



TIRANT **TL** TRIBUTARIO

Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos

3ª EDICIÓN

Luis Alfonso Martínez Giner
(Coordinador)

Eva Aliaga Agulló
Luis Alfonso Martínez Giner
Amparo Navarro Faure
Begoña Pérez Bernabeu
Aurora Ribes Ribes
Paula Vicente-Arche Coloma



tirant
lo blanch
manuales

MANUAL DE DERECHO PRESUPUESTARIO Y DE LOS GASTOS PÚBLICOS

3ª Edición

Coordinador

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ GINER

Autores

EVA ALIAGA AGULLÓ

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Miguel Hernández de Elche*

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ GINER

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante*

AMPARO NAVARRO FAURE

*Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante*

BEGOÑA PÉREZ BERNABEU

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante*

AURORA RIBES RIBES

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante*

PAULA VICENTE-ARCHE COLOMA

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Miguel Hernández de Elche*



tirant lo blanch

Valencia, 2018

R.212464

Índice

Abreviaturas.....	17
-------------------	----

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

Lección 1

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO. CONCEPTO Y CONTENIDO

I. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO	21
1. Concepto.....	21
2. Ámbito subjetivo.....	23
3. Ámbito objetivo	26
II. CONTENIDO	27
1. El texto articulado de la Ley de Presupuestos	27
A) Modificaciones tributarias en las leyes de presupuestos	27
B) Contenido constitucional del texto articulado	29
2. La estructura del Presupuesto.....	30
A) El estado de gastos	31
B) El estado de ingresos	35
III. LA EFICACIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS SOBRE LOS GASTOS Y LOS INGRESOS PÚBLICOS. EL CRÉDITO PRESUPUESTARIO	36

Lección 2

LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS PRESUPUESTARIOS

I. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. CONCEPTO Y CLASES	39
II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	41
1. Principio de unidad	41
2. Principio de universalidad	43
3. El principio de anualidad	44
4. El principio comunitario de solidez financiera y el principio de estabilidad presupuestaria	47
A) El principio comunitario de solidez financiera. Procedimiento en caso de incumplimiento	48
B) El principio de estabilidad presupuestaria.....	51
C) El principio de sostenibilidad financiera	55
III. LOS PRINCIPIOS LEGALES.....	57
1. El principio de especialidad	57
A) La especialidad cualitativa.....	57
B) La especialidad cuantitativa.....	58
C) La especialidad temporal	59
2. El principio de plurianualidad.....	60
3. El principio de transparencia.....	61
4. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos	62
5. El principio de responsabilidad	63
6. El principio de lealtad institucional	64

*Lección 3***EL CICLO PRESUPUESTARIO I: ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

I. EL CICLO PRESUPUESTARIO: LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO	67
II. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.....	69
1. Delimitación del marco económico-presupuestario.....	69
A) Los objetivos de estabilidad presupuestaria	70
B) El límite de gasto no financiero del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.....	72
C) El escenario presupuestario plurianual	73
2. La formación del Anteproyecto de Ley	75
3. La aprobación gubernamental del Proyecto de Ley y su remisión a las Cortes Generales	77
III. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.....	78
1. Consideraciones previas	78
2. La tramitación parlamentaria y las limitaciones a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria	79
A) Tramitación en el Congreso de los Diputados.....	79
B) Tramitación en el Senado	83
C) Examen final y aprobación en el Congreso	83
D) Entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Supuesto de prórroga	85

*Lección 4***EL CICLO PRESUPUESTARIO II: RÉGIMEN JURÍDICO DEL CRÉDITO PRESUPUESTARIO. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

I. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL CRÉDITO PRESUPUESTARIO	89
II. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LA MODIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. EL FONDO DE CONTINGENCIA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	92
III. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS SUPUESTOS DE MODIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS DE GASTOS.....	95
1. Clasificación de las modificaciones presupuestarias	95
2. Transferencias de crédito	97
3. Generaciones de crédito	100
4. Ampliaciones de crédito	102
5. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	105
6. Incorporaciones de crédito	107
7. Anticipos de Tesorería	108
IV. EJECUCIÓN, LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL PRESUPUESTO.....	109

*Lección 5***EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA**

I. EL CONTROL INTERNO	113
1. El control interno en la Administración General del Estado	113
A) Control de legalidad o función interventora (arts. 148 a 156 LGP)	115
B) Control financiero permanente (artículos 157 a 161 LGP)	117
C) Auditoría pública (artículos 162 a 175 LGP)	118
2. El control interno en las Administraciones autonómica y local	120
A) Función interventora	120
B) Control financiero	121
C) Control de eficacia	122
3. El control interno por los órganos de la Administración española de los fondos comunitarios gestionados por España	123
II. EL CONTROL EXTERNO	124
1. El Tribunal de Cuentas	124
2. Función fiscalizadora	126
3. Función jurisdiccional contable	129
4. El Tribunal de Cuentas y los OCEX	133
5. La fiscalización del sector público local: la rendición de cuentas	137
6. El Tribunal de Cuentas español y los OCEX como órganos fiscalizadores de los fondos comunitarios gestionados por España	140
III. EL CONTROL PARLAMENTARIO O CONTROL POLÍTICO	142

*Lección 6***EL TESORO PÚBLICO**

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	145
II. FUNCIONES DEL TESORO	148
1. Planteamiento general	148
A) Las funciones del Tesoro en el Derecho positivo	148
B) Las relaciones del Tesoro con el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial y otras entidades de crédito	149
2. Tesoro Público y ejecución del Presupuesto	154
3. Tesoro y crédito público	158
4. Tesoro Público y sistema financiero	162
III. CONTROL DE LAS OPERACIONES DEL TESORO PÚBLICO	163

EL DERECHO DE LOS GASTOS PÚBLICOS*Lección 7***EL DERECHO DE LOS GASTOS PÚBLICOS**

I. GASTO PÚBLICO Y DERECHO	167
1. Consideraciones generales	167
2. Concepción jurídica del gasto público	169
II. LAS NECESIDADES PÚBLICAS	170
1. Caracterización	170

Índice

2. Principios constitucionales aplicables	170
A) El principio de asignación equitativa de los recursos públicos	170
B) El principio de racionalidad.....	173
C) El principio de control.....	175
LAS OBLIGACIONES PÚBLICAS	176
1. Caracterización	176
2. Principios constitucionales aplicables: el principio de legalidad en materia de gasto público y el principio de cobertura presupuestaria	177
3. Régimen jurídico	178
A) Nacimiento y exigibilidad de las obligaciones públicas.....	179
B) Incumplimiento	182
C) Extinción.....	185
LAS SALIDAS DE FONDOS DE LA CAJA DEL TESORO.....	187

Lección 8

ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL GASTO PÚBLICO

PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO	189
1. Aprobación del gasto	192
2. Compromiso de gasto	194
3. Fase mixta	197
4. Reconocimiento de la obligación y propuesta de pago	198
5. Fase mixta.....	202
6. Ordenación del pago y pago material.....	203
EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO GENERAL DE GESTIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS.....	209
1. Los anticipos de caja fija	210
2. Los pagos a justificar.....	211
3. Tramitación anticipada expedientes de gasto.....	212
4. Adquisición de compromisos plurianuales de gasto.....	213
5. Gastos específicos.....	214

Lección 9

LA SUBVENCIÓN

LEY GENERAL DE SUBVENCIONES	215
1. Significado e importancia de la Ley General de Subvenciones.....	215
2. Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley General de Subvenciones. Especial referencia a las competencias autonómicas en la materia	218
A) Administración General del Estado y entes del sector público estatal	218
B) Comunidades Autónomas y entes del sector público autonómico	219
C) Corporaciones Locales y entes del sector público local	221
D) Subvenciones financiadas con cargo a fondos europeos	222
3. Ámbito objetivo de aplicación de la Ley General de Subvenciones	222
LA SUBVENCIÓN	223
1. Concepto y caracteres	223
2. Régimen jurídico de las subvenciones.....	224
LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUBVENCIÓN	225
1. Partes de la relación jurídica de subvención.....	225

2. Contenido de la relación jurídica de subvención.....	228
3. Parámetros de la concesión de subvenciones: el Plan estratégico de subvenciones y las Bases reguladoras.....	229
A) Plan estratégico de subvenciones	229
B) Bases reguladoras	229
IV. PROCEDIMIENTOS.....	230
1. Procedimiento en régimen de concurrencia competitiva	230
2. Procedimiento de concesión directa.....	231
V. CAUSAS DE TERMINACIÓN ANORMAL DE LA SUBVENCIÓN.....	232
1. Invalidez de la resolución de la concesión.....	232
2. El reintegro de subvenciones	232
VI. CONTROL DE LAS SUBVENCIONES.....	234
1. El control de la finalidad de la subvención. (La justificación del destino de la subvención)	234
2. El control financiero.....	235
VII. RÉGIMEN SANCIONADOR.....	236
VIII. LA SUBVENCIÓN COMO UNA AYUDA DE ESTADO	237
1. Concepto y tipología de ayudas de Estado	237
2. El procedimiento de control de las ayudas de Estado	238

Lección 10

EL PRESUPUESTO DE LA HACIENDA AUTONÓMICA

I. INTRODUCCIÓN	241
II. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	242
III. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO Y CICLO PRESUPUESTARIO	246
IV. EL CONTROL DEL PRESUPUESTO AUTONÓMICO	251

Lección 11

EL PRESUPUESTO DE LA HACIENDA LOCAL

I. INTRODUCCIÓN. MARCO LEGAL BÁSICO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES.....	253
II. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	254
III. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES.....	261
IV. EL CICLO PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO LOCAL	265
V. EL CONTROL DEL PRESUPUESTO LOCAL	268
VI. RÉGIMEN APLICABLE A LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.....	270

Lección 12

EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA (I)

I. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD	273
II. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.....	275
III. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL.....	277

IV. LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO: EL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS	280
1. Los recursos propios tradicionales.....	282
A) Los derechos percibidos en los intercambios con terceros Estados en el marco de la PAC	283
B) Las cotizaciones sobre producción y almacenamiento de azúcar e isoglucosa, previstos en la Organización Común de Mercados (OCM) del azúcar.....	284
C) Los derechos del arancel aduanero común y otros derechos derivados de los intercambios comerciales con terceros países.....	284
2. Recurso IVA	286
3. Recurso RNB	287
4. Otros ingresos de naturaleza variada.....	288
5. Los gastos del Presupuesto General de la UE. El Fondo Europeo para el Desarrollo.....	289
A) Créditos para gastos de funcionamiento y para gastos operacionales	289
B) Créditos de compromiso y Créditos de pago	290
C) Créditos que amparan gastos obligatorios y gastos no obligatorios.....	291
D) Créditos disociados y créditos no disociados	291

Lección 13

EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA (II)

I. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	295
1. Estado de ingresos.....	296
2. Estado de gastos.....	296
II. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	297
III. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO.....	300
IV. EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	303
1. El control interno del Presupuesto de la Unión.....	303
2. El control externo del Presupuesto comunitario	305
3. El control político del Presupuesto comunitario	308
A) La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo.....	309
B) Aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión por el Parlamento Europeo.....	309
V. RELACIONES FINANCIERAS ENTRE EL PRESUPUESTO COMUNITARIO Y EL PRESUPUESTO DEL ESTADO	309
1. Flujos financieros ascendentes	310
2. Flujos financieros descendentes	311