

# Actividad financiera y gasto público

Ana María Delgado García  
Rafael Oliver Cuello

PID\_00164107



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)





















# Índice

<b>1. El gasto público y el presupuesto.....</b>	<b>5</b>
1.1. Actividad 1.1.1 .....	5
1.2. Actividad 1.1.2 .....	8
1.3. Actividad 1.1.3 .....	10
<b>2. Los principios y el ciclo presupuestario.....</b>	<b>13</b>
2.1. Actividad 1.2.1 .....	13
2.2. Actividad 1.2.2 .....	16
2.3. Actividad 1.2.3 .....	18



## 1. El gasto público y el presupuesto

Actividad 1.1.1						
Actividad 1.1.2						
Actividad 1.1.3						

### 1.1. Actividad 1.1.1



#### ENUNCIADO

Buscad en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda el apartado correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado del año 2010 para, en función de los distintos criterios de clasificación de los gastos, identificar el crédito presupuestario siguiente: 17.38; 453-B; 22601, indicando la cuantía prevista en el mismo. Igualmente, localizad, dentro de las memorias de objetivos del sector, la correspondiente al programa en el que está incluido el crédito señalado, destacando el concepto y los elementos fundamentales de un programa presupuestario.

#### RECURSOS:

- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado

- Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.
- Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.
- Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))

A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

## SOLUCIÓN<sup>1</sup>

<sup>(1)</sup> Buscad en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda el apartado correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado del 2010 para, en función de los distintos criterios de clasificación de los gastos, identificar el crédito presupuestario siguiente: 17.38; 453-B; 22601, indicando la cuantía prevista en el mismo. Igualmente, localizad, dentro de las memorias de objetivos del sector, la correspondiente al programa en el que está incluido el crédito señalado, destacando el concepto y los elementos fundamentales de un programa presupuestario.

### 1. Identificación del crédito presupuestario 17.38; 453-B, 22601.

El artículo 35.1 de la LGP indica que "son créditos presupuestarios cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades a que se refiere el artículo 33.1.a) de esta ley, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. Su especificación vendrá determinada, de acuerdo con la agrupación orgánica, por programas y económica que en cada caso proceda, conforme a lo establecido en los artículos 40, 43 y 44 de esta ley, sin perjuicio de los desgloses necesarios a efectos de la adecuada contabilización de su ejecución".

Para identificar este crédito del presupuesto de gastos, es necesario conocer que el artículo 39 de la LGP dispone que la estructura de los Presupuestos Generales del Estado la determinará el Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en la LGP y teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades u objetivos que se pretendan conseguir. Por tanto, la estructura de los PGE se fija anualmente por el Ministerio de Economía y Hacienda en una Orden Ministerial por la que se dictan instrucciones para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del año siguiente, en la que se concretan para ese ejercicio los criterios generales de clasificación de los estados de gastos, tal y como se refleja en el cuadro incluido en la GES 1:

<b>Clasificación orgánica:</b>	<b>Clasificación económica:</b>	<b>Clasificación funcional y por programas:</b>
Según el centro gestor ejecutor: sección (2 dígitos), servicio (2 dígitos).	Según la naturaleza económica o destino: capítulos (1 dígito), artículos (2 dígitos), conceptos (3 dígitos) y subconceptos (4 dígitos).	Según el objetivo o finalidad del gasto: áreas de gasto (1 dígito), políticas de gasto (2 dígitos), grupos de programas (3 dígitos), y programas (4 dígitos más letra).

Los criterios expuestos de estructuración de los estados de gastos se combinan, de forma que se identifican comenzando por los dígitos de su clasificación orgánica, siguiendo por los de su clasificación por programas y concluyendo con los de su clasificación económica.

En la página web principal del Ministerio de Economía y Hacienda ([www.meh.es](http://www.meh.es)), dentro de la sección "Áreas temáticas", hay que acceder al apartado "Presupuestos Generales del Estado". Una vez estamos en este apartado, hay que acudir a "Presupuestos Generales del año en curso" y localizar el crédito de que se trata en "Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2010. Serie roja. Gastos. Presupuestos por programas y memorias de objetivos". Como apoyo, se pueden consultar tanto la orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el 2009, como el Libro Azul 2009, donde se desa-

rollan y codifican los criterios de estructura de los gastos, incluidos en la misma página web del Ministerio.

Abierto el presupuesto de gastos, vemos fácilmente que la sección 17 corresponde al Ministerio de Fomento, en cuyo estado de gastos debemos entrar. En este ministerio, acudimos a su presupuesto por programas y abrimos el estado de gastos, pinchando en el programa de que se trata (453-B), obteniendo así el presupuesto completo, que nos permite identificar el crédito:

- Clasificación orgánica: 17.38
  - Sección 17: Ministerio de Fomento.
  - Servicio 38: Dirección General de Carreteras.
- Clasificación funcional y por programas: 453-B:
  - Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico.
  - Política de gasto 45: Infraestructuras.
  - Grupo de programas 453: Infraestructuras del transporte terrestre.
  - Programa 453-B: Creación de infraestructura de carreteras.
- Clasificación económica del gasto: 22601.
  - Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios.
  - Artículo 22: Material, suministros y otros.
  - Concepto 226: Gastos diversos.
  - Subconcepto 226.01: Atenciones protocolarias y representativas.

El crédito expuesto tiene asignada una cantidad máxima de gasto de 2,34 miles de euros, esto es, de 2.340 euros. Por tanto, el director general de Carreteras del Ministerio de Fomento, en el ámbito del programa de creación de infraestructura de carreteras, podrá gastar como máximo 2.340 euros en atenciones protocolarias y representativas en el ejercicio 2010.

## 2. Concepto y elementos fundamentales de un programa presupuestario.

En este caso, debemos seguir el mismo procedimiento expuesto, sólo que, al abrir el presupuesto de la sección 17, Ministerio de Fomento, hay que dirigirse a la carpeta denominada "Memoria de objetivos de los programas del sector", pinchar en "Descripción de los programas del sector" y, finalmente, elegir el programa 453-B y abrir el pdf "Descripción del programa".

Comenzando por el concepto de programa presupuestario, el artículo 35.4 de la LGP establece que "constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual. La comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando los resultados no sean mensurables la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta".

En función de lo anterior, y de la consulta del programa presupuestario 453-B, podemos extrapolar los elementos fundamentales de todo programa presupuestario:

- Descripción y fines del programa.
- Actividades a llevar a cabo para su consecución.
- Órganos encargados de su ejecución.
- Objetivos e indicadores de seguimiento.

## PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>2</sup>

<sup>(2)</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable.

2) Lectura detallada del enunciado y de las cuestiones que se plantean.

3) Búsqueda de la normativa aplicable y de otros recursos jurídicos (jurisprudencia o doctrina administrativa) en los principales vínculos de interés en materia tributaria o en bases de datos jurídicas.

4) Interpretación de la normativa aplicable.

5) Aplicación de la normativa y del resto de recursos en materia tributaria, realizando algún comentario personal sobre la materia suscitada razonándolo jurídicamente.

## 1.2. Actividad 1.1.2



### ENUNCIADO

Buscad en la web del Ministerio de Economía y Hacienda la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2010. Explicad cuáles son los criterios de clasificación del gasto público regulados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y poned un ejemplo concreto de cada uno de ellos en relación con la LPGE para el año 2010, indicando dónde se encuentran contemplados (tened en cuenta tanto el articulado de la ley como la documentación complementaria).

### RECURSOS:

- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado
  - Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.



- Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.
- Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))

A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

### SOLUCIÓN<sup>3</sup>

<sup>(3)</sup> Buscad en la web del Ministerio de Economía y Hacienda la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2010. Explicad cuáles son los criterios de clasificación del gasto público regulados en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y poned un ejemplo concreto de cada uno de ellos en relación con la LPGE para el año 2010, indicando dónde se encuentran contemplados (tened en cuenta tanto el articulado de la ley como la documentación complementaria).

En la web del Ministerio de Economía y Hacienda ([www.meh.es](http://www.meh.es)), desde el margen izquierdo se puede acceder a diferentes "Áreas temáticas", entre ellas la de "Presupuestos Generales del Estado" y, dentro de ésta, a los "Presupuestos Generales del Estado del año en curso". La Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2010 es la Ley 26/2009, de 23 de diciembre (publicada en el BOE de 24 de diciembre del 2009).

Los estados de gastos y los estados de ingresos del presupuesto se estructuran atendiendo a diferentes criterios de clasificación, regulados respectivamente en los artículos 40 y 41 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Por lo que respecta a la clasificación de los gastos públicos, los criterios regulados en la LGP son los siguientes (seguimos el orden de regulación previsto en el artículo 40 LGP):

1) Criterio **orgánico** o administrativo (art. 40.1.a) LGP). En virtud de este criterio, los créditos presupuestarios se ordenan en función de los créditos asignados a cada organismo (en particular, a cada centro gestor de gasto público de los diferentes órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades, según proceda). Esta clasificación orgánica agrupa los créditos presupuestarios por secciones y servicios.

En el artículo 2 de la LPGE para el año 2010 se aprueban los estados numéricos de gastos e ingresos del sector público estatal para el año 2010. Concretamente, en el apartado 4 de este artículo 2, se dispone la distribución orgánica de los estados de gastos del presupuesto. Por ejemplo, el total de gastos asignados a la Seguridad Social es de 124.628.205,17 miles de euros.

2) Criterio de clasificación por **programas** de gasto (art. 40.1.b) LGP). Este criterio estructura los créditos presupuestarios de acuerdo con los objetivos a conseguir con dichos gastos por los diferentes centros gestores. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.4 LGP, "constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución".

El artículo 2, apartado 1, LPGE para el año 2010, remite a la "distribución por programas detallada en el anexo I de esta ley". Efectivamente, el anexo I de la LPGE para el 2010 (que puede consultarse al final del articulado de la ley), con el título "Distribución de los créditos por programas", ordena los gastos según este criterio de clasificación.

Por ejemplo, el crédito asignado al programa presupuestario 132B ("Seguridad vial") es de 849.857,21 miles de euros.

3) Criterio **económico** (art. 40.1.c) LGP). La clasificación económica agrupa los créditos presupuestarios por capítulos, separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. Los capítulos se desglosan en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que pueden dividirse en subconceptos.

El artículo 2, apartado 4, LPGE para el año 2010, además de la clasificación orgánica antes mencionada, contempla también el criterio de clasificación económica, distinguiendo entre gastos no financieros (capítulos I a VII) y activos financieros (capítulo VIII). No obstante, es en la documentación complementaria y, en particular, en los resúmenes

de ingresos y gastos, donde puede consultarse el resumen de gastos por capítulos. Por ejemplo, el crédito asignado al capítulo 1 ("Gastos de personal") asciende a 27.572.479,15 miles de euros.

4) Criterio de clasificación **funcional** de los gastos (art. 40.2 LGP). Los créditos presupuestarios se clasifican funcionalmente de acuerdo con la política pública o finalidad a la que se destinan, esto es, de acuerdo con las necesidades colectivas que se dirigen a satisfacer (justicia, sanidad, educación, etc.).

Este criterio se encuentra previsto en el artículo 2, apartado 1, LPGE para el año 2010. Por ejemplo, el crédito presupuestario destinado a "Educación" es de 3.092.088,26 miles de euros.

## PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>4</sup>

(<sup>4</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable.

2) Lectura detallada del enunciado y de las cuestiones que se plantean.

3) Búsqueda de la normativa aplicable y de otros recursos jurídicos (jurisprudencia o doctrina administrativa) en los principales vínculos de interés en materia tributaria o en bases de datos jurídicas.

4) Interpretación de la normativa aplicable.

5) Aplicación de la normativa y del resto de recursos en materia tributaria, realizando algún comentario personal sobre la materia suscitada razonándolo jurídicamente.

### 1.3. Actividad 1.1.3



#### ENUNCIADO

De acuerdo con la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional, explicad cuáles son los límites del contenido eventual de la Ley de Presupuestos y de la modificación de las normas tributarias por la Ley de Presupuestos. Considerando que la LPGE para el año 2010 eleva el tipo de gravamen general del impuesto sobre el valor añadido del 16% al 18%, razonad si esta norma respeta los límites anteriormente mencionados.

#### RECURSOS:

- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado
  - Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.
  - Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.
  - Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))

A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

## SOLUCIÓN<sup>5</sup>

<sup>(5)</sup>De acuerdo con la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional, explicad cuáles son los límites del contenido eventual de la Ley de presupuestos y de la modificación de las normas tributarias por la Ley de Presupuestos. Considerando que la LPGE para el año 2010 eleva el tipo de gravamen general del impuesto sobre el valor añadido del 16% al 18%, razonad si esta norma respeta los límites anteriormente mencionados.

La Ley de Presupuestos, además de tener un contenido mínimo y necesario (formado por los estados numéricos de ingresos y gastos, a cuyos criterios de ordenación nos hemos referido en la actividad anterior), tiene también una parte dispositiva. En esta parte dispositiva se incluyen normas relativas a la aprobación de los presupuestos y a la gestión presupuestaria, pero también otras disposiciones sobre materias que están relacionadas, como las normas relativas a la materia tributaria. Sobre el contenido eventual de la Ley de Presupuestos existe una amplia polémica doctrinal y jurisprudencial. A modo de resumen, la STC 76/1992 ha declarado que, para que el contenido eventual de la Ley de Presupuestos sea constitucionalmente legítimo, "es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno".

En relación con la modificación de normas tributarias, el artículo 134.7 de la Constitución establece que "la ley de presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea". Al respecto, el Tribunal Constitucional (STC 27/1981) ha declarado que la ley tributaria sustantiva habilitante a la que se refiere el artículo 134.7 CE puede ser cualquier ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que regule elementos concretos de la relación tributaria. Y, por lo que respecta al contenido de la modificación de normas tributarias, cabe cualquier regulación de la consecuencia jurídica de estas normas, esto es, que no afecte a su presupuesto de hecho (hecho imponible). En cambio, el Tribunal Constitucional se ha mostrado contrario a la inclusión en la Ley de Presupuestos de "normas generales del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional resultan desvirtuados por la incorporación de normas típicas del derecho codificado" (STC 76/1992).

Una vez analizada la doctrina constitucional sobre los límites del contenido eventual de la Ley de Presupuestos y, en particular, sobre la modificación de normas tributarias, procede examinar si la elevación del tipo de gravamen general del impuesto sobre el

valor añadido (IVA) del 16% al 18%, efectuada por la LPGE para el año 2010, respeta o no dichos límites. Esta modificación la encontramos en el artículo 79 LPGE para el año 2010), artículo que, "con efectos desde el 1 de julio del 2010 y vigencia indefinida", modifica distintos preceptos de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA). En particular, por lo que aquí interesa, el apartado 1 del artículo 79 de la LPGE 2010 modifica el apartado 1 del artículo 90 de la LIVA, estableciendo que el impuesto se exigirá con carácter general al tipo del 18%.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina constitucional antes examinada, puede considerarse que esta norma de la LPGE que modifica el tipo de gravamen del IVA se adecua a los límites que debe respetar el contenido de la parte dispositiva de las leyes de presupuestos. En primer lugar, por lo que respecta al contenido de la modificación, no se trata de una cuestión sustancial del régimen tributario general, cuya regulación por Ley de Presupuestos sí resultaría en principio inconstitucional, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 76/1992. Se trata, en cambio, de la regulación de una consecuencia jurídica de la normativa en materia de IVA (en particular, el tipo de gravamen), que no afecta al presupuesto de hecho del impuesto (hecho imponible).

En segundo lugar, existe una ley tributaria sustantiva que habilita a realizar esta modificación por Ley de Presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.7 CE. En particular, es la propia ley reguladora del impuesto, en este caso la ley del IVA, la que, en su Disposición Final Primera, habilita a la Ley de Presupuestos para modificar, entre otros aspectos, "los tipos del impuesto". Por todo lo expuesto, la modificación a la que se refiere esta actividad puede considerarse constitucional.

## PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>6</sup>

<sup>(6)</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable.



2) Lectura detallada del enunciado y de las cuestiones que se plantean.

3) Búsqueda de la normativa aplicable y de otros recursos jurídicos (jurisprudencia o doctrina administrativa) en los principales vínculos de interés en materia tributaria o en bases de datos jurídicas.

4) Interpretación de la normativa aplicable.

5) Aplicación de la normativa y del resto de recursos en materia tributaria, realizando algún comentario personal sobre la materia suscitada razonándolo jurídicamente.

## 2. Los principios y el ciclo presupuestario

- Actividad 1.2.1 
- Actividad 1.2.2 
- Actividad 1.2.3 

### 2.1. Actividad 1.2.1



#### ENUNCIADO

El Ministerio de Administraciones Públicas, en el marco de la formación del personal funcionario y laboral en las nuevas tecnologías, decide contratar los servicios de una empresa de informática para que dé unos cursos de formación. Supongamos que para hacer frente al coste de dicho gasto, la Ley de PGE para el año 2010 recoge un crédito presupuestario de 100.000 euros. En el mes de mayo del 2010, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), que forma parte del Ministerio, decide iniciar el expediente administrativo para contratar los servicios de una academia de informática. Una vez aprobado el gasto por el ordenador del gasto competente, se plantean las siguientes preguntas:

- a) ¿En qué fase del ciclo presupuestario nos encontramos? ¿Qué actos seguirán a la aprobación del gasto?
- b) Tomando como base lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, ¿cómo se produciría el pago de los servicios contratados?

#### RECURSOS:

- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado
  - Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.
  - Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.
  - Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))

A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

## SOLUCIÓN<sup>7</sup>

<sup>(7)</sup>El Ministerio de Administraciones Públicas, en el marco de la formación del personal funcionario y laboral en las nuevas tecnologías, decide contratar los servicios de una empresa de informática para que dé unos cursos de formación. Supongamos que para hacer frente al coste de dicho gasto, la Ley de PGE para el año 2010 recoge un crédito presupuestario de 100.000 euros. En el mes de mayo de 2010, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), que forma parte del Ministerio, decide iniciar el expediente administrativo para contratar los servicios de una academia de informática. Una vez aprobado el gasto por el Ordenador del gasto competente, se plantean las siguientes preguntas:

a) ¿En qué fase del ciclo presupuestario nos encontramos? ¿Qué actos seguirán a la aprobación del gasto?

Nos encontramos en la tercera fase del ciclo presupuestario, la fase de ejecución presupuestaria, que consiste, en palabras de Pérez Royo, en hacer uso del conjunto de autorizaciones, de créditos presupuestarios, contenidas en la Ley de Presupuestos para realizar gastos públicos. La fase de ejecución afecta a la gestión de los gastos públicos o, más específicamente, a la gestión del presupuesto de gastos; esto es, a la utilización o aplicación de los créditos presupuestarios a las finalidades para las que fueron autorizados, por medio de un procedimiento administrativo complejo constituido por una serie de actos concatenados entre sí.

El procedimiento administrativo de gasto público se regula básicamente en los artículos 73 a 79 LGP, debiéndose tener en cuenta, además, la Orden Ministerial de 6 de mayo de 1994, por el que se aprobó el Plan general de contabilidad pública, y las tres órdenes ministeriales que lo desarrollan, por las que se aprobaron respectivamente la **Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado** (23-5-2002, modif. 26-1-2004); la **Instrucción de operatoria contable** a seguir en la ejecución del gasto del Estado (1-2-1996, modif. 23-5-2002 y modif. 26-1-2004, 21-03-05) y los **documentos contables** a utilizar por la Administración General del Estado (1-2-1996, modif. 23-5-2002 y modif. 26-1-2004).

En este caso, se trata de utilizar un crédito presupuestario de 100.000 euros, para pagar los servicios contratados. A partir de este momento de la ejecución, ya no se tiene en cuenta ni la fuente ni la exigibilidad de las obligaciones, sino el procedimiento de gestión para hacer frente a la obligación contraída tras la contratación de los servicios de la academia de informática que resultan exigibles.

En el procedimiento de gestión o ejecución general o común podemos diferenciar dos fases, la primera de **ordenación del gasto** y una segunda, de **ordenación del pago**.

La ordenación del gasto es la fase declarativa y tiene por objeto declarar o reconocer contablemente las obligaciones de la Hacienda Pública, comprometiendo la totalidad o parte de un crédito presupuestario para su satisfacción. Esta ordenación de los gastos culmina con el **reconocimiento de la obligación de pago**, determinándose el importe exacto del pago y su exigibilidad, lo que supone la afectación definitiva del crédito por ese importe y destinado a esa concreta finalidad.

La **aprobación del gasto** es el primero de los pasos de esta fase declarativa, y mediante el cual se autoriza la realización de un gasto público determinado por una cuantía cierta, o bien lo más aproximada posible cuando no pueda calcularse exactamente, reservando a esta finalidad la totalidad o una parte del crédito presupuestario (art. 73.2 LGP).

A la aprobación del gasto le siguen el **compromiso del gasto**, que es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente **acuerda o concierta con un tercero**, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, **la realización del gasto** (en este caso, prestaciones de servicios de informática) previamente autorizado por un importe determinado o determinable. Tras el compromiso del gasto se produce el **reconocimiento de la obligación**, acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente declara la existencia de un **crédito exigible frente a la Hacienda Pública estatal** (o Seguridad Social), derivado de un gasto aprobado y comprometido, que **comporta la propuesta de pago** correspondiente (art. 73.4 LGP). Y finalmente, en esta fase de ordenación del gasto, se produce la **propuesta de pago**, implícita en todo acto de reconocimiento de la obligación, que consiste en 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 (director general del Tesoro) proceda a efectuar la ordenación de su pago (art. 73.4 LGP). En este caso, el Ministerio de Administraciones Públicas cursa el correspondiente mandamiento de pago al Tesoro en beneficio de la academia de informática.

b) Tomando como base lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, ¿cómo se produciría el pago de los servicios contratados?

Tras la fase declarativa de ordenación del gasto se produce la segunda fase ejecutiva, o de ordenación del pago, dirigida a la realización de los pagos correspondientes a las obligaciones reconocidas. Esta segunda fase comprende **dos actos**: la expedición del mandamiento de pago, y el pago. Se regula en los artículos 106 a 110 LGP y en las normas reglamentarias de desarrollo.

La orden o mandamiento de pago es un documento expedido por el ordenador de pagos –que es el director general del Tesoro y Política Financiera– dirigido a la Tesorería del Estado para que haga efectiva la obligación económica contraída (art. 107 LGP). De acuerdo con el artículo 73.4 de la LGP, las órdenes de pago pueden ser de dos clases, según se expidan antes o después de haber aportado ante el órgano competente la acreditación documental de la prestación o del servicio al que se refiera (por ejemplo, la factura de la academia de informática). Las órdenes de pago "en firme" son las que se expiden una vez que se ha justificado documentalmente el "servicio hecho"; en caso contrario, se podrán expedir libramientos a "a justificar", por ejemplo, cuando no se pueda aportar la factura (art. 79 LGP).

La ordenación de los pagos correspondientes a las obligaciones reconocidas por gastos presupuestarios se ajustará, según dispone el artículo 107.1 LGP, al presupuesto monetario. El presupuesto monetario, regulado en el artículo 106 LGP, es una norma anual dirigida a los órganos de la Administración que establece el límite de disponibilidad de los créditos presupuestarios en relación con las fracciones del período anual, tendente a evitar que pueda haber desfases o disposiciones excesivas que pongan en dificultad la gestión del presupuesto o lo agoten con prontitud.

## PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>8</sup>

<sup>(8)</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable.

2) Lectura detallada del supuesto de hecho: identificación de los hechos, delimitación de las fechas a efectos de determinar el devengo de los posibles impuestos y determinación de las cuestiones jurídicas que se plantean.

3) Calificación tributaria de los hechos.

- 4) Determinación de la normativa aplicable.
- 5) Búsqueda, en su caso, de jurisprudencia y doctrina administrativa aplicables al supuesto de hecho planteado.
- 6) Aplicación de la normativa a los hechos para responder a las cuestiones jurídicas planteadas en el enunciado.

## 2.2. Actividad 1.2.2



### ENUNCIADO

Haced un esquema del ciclo presupuestario (de fecha a fecha aproximada dentro del ejercicio) e indicad en qué fase del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que tener en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria.

### RECURSOS:

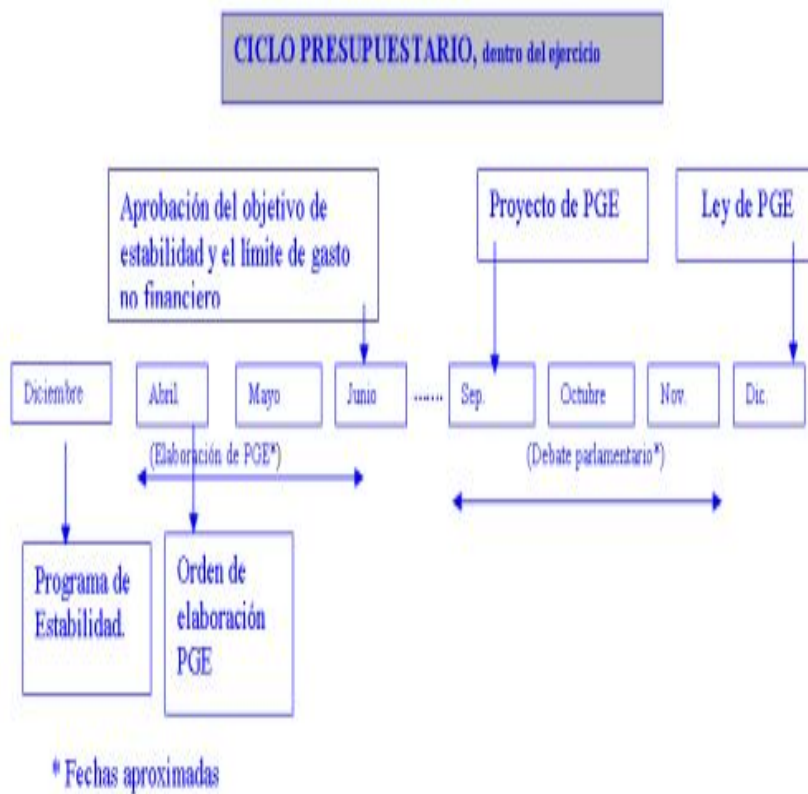
- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado
  - Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.
  - Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.
  - Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))



A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

**SOLUCIÓN<sup>9</sup>**

<sup>9)</sup>Haced un esquema del ciclo presupuestario (de fecha a fecha aproximada dentro del ejercicio) e indicad en qué fase del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que tener en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria.



De acuerdo con el cuadro anterior, el objetivo de estabilidad presupuestaria se debe tener en cuenta en la **FASE DE ELABORACIÓN** de los Presupuestos Generales del Estado, es una fase previa junto a la formación de los escenarios presupuestarios plurianuales. El resto de fases quedarían resumidas del modo siguiente:

APROBACIÓN	Por el Congreso y Senado	Posibilidad de Prórroga
EJECUCIÓN	Corresponde al Gobierno	
CONTROL	INTERNO	Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Se lleva a cabo por el ejecutivo.
	EXTERNO	Tribunal de Cuentas . Es un control jurisdiccional Cuenta General del Estado : control parlamentario

**PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>10</sup>**

<sup>(10)</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable

2) Lectura detallada del enunciado.

3) Búsqueda de la normativa aplicable y de otros recursos en materia tributaria (jurisprudencia o doctrina administrativa).

4) Resumen de los principales aspectos de la normativa aplicable y de los mencionados recursos en materia tributaria, presentándolos en forma de esquema o, en su caso, de tabla.

### 2.3. Actividad 1.2.3



#### ENUNCIADO

Localizad en la página web del Tribunal Constitucional la sentencia 3/2003, de 16 de enero. Elaborad un resumen de ella, donde se pongan de manifiesto los hechos acaecidos y la valoración jurídica que el TC hace de éstos.

#### RECURSOS:

- Módulo 1 de los Materiales docentes de Derecho Financiero y Tributario I.
- Guía de Estudios 1 de Derecho Financiero y Tributario I.
- Normativa:
  - Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
  - Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Vínculos de interés:
  - Agencia Estatal de Administración Tributaria ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)): Normativa, información tributaria, Contestaciones a consultas tributarias y Resoluciones del TEAC.
  - Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)): Leyes de Presupuestos Generales del Estado
  - Tribunal Constitucional ([www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)): Jurisprudencia constitucional.
  - Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)): Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.

- Tribunal de Cuentas ([www.tcu.es](http://www.tcu.es))

A continuación, podéis consultar la solución y el procedimiento de resolución de la actividad.

## SOLUCIÓN<sup>11</sup>

<sup>(11)</sup> Localizad en la página web del Tribunal Constitucional la sentencia 3/2003, de 16 de enero. Elaborad un resumen de ella, donde se pongan de manifiesto los hechos acaecidos y la valoración jurídica que el TC hace de éstos.

Acudiendo a la web [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es), se localiza fácilmente en su buscador de jurisprudencia constitucional la sentencia requerida.

### 1. Hechos acontecidos:

1.1 La Ley 1/2002 comenzó su andadura, jurídicamente hablando, con la presentación por el Gobierno vasco al Parlamento autonómico del denominado "Proyecto de ley por el que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002", admitido a trámite por la Mesa del órgano legislativo, en su reunión de 6 de noviembre del 2001. Este proyecto de ley siguió su tramitación ordinaria, con la particularidad de que el Parlamento no lo llegó a aprobar en la fecha límite para ello, esto es, el 31 de diciembre del 2001, de manera que operó el régimen de prórroga automática de los presupuestos del año anterior, tal y como prevén tanto la normativa propia vasca como la general del Estado, que regulan la cuestión.

1.2 Vigente la prórroga de los presupuestos del ejercicio 2001, la Comisión Parlamentaria de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco formuló dictamen sobre el proyecto de ley reseñado, cuya publicación fue ordenada por la Mesa en fecha 22 de enero del 2002. Consecuencia del dictamen, quedaron suprimidos todos los artículos, disposiciones adicionales, finales y anexos del proyecto, introduciéndose en el debate parlamentario de la Comisión una serie de modificaciones al estado de gastos del presupuesto (secciones 01, 02, 04, 05, 07, 08, 09, 10 y 99). El Pleno del Parlamento vasco aprobó, en sesión celebrada el día 23 de enero del 2002, la Ley 1/2002, sin atribuirle ninguna denominación, ya que careció de título. Esta norma se componía de catorce artículos; nueve disposiciones adicionales; dos anexos; y otro anexo final, referido al estado de gastos, que aprobaba parte de los estados de gastos del proyecto de ley de presupuestos, en concreto los de las secciones 02, 04, 07, 08, 09, 51, 52 y 53, introduciendo una serie de modificaciones en los mismos. En suma, la ley autorizaba el 67,41% del gasto total propuesto para el ejercicio 2002 en el proyecto de ley presentado.

1.3. El presidente del Gobierno español presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2002, admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de mayo del 2002. El abogado del Estado (antecedente 2 de la sentencia) imputó a la ley autonómica tres vicios de inconstitucionalidad: la vulneración de los preceptos que establecen el régimen presupuestario de las comunidades autónomas (art. 134.2 CE, arts. 25 y 44 EAPV y art. 21 LOFCA); su aprobación por el procedimiento parlamentario previsto para la Ley de Presupuestos sin ser tal ley; y por último, la quiebra del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE.

### 2. Valoración jurídica del TC:

2.1. A pesar de la literalidad del artículo 134 CE, las reglas que contiene son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, por lo que la regulación del presupuesto de la comunidad del País Vasco, no es sólo la contenida en su respectiva normativa (Estatuto de autonomía y otras normas internas de desarrollo) y en las leyes estatales dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (LOFCA), sino también en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio.

2.2. La Ley 1/2002, de 23 de enero, no es la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca para el ejercicio 2002, porque aunque es cierto que es el resultado de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos y siguió los trámites de tal procedimiento, sin embargo carece del contenido propio, mínimo, indispensable y necesario que la normativa aplicable (arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV) exige a este tipo de leyes, además de que el propio Parlamento vasco así lo decidió, al no calificarla expresamente como Ley de Presupuestos. La ley impugnada, por otro lado, junto a otras de igual rango, conviven con la Ley 4/1999, que aprobó los Presupuestos Generales de la Comunidad

Autónoma para el 2000, prorrogados para los ejercicios 2001 y 2002, adoptando una serie de medidas presupuestarias que modifican radicalmente el régimen de la prórroga.

2.3 De lo anterior se deduce que la Ley 1/2002, al incidir sobre la realidad de la prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución (art. 134) y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad (art. 21 LOFCA y art. 44 EAPV), concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los preceptos citados. Las leyes de presupuestos pueden ser objeto de prórroga y éstas pueden ser modificadas (art. 134.5 CE), siempre que se trate de modificaciones puntuales, debidas a circunstancias excepcionales sobrevenidas que exijan la realización de un gasto inaplazable. Lo que no cabe, como ha ocurrido en el caso debatido, es la alteración sustancial de los presupuestos vigentes durante el ejercicio (aunque sean prorrogados), por la aprobación de varias leyes que pretenden modular el régimen de prórroga, cuando tales normas no responden a circunstancias sobrevenidas que justifiquen un aumento de los créditos, sino al rechazo parcial por el Parlamento vasco del proyecto de presupuestos presentado. Tal fraccionamiento presupuestario al que ha conducido la Ley 1/2002 es contrario a las exigencias de unidad y universalidad de la institución presupuestaria, al impedir que el Parlamento cumpla con su función constitucional de aprobar los gastos públicos y de realizar una efectiva albor de control de la actividad financiera de la Administración pública vasca y del programa político social y económico de su Gobierno.

2.4 La situación descrita también vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por dos razones: de un lado, porque la Ley 1/2002, que no es la de presupuestos, recoge el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a la Ley de Presupuestos; y de otro, por que la norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad.

2.5 El voto particular de los magistrados T. S. Vives Antón, P. García Manzano, M. E. Casas Baamonde y E. Pérez Vera, aunque coincide en la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos de la ley, sin embargo disiente tanto con la metodología utilizada, como con la fundamentación de la sentencia y el alcance de la decisión, que declara contraria a la Constitución la ley impugnada en bloque. Se afirma, por una parte, que la vulneración constitucional radica en asignar a determinados preceptos de la Ley 1/2002 una específica función, cual es la de modular el régimen de prórroga, lo que ha supuesto la existencia de un doble régimen presupuestario (las cuentas prorrogadas en parte del ejercicio anterior y los créditos para gastos autorizados por la norma legal recurrida), lo que vulnera el artículo 134.4 CE, al asignar una función materialmente presupuestaria a una ley que no es la aprobatoria de los Presupuestos Generales del País Vasco. Sólo después de apreciar tal defecto, debería haberse analizado la disconformidad con los principios de unidad y universalidad del artículo 134.2 CE. Por otra parte, y de acuerdo con lo anterior, la sentencia no debió anular la ley en su integridad, pues las materias que quedan al margen de los estados de ingresos y gastos no constituyen la normación dirigida a extinguir parcialmente la prórroga presupuestaria, razón por la que no debieron ser alcanzadas por la declaración de inconstitucionalidad que, con un efecto genérico, contiene la sentencia.

## PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN<sup>12</sup>

<sup>(12)</sup>1) Lectura tanto de la Guía de Estudio como del módulo del material docente correspondientes a la materia y consulta de la normativa aplicable.

2) Lectura detallada del enunciado y de las cuestiones que se plantean.

3) Búsqueda de la normativa aplicable y de otros recursos jurídicos (jurisprudencia o doctrina administrativa) en los principales vínculos de interés en materia tributaria o en bases de datos jurídicas.

4) Interpretación de la normativa aplicable.

5) Aplicación de la normativa y del resto de recursos en materia tributaria, realizando algún comentario personal sobre la materia suscitada razonándolo jurídicamente.