

PRIMER EJERCICIO

A) LEGISLACIÓN

A.1 DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

TEMA 9: El Presupuesto del Estado. Los ingresos y gastos públicos. Las tasas y precios públicos en la legislación española. La tasa por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear. Elaboración y aprobación del presupuesto, ejecución y control.

EL PRESUESTO DEL ESTADO.

1. Concepto y regulación.

Aunque existen múltiples definiciones de presupuesto, podemos empezar identificando presupuesto con *plan económico* de un grupo u organización. En el ámbito hacendista, el Profesor Fuentes Quintana, entiende que presupuesto es la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado.

De forma más completa, el autor alemán Frank Neumark, define presupuesto como "el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos necesarios para cubrir dichos gastos".

Centrándonos en el ordenamiento jurídico vigente, la definición de los **Presupuestos Generales del Estado (PGE)** debe configurarse teniendo en cuenta los siguientes preceptos:

- El artículo 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LPG), que establece que los PGE 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*.
- Los artículos 66 y 134.1 de la Constitución española, que atribuyen al poder legislativo (Cortes Generales) el examen, enmienda y aprobación elaborados por el Gobierno.
- El artículo 134.2 de la Constitución, que textualmente determina: "*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*".

2. Contenido.

A los efectos de la LGP, y tal como reza su artículo 3, el sector público estatal se divide en Sector Público Administrativo, Sector Público Empresarial y Sector Público Fundacional.

El **Sector Público Administrativo**, está integrado por la AGE, los organismos autónomos, las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas y las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, y los órganos con dotación diferenciada en los PGE que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la AGE. Además pertenecen al Sector Público Administrativo los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la AGE, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica, cuya actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo, que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional -en todo caso sin ánimo de lucro-, o que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

El **Sector Público Empresarial** está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, y los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la AGE, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica no incluidos en el Sector Público Administrativo.

Por último el **Sector Público Fundacional** está integrado por las fundaciones del sector público estatal.

La LGP, al tratar del alcance y contenido de los presupuestos, su artículo 33.1 dispone que los PGE estarán integrados, por:

- a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.
- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

A su vez, el artículo 33.2 de la misma LGP, establece que los PGE determinarán:

- a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Tal como dispone el artículo 26 al tratar de los principios y reglas de programación presupuestaria, ésta se regirá por los *principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional*, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

El artículo 27 define los principios y reglas de gestión presupuestaria, estableciendo, en su apartado 1 que la gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado y enmarcado en los límites de un escenario plurianual; su apartado 2 matiza que los créditos presupuestarios se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados y el apartado 3 dispone que los recursos del Estado se destinarán a satisfacer sus obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados. El apartado 4 establece que los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro y, por último, el apartado 5 previene que el presupuesto y sus modificaciones contendrán información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento de los principios y reglas que los rigen y de los objetivos que se proponga alcanzar. De los apartados de este artículo 27 pueden extraerse los siguientes principios:

- **Principio de competencia.** Determina el grado de participación que corresponde a los diferentes poderes del Estado.
- **Principio de unidad.** Exige un único documento presupuestario que contenga todos los gastos, prohibiéndose la multiplicidad de presupuestos, sin que este concepto sea vulnerado por la existencia de presupuestos propios de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Este principio conlleva otros como el de unidad de caja, unidad de cuenta y unidad de contabilidad. Hay excepciones a este principio, como por ejemplo, la existencia de créditos extraordinarios y suplementarios.
- **Principio de universalidad.** Todos los ingresos y todos los gastos deben figurar en el presupuesto, sin compensaciones o minoraciones entre ambos. En consecuencia, se obtiene un presupuesto bruto, no neto.
- **Principio de no afectación.** Se refiere a la necesidad de que todos los ingresos se destinen a sufragar globalmente todos los gastos públicos, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto frente a una fuente concreta de financiación.
- **Principio de especialidad.** Los créditos para gastos autorizados por la ley de PGE de cada año no son autorizaciones globales y genéricas, sino especiales y condicionadas, esto es, para gastos concretos y determinados totalmente (especialidad cualitativa), por una cantidad máxima (especialidad cuantitativa), y por un tiempo determinado (especialidad temporal). Caben excepciones a este principio, que podrán ser establecidas por las leyes anuales de presupuestos.
- **Principio de anualidad.** La ley que aprueba el presupuesto no solo es un límite de lo que la Administración puede gastar y en qué puede gastarlo, sino también es el marco temporal para ello. Tal y como dispone la Constitución en su artículo 134.2 los PGE tienen carácter anual.

La **estructura de los presupuestos del sector público estatal**, la de los PGE y de sus anexos se determinará, por el Ministerio de Hacienda, regulando además la LGP lo siguiente:

- El artículo 40.1., dispone que los **estados de gastos** de los presupuestos se estructuran de acuerdo con las siguientes clasificaciones:
 - a) La **clasificación orgánica** que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados.
 - b) La **clasificación por programas**, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 y establecer los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria.
 - c) La **clasificación económica**, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes. En los créditos para operaciones de capital se distinguirán las inversiones reales y las transferencias de capital, el Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 50 de la LGP y en los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Asimismo, el artículo 40.2 establece que con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán 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 gasto.

- Por su parte, el artículo 41 determina la estructura de los **estados de ingresos**, señalando éstos se estructurarán siguiendo las clasificaciones orgánica y económica. Por la **clasificación orgánica** se distinguirán los ingresos correspondientes a la AGE y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades, según proceda y por la **clasificación económica** se agruparán los ingresos, separando los corrientes, los de capital, y las operaciones financieras.

En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales. En los de capital la enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital y en las operaciones financieras los activos financieros y los pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

- El artículo 11 regula una tasa cuyo hecho imponible es la realización por el CSN de los **estudios, informes o inspecciones necesarias para obtener las autorizaciones para el desmantelamiento de las instalaciones nucleares**. Su base imponible estará constituida por el coste total de las operaciones de desmantelamiento para las que se pide autorización, salvo los costes derivados de los intereses financieros, gravándose al 2%, y devengándose en el momento de presentar la solicitud, mediante autoliquidación.
- En el artículo 12 se regula una tasa cuyo hecho imponible es la realización de los **servicios de inspección y control que sean necesarios durante las operaciones de desmantelamiento de las instalaciones nucleares**. Esta tasa tiene una cuota fija anual que se calcula en el 80% de la que correspondería por la del artículo 10, mientras exista combustible nuclear fresco o irradiado en la instalación y en el 15% una vez retirado el combustible nuclear, devengándose el 31 de diciembre y debiendo autoliquidarse por el sujeto pasivo durante el cuatrimestre siguiente.
- Por su parte, en el artículo 13 se contiene una tasa, por la realización de **estudios e informes necesarios para el seguimiento de las actividades relacionadas con la gestión a largo plazo de los residuos radiactivos de alta actividad**, y su hecho imponible es, no sólo la realización de los estudios e informes, sino el desarrollo de las metodologías específicas que sean necesarias para la evaluación de los planes, proyectos, estudios y diseños conceptuales en relación con los planes generales de residuos radiactivos, vigentes en cada momento, tanto en lo que se refiere al almacenamiento transitorio como definitivo.

La base imponible de esta tasa será el importe de las inversiones realizadas para el desarrollo de los respectivos planes y los servicios quedarán gravados con el tipo impositivo del 3% de la base imponible. Esta tasa se devengará el 31 de diciembre de cada año, debiendo autoliquidarse mensualmente por dozavas partes, sobre la base de la inversión efectuada el año precedente, y durante el primer cuatrimestre de cada año se efectuará por el sujeto pasivo del año precedente sobre la base de la inversión efectivamente realizada.

- El artículo 14, regula una tasa cuyo hecho imponible es la realización de los **estudios, informes o inspecciones que condicionan la concesión de autorizaciones de explotación y de desmantelamiento y clausura de las minas de uranio**, gravándose con una cuota fija que se devengará en el momento de presentar cualquiera de las solicitudes y que será liquidada por el CSN.
- El hecho imponible de la tasa contemplada en el artículo 15 es la realización de los **estudios, informes o inspecciones que condicionen la concesión de autorizaciones para el funcionamiento de las instalaciones radiactivas o su modificación**. A efectos de la base imponible, éstas se clasifican en instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear e instalaciones radiactivas con fines científicos, médicos, agrícolas, comerciales o industriales.

- Para las primeras, la base imponible estará constituida por el importe total y efectivo de la inversión a realizar, según presupuesto, salvo los costes derivados de los intereses financieros y el tipo aplicable es del 1% de la base imponible, devengándose en el momento de presentar cualquiera de las solicitudes (de autorización previa o de emplazamiento, de construcción o de explotación), mediante autoliquidaciones provisionales a cuenta. La autoliquidación definitiva, atendiendo al importe total y efectivo de la inversión realizada, se efectuará inmediatamente después de la concesión de la autorización de explotación.
- Para las segundas, la base imponible estará constituida por el valor total y efectivo de la instalación radiactiva o de su modificación, considerándose incluidos en dicho valor todos aquellos componentes que por su naturaleza estén afectos al funcionamiento de la misma. Los servicios quedarán gravados al tipo impositivo que arroje una cuota mayor, entre unos valores determinados en función de la categoría de la instalación radiactiva, o el 2% de la base imponible. Se devenga esta tasa en el momento de presentar la solicitud, junto con la cual el sujeto pasivo declarará los valores que constituyen la base imponible para que sea el CSN quien efectúe la oportuna liquidación.
- Por su parte, contempla el artículo 16 una tasa cuyo hecho imponible son los **servicios de inspección y control que sea necesario realizar en orden a garantizar al máximo la explotación y funcionamiento adecuados así como la seguridad de las instalaciones radiactivas**, entendiéndose por tales o bien la visita girada a la instalación o bien la realización de actividades de seguimiento, análisis y evaluación en relación con la documentación presentada por el sujeto pasivo. Las instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear tienen una cuota fija que se calcula por tonelada de producción autorizada, devengándose anualmente y liquidándose, por el CSN, mediante recibo, debiendo ser ingresada durante el primer cuatrimestre del año natural siguiente. Las demás instalaciones radiactivas tienen una cuota anual fijada en función de la categoría de la instalación, que se devenga, excepto para las instalaciones de radiodiagnóstico, el 31 de diciembre de cada año y se liquidará por el CSN y deberá ingresarse dentro de los cuatro primeros meses del año natural siguiente. Para las instalaciones de radiodiagnóstico se devenga en el momento de iniciarse la correspondiente actuación, y, asimismo, será liquidada por el CSN.
- La tasa contemplada en el artículo 17 tiene un hecho imponible que es la realización de los **estudios, informes o inspecciones previas a la concesión de autorizaciones preceptivas para el desmantelamiento o la clausura de las instalaciones radiactivas**. Las del ciclo del combustible nuclear tienen una cuota fijada por tonelada de uranio producida durante toda su fase operativa, devengándose al presentar la correspondiente solicitud y encargándose el CSN de su liquidación; las demás instalaciones

radiactivas tienen una cuota fijada en función de la categoría, y su devengo se produce al presentar la correspondiente solicitud, siendo liquidada por el CSN.

- El artículo 18 contiene una tasa cuyo hecho imponible son los **servicios de inspección y control que sea necesario realizar durante el desmantelamiento de las instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear y del periodo de vigilancia radiológica posterior a estas operaciones**. Tiene una cuota fija anual durante las operaciones de desmantelamiento, y una reducida durante el periodo de vigilancia radiológica; se devenga el 31 de diciembre y se liquida por el CSN.
- En el artículo 19 se regula una tasa cuyo hecho imponible es la realización de las **pruebas, estudios, informes y evaluaciones necesarios para la concesión y renovación de licencias, títulos y acreditaciones para el personal de las instalaciones nucleares o radiactivas**. Dichas actividades tienen unas cuotas fijas en función del tipo de instalación y según se trate de concesión o renovación de las respectivas licencias, acreditaciones y diplomas. Esta tasa se devenga en el momento de presentar la correspondiente solicitud y debe autoliquidarse por el sujeto pasivo en ese momento, para lo cual solicitará previamente el correspondiente modelo al CSN.
- Contempla el artículo 20 una tasa cuyo hecho imponible es la realización de los **estudios y evaluaciones necesarios para la homologación de programas académicos y cursos de formación y perfeccionamiento** conducentes a la obtención de licencias de operación de instalaciones radiactivas o para la acreditación del personal de las instalaciones de radiodiagnóstico o sus modificaciones, gravándose con una cuota fija, que será menor para las modificaciones y que se devenga en el momento de la presentación de la solicitud y se liquida por el CSN.
- El artículo 21 regula una tasa cuyo hecho imponible es la realización de los **servicios de inspección y control que sea necesario realizar en la impartición de los cursos homologados y en las pruebas de suficiencia en ellos previstas**, servicios que quedarán gravados con una cuota fija, devengándose a la presentación de las actas de examen para su validación en el CSN, procediendo éste a su liquidación.
- La tasa del artículo 22 tiene como hecho imponible la realización de los **informes, estudios o inspecciones que condicionen las autorizaciones para el transporte de sustancias nucleares o materias radiactivas o su modificación o prórroga**. Estos servicios tienen una cuota fija por cada autorización que se devenga en el momento de solicitar la autorización de transporte, modificación o prórroga y se liquida por el CSN.
- Por su parte, el artículo 23 contiene una tasa cuyo hecho imponible son los **servicios de inspección y control que sea necesario realizar en los transportes de sustancias nucleares o materias radiactivas**. La cuota fija varía según se trate de transportes de combustible nuclear, materiales

controla la ejecución del presupuesto se puede distinguir:

- **Control administrativo:** es el que se ejerce dentro de sector público estatal y es de carácter interno, como el que realiza la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- **Control jurisdiccional:** que es externo al sector público estatal, y es el que realiza el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público, tal como figura en el artículo 136 de la Constitución que lo define como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste, que remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.
- **Control político:** Es externo y se realiza por las Cortes Generales, a través de preguntas e interpelaciones al Gobierno o a sus miembros, a través de comisiones de investigación, o incluso a través del planteamiento de una moción de censura al Gobierno. Asimismo, aprueban mediante ley la Cuenta General del Estado (aunque ésta haya sido previamente examinada y comprobada por el Tribunal de Cuentas) lo que constituye un control a posteriori. Con ello termina el ciclo presupuestario, puesto que así se determina el resultado final de la ejecución del presupuesto.

BIBLIOGRAFÍA.

Para ampliar la materia se recomiendan los siguientes manuales:

- FERREIRO LAPATZA, J.J. (Curso de Derecho Financiero Español. Volumen I: Derecho Financiero. Ingresos, gastos, presupuesto. Ed. Bosch).
- PEREZ DE AYALA, J.L. y PEREZ DE AYALA BECERRIL, M. (Fundamentos de Derecho Tributario. Ed. Editorial de Derecho Reunidas)
- SAINZ DE BUJANDA, F. (Lecciones de Derecho Financiero. Ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM)