control, ejercicio desconcentrado y jerarquía interna.
- Se prevé un procedimiento contradictorio para resolver los eventuales desacuerdos con el órgano o entidad controlada.
- Tiene como objetivos: la verificación del cumplimiento de las normas aplicables; la verificación del adecuado registro y contabilización de las operaciones, así como su fiel reflejo en cuentas y estados; la evaluación de la actividad y los procedimientos con arreglo a los principios de buena gestión financiera, incluidos los que se desprenden de la LGEP, y la verificación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios asignados a los centros gestores de gasto en las LPGE.
- Se realiza mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

Lectura recomendada

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

2) El control jurisdiccional: el Tribunal de Cuentas

El **Tribunal de Cuentas** es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, dependiendo directamente de las Cortes Generales y ejerciendo sus funciones por delegación

⁽⁸²⁾Art. 136 CE

de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado⁸². Se trata de un órgano de relevancia constitucional, con dependencia funcional y no orgánica de las Cortes Generales.

En cumplimiento de la CE se aprobó la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en la que se fijan su estructura, competencias y funciones, previéndose en ella una posterior ley de funcionamiento que se promulgó años después: la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas es el único competente para efectuar un **control jurisdiccional** de las cuentas y de la gestión económica del sector público español.

Funciones del Tribunal de Cuentas

- a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público. También se extenderá a la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

3) El control parlamentario: la Cuenta General del Estado

Las Cortes Generales ejercen el **control parlamentario** o político de la actividad presupuestaria del Estado, que se concreta en las siguientes actuaciones: la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria; la aprobación del presupuesto; la aprobación de créditos extraordinarios y de suplementos de crédito; la aprobación de la Cuenta General del Estado, y la aprobación de los informes del Tribunal de Cuentas.

Lógicamente, si la competencia para aprobar el presupuesto corresponde a las Cortes Generales, estas deben tener también facultades de control sobre su ejecución. Este control parlamentario o político de la ejecución presupuestaria puede ser de dos clases atendiendo al momento en que se produce: *concomitante* y *a posteriori*.

El **control parlamentario concomitante** a la ejecución del presupuesto se realiza utilizando tanto los medios ordinarios de control parlamentario, preguntas e interpelaciones al Gobierno, mociones, comisiones de investigación, etc., como medios específicos, que consisten en el envío por la IGAE, con periodicidad mensual, a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, de información sobre la ejecución de los presupuestos.

El **control parlamentario a posteriori** de la ejecución del presupuesto tiene su expresión más nítida en el examen y la aprobación de la Cuenta General del Estado⁸³.

Lectura recomendada

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

⁽⁸³⁾ Art. 130 a 132 LGP

La Cuenta General del Estado, cuyo contenido y estructura se determinará por el Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta de la IGAE, deberá proporcionar información sobre la situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal; los resultados económico-patrimoniales del ejercicio; y la ejecución y liquidación de los presupuestos y el grado de realización de los objetivos.

Por lo que respecta al procedimiento de aprobación⁸⁴ de la Cuenta General del Estado de cada año, hay que indicar que se formará por la IGAE y se elevará al Gobierno para que la remita al Tribunal de Cuentas, antes del 31 de octubre del año siguiente al cual se refiera. El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá a examinar y comprobar la Cuenta General del Estado en el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que la haya recibido. El Pleno del Tribunal, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.

⁽⁸⁴⁾Art. 131 y 132 LGP

Ejercicios de autoevaluación

De selección

1. La estructura contributiva del tributo...

- a) es una estructura conformada para cumplir con la finalidad del sistema tributario a partir del principio de capacidad económica.
- b) es una estructura que permite su distribución de acuerdo a los créditos presupuestarios.
- c) se bifurca según se trate de tributos ordinarios o extraordinarios.

2. Los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación...

- a) ya que no hay actividad de la Administración en el hecho que origina la obligación tributaria.
- b) ya que su principal fin es la obtención de ingresos tributarios.
- c) ya que el resto de tributos son consecuencia de un negocio jurídico bilateral.

3. Tasa y precio público se asemejan porque...

- a) ninguno de los dos puede superar el coste del servicio.
- b) la obligación de su pago surge a partir de una actividad administrativa que afecta a un particular.
- c) ambas son prestaciones públicas coactivas, ya que se puede imponer su pago de manera coactiva.

4. Con respecto a las clases de tributos...

- a) los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación que ponen siempre de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.
- b) el hecho imponible de las tasas no ha de ser de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.
- c) las contribuciones especiales son tributos que se exigen muy frecuentemente en la Hacienda local, aunque este hecho no es exclusivo de la misma.

5. La deuda pública...

- a) comprende los capitales tomados a título de préstamo por el Estado y las comunidades autónomas.
- b) es considerada como un ingreso extraordinario.
- c) está sometida al principio de reserva de ley.

6. Los créditos presupuestarios...

- a) son instrumentos de financiación para ayudar a las administraciones públicas ante la falta de liquidez a anotar a cuenta en el próximo presupuesto.
- b) son compromisos concretos de gasto realizados por las administraciones públicas con los sujetos privados como realización del presupuesto.
- c) son asignaciones de gasto individualizadas del presupuesto sin las que no se puede producir gasto público.

7. El principio presupuestario de competencia...

- a) es un principio contable recogido en varios preceptos de la Constitución española.
- b) supone la consagración del principio de reserva de ley en materia presupuestaria.
- c) exige una ley orgánica para la aprobación de los presupuestos.

8. El control parlamentario del presupuesto se produce...

- a) a través de Informe directo sobre las actuaciones de la Intervención General del Estado.
- b) a través de la Cuenta General del Estado, examinada y comprobada por el Tribunal de Cuentas por delegación de las Cortes Generales.
- c) a través de la Cuenta General del Estado, o por informe de la Intervención General del Estado si no hay remisión de cuentas por parte de las administraciones públicas.

9. En relación con el gasto público,...

- a) la Constitución española reconoce tácitamente el deber de contribuir al mismo, aunque no lo menciona expresamente en su articulado.

- b) debe incluirse en los presupuestos, por ello también se le denomina gasto presupuestario, pero no siempre se realiza mediante un procedimiento administrativo de gasto público.
- c) Ninguna de las respuestas anteriores es correcta.

10. En relación con las Leyes de PGE,...

- a) en su parte dispositiva, explican el contenido de los presupuestos desde el punto de vista contable, no obstante, no pueden incluir referencias a otras materias por prohibirlo expresamente la legislación tributaria.
- b) se les prohíbe expresamente crear tributos, no así su modificación cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.
- c) son leyes orgánicas que, para su aprobación, requieren la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Casos prácticos

1. De las siguientes operaciones susceptibles de producir algún ingreso público, ¿qué tipo de ingreso público se generaría?:

- a) Consumo doméstico de agua potable a través de la red municipal de abastecimiento.
- b) Actividad tendente a verificar las condiciones para la concesión de una licencia de apertura a un establecimiento de tratamiento de residuos.
- c) Compra de tabaco en un estanco.
- d) Titularidad de un piso.

2. Dados los supuestos que se detallan a continuación, ¿a través de qué vías se pueden reclamar los pagos no producidos? ¿La Administración tributaria puede utilizar sus prerrogativas para la recaudación tributaria?:

- a) El titular de una administración de Loterías y Apuestas del Estado acuerda la cesión de varios billetes de lotería con un grupo de estudiantes que desea realizar un viaje. Los billetes serán pagados por los estudiantes una vez vendidos, con devolución de los billetes no vendidos. Los estudiantes venden todos los billetes, pero extravían el dinero obtenido, por lo que no pagan a la Administración de Loterías. El titular de la Administración tampoco paga al Estado, alegando que está pendiente de reclamar la deuda a los estudiantes.
- b) Un ayuntamiento constituye una empresa pública para la construcción y alquiler de viviendas para personas que no superen un determinado umbral de renta. La empresa pública no percibe los ingresos correspondientes de más de la mitad de sus inquilinos, por lo que se ve en una situación de liquidez que le impide satisfacer el ICIO y la tasa de licencias urbanísticas por una promoción que ha comenzado a construir.

3. En el mes de febrero de un determinado ejercicio, aún no se han aprobado los PGE para dicho año. ¿Se supone que la Administración General del Estado, en consecuencia, no puede realizar gasto público por falta de autorización específica del legislador? En caso de respuesta negativa, ¿qué permite (y con qué límites) el gasto de la Administración?

4. La STC 134/2011, de 20 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. ¿Cuál es la solución que adopta el Tribunal Constitucional?

Solucionario

De selección

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

Casos prácticos

1. a) En este caso se generaría una tasa, ya que es una prestación pecuniaria pública que se impone por la prestación de un servicio público (abastecimiento de agua, en todo caso debe ser garantizado por los municipios, por el art. 26 LHL). No lo presta el sector privado y aún imaginando fórmulas en las que lo prestara, es de recepción obligatoria para la subsistencia (art. 2.2.a LGT).

b) En este caso se generaría una tasa, pues se trata de una actividad administrativa en régimen de derecho público que no puede ser prestada por el sector privado y por la que se exige, en consecuencia, una prestación patrimonial de carácter público (art. 2.2.a LGT).

c) En este caso se generarían dos tipos de ingreso público. En primer lugar, genera un impuesto (realmente dos), pues se realiza un hecho imponible (consumo de tabaco: IVA e impuesto especial sobre las labores del tabaco), que manifiesta capacidad económica y que no está conectado directamente con una actividad administrativa (más allá de que la Administración monopoliza la venta de tabaco, esa venta se regula por el derecho privado) (art. 2.2.c LGT). En segundo lugar, un ingreso monopolístico derivado de la concesión administrativa a la Expendeduría de Tabaco.

d) En este caso se generaría un impuesto (impuesto sobre bienes inmuebles) como consecuencia de que el legislador anuda la obligación de contribuir a esta manifestación de capacidad económica, obligación de contribuir que no tiene relación directa con una actividad administrativa (art. 2.2.c LGT). Igualmente, puede generar la obligación de pago del impuesto sobre el patrimonio.

2. a) El paso previo consiste en entender la diferencia entre los ingresos de naturaleza pública y los ingresos públicos de naturaleza privada. Así, el art. 10 LGP señala que los ingresos de naturaleza pública son recaudados conforme a procedimientos administrativos y que gozan de las prerrogativas establecidas para los tributos en la LGT y en el RGR. En consecuencia, los ingresos de naturaleza pública se recaudarán de acuerdo con procedimientos administrativos que, al concluir, pueden abrir la vía a la jurisdicción contencioso-administrativa (pues se recurriría un acto administrativo). En cambio, los ingresos públicos de naturaleza privada se recaudan conforme a las normas y procedimientos de naturaleza privada (art. 19 LGP), esto es, a través de la jurisdicción civil. Evidentemente, los ingresos privados (no correspondientes a entes públicos) se reclamarán por la jurisdicción civil. En consecuencia, lo que debe hacerse es determinar la naturaleza de los ingresos que no se producen.

En este supuesto se relatan dos impagos, si bien, en realidad, los dos impagos se refieren a un mismo ingreso. Para entenderlo, debemos atender al sistema organizativo de los juegos y apuestas reservados al Estado por la Ley 13/2011. Estos juegos se han gestionado tradicionalmente a través del sistema de agencia, correspondiendo la titularidad de los juegos al Estado, que se vale de los llamados administradores de loterías. Realmente, se trata de comisionistas que actúan en nombre ajeno; pues venden participaciones en un sorteo cuyo titular es el Estado. En consecuencia, los dos impagos son uno solo: el que debe recibir el Estado por causa de la participación en el juego, que debe ser gestionado por el administrador.

Ahora bien, la naturaleza de este ingreso ha variado, junto a la del órgano gestor. Así, el monopolio de loterías era gestionado hasta el año 2010 por la entidad pública Loterías y Apuestas del Estado, siendo lo que obtenía un ingreso público (de naturaleza privada). Sin embargo, ahora es gestionado por una sociedad pública (Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado), de modo que, cuando el enunciado señala que el administrador no paga al Estado, se refiere a la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado. Los ingresos de la sociedad no se consideran públicos, sino privados, por lo que no se produce un ingreso público.

Distinta es la participación del Estado en los ingresos de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, como socio que es de ella. Debe centrarse la atención sobre el hecho de que no se ha previsto el pago de ningún canon (ingreso monopolístico) por la gestión exclusiva de este tipo de juegos, de modo que solo se ingresa la participación en beneficios como consecuencia de la condición de socio (único, con previsión de mayoritario por venta de participaciones). En ese caso se trataría de un ingreso público de naturaleza privada, que se rige por el derecho privado y, por tanto, es reclamable en la jurisdicción civil. No obstante, esta participación no ha sido impagada, según el enunciado.

b) En este supuesto se producen dos impagos: el de los arrendatarios con respecto al alquiler y el de la empresa pública con respecto al ayuntamiento. En el primer caso, hay un impago

que se realiza frente a una empresa pública. ¿Es un ingreso público? Depende, pues el art. 3 LGP considerar sector público empresarial tanto las entidades públicas empresariales (en cuyo caso sería un ingreso público) y a las sociedades mercantiles de titularidad pública (en cuyo caso, sería un ingreso privado). Supongamos que es una entidad pública empresarial. Se trataría de un ingreso público, pero de naturaleza privada; pues corresponde a un ingreso patrimonial, al ser obtenido por la gestión de bienes patrimoniales de una administración pública (los inmuebles que se alquilan son de titularidad municipal). En consecuencia, su reclamación se produciría sin las prerrogativas propias de los ingresos de derecho público y se produciría a través de la jurisdicción civil.

Finalmente, en cuanto al impago de ICIO y las tasas, se trata del impago de tributos (regulado por los arts. 100 a 103 TRLHL) y, en consecuencia, se reclamará según lo previsto en la LGT y en el RGR.

3. El gasto de la Administración pública debe estar autorizado mediante ley para cada año, siendo, en el caso del Estado, la LPGE, aprobada por las Cortes Generales, quien autoriza el gasto. La LPGE es el ejemplo más claro de una ley temporal, pues su vigencia viene definida para un año natural exclusivamente, pasado el cual, ningún gasto puede considerarse autorizado por ella.

Sin embargo, si esto se aplicara invariablemente, acarrearía un problema en el supuesto de que, por las circunstancias que fueran, la LPGE no fuese aprobada antes del inicio del año correspondiente. Por ello mismo, el art. 134.4 CE prevé la prórroga de presupuestos. En efecto, señala el mencionado precepto que “si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. Se trata, por tanto, de una prórroga indefinida, hasta el momento en que queden aprobados los presupuestos para el año ya iniciado.

En consecuencia, hay una autorización constitucional al gasto público aun en ausencia de Ley de Presupuestos; autorización constitucional cuyo contenido concreto viene referido a la autorización anterior, ya caduca de no ser por la prórroga. Debe observarse que la prórroga se realiza de manera automática, sin necesidad de acto alguna del poder legislativo. En consecuencia, la Administración puede hacer gasto público; ya que está autorizada por la prórroga constitucional de la Ley de presupuestos anterior.

Nada dice la Constitución sobre cómo se entiende realizada la prórroga y, en consecuencia, qué límites se imponen al gasto público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la prórroga, aunque indefinida, no puede pretender en sí una duración anual, ya que los límites de la Ley de Presupuestos del ejercicio anterior son anuales; por lo que habrá que trasladar esa prórroga a un período que, en teoría, debe ser menor de un año, pero que no se conoce.

Al respecto, la LGP solo añade que “la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo” y que “la estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse” (art. 38 LGP).

Se precisa, pues, un límite mayor; pues los gastos con destino específico para ejecución en el ejercicio en el que se aprobó la autorización no pueden ser aplicados en el nuevo año. Ello es lógico: la carretera ya construida no va a volver a ser construida, como ejemplo más prosaico.

Sin embargo, el límite sigue siendo demasiado difuso, por lo que, a falta de regulación más concreta, hay que recurrir a las reglas de la lógica: así, prorrogado el presupuesto y teniendo vigencia anual, en tanto no se apruebe el presupuesto para ese año, hay que considerar que se está autorizado para realizar el gasto que se autorizó en el año anterior, considerando las cuantías como anuales. En consecuencia, hay que realizar el gasto público como si se hubieran aprobado los presupuestos este año con idéntico contenido que el año anterior (salvo la excepción comentada) y actuar considerando que ese será el límite anual de gasto para todo el año; por más que sea de esperar que ese límite se modifique con la aprobación de la LPGE para el año en curso.

4. El TC, en el fallo de la sentencia analizada, determina la desestimación del recurso de inconstitucionalidad; así, con relación a la falta de discordancia, el Tribunal dispone que es fácilmente apreciable la relación que la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, objeto de este proceso, guardan con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que desarrolla el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea. Y ello es así porque la exposición de motivos de la Ley 18/2001 declara que, tras “el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999, que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía (...), la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica, para lo cual es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente

de las finanzas públicas españolas (...). En este sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. En virtud del referido pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit".

Para finalizar, y con respecto a la limitación del principio de autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, el Tribunal alega que "el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la comunidad autónoma o el Estado" (STC 4/1981, FJ 3). Por lo anteriormente expuesto, no vulnera la autonomía financiera de las comunidades autónomas la necesaria elaboración por las mismas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas o la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia comunidad autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por su parte, en cuanto a la pretendida vulneración de la autonomía local y del principio de suficiencia financiera de los entes locales; la aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales no supone el quebrantamiento ni de su autonomía política ni de su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas. Ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 237/1992, FJ 6).

