

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I. EL PLAN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA: EL PRESUPUESTO. CONCEPTO JURÍDICO Y DEFINICIÓN LEGAL	
1. DERECHO PRESUPUESTARIO Y DERECHO DEL GASTO PÚBLICO: ESQUEMAS DE ELABORACIÓN DOGMÁTICA Y PRINCIPIOS RELATIVOS AL GASTO PÚBLICO	23
1.1. Esquemas de elaboración dogmática del gasto público	23
1.2. El principio de justicia material del gasto público	27
1.3. Contenido del Derecho Presupuestario	29
2. EL PRESUPUESTO COMO EXPRESIÓN JURÍDICA DEL PLAN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA	30
3. CONCEPTO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO. DEFINICIÓN LEGAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. EL CONTENIDO DE LOS MISMOS EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO CLÁSICO DE UNIDAD PRESUPUESTARIA	33
3.1. Definición legal de los Presupuestos Generales del Estado ...	34
3.2. Contenido de los Presupuestos Generales del Estado	34
CAPÍTULO II. ESTRUCTURA, NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	
4. ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. ESTADOS DE PREVISIÓN: CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS. LA PARTE DISPOSITIVA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	39
4.1. Clasificación de los estados de ingresos y gastos	39
4.1.1 Estructura del Presupuesto de ingresos	42
4.1.2. Estructura del Presupuesto de gastos	45
4.2. El articulado de la Ley de Presupuestos	50

5. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. EL PROBLEMA DE LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE TRIBUTOS	50
5.1. La Ley de Presupuestos como «Ley plena». Examen de su naturaleza jurídica	51
5.2. La Ley de Presupuestos como instrumento de «reformas tributarias»	57
6. LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL PRESUPUESTO: CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS Y OBLIGACIONES DE LA HACIENDA	60
6.1. Previsión de ingresos	60
6.2. Autorización de los gastos	61
6.3. Créditos presupuestarios y obligaciones de la Hacienda Pública	62
6.4. El «deber de gastar» determinados créditos presupuestarios ..	66

CAPÍTULO III. ORDENACIÓN COMPETENCIAL DEL PRESUPUESTO: ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

7. ORDENACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA PRESUPUESTARIA: EL PRESUPUESTO COMO INSTITUCIÓN QUE SE INSERTA EN EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO	69
7.1. Perspectiva político-constitucional del problema	69
7.2. Conclusión: Desde un punto de vista político-constitucional no hay fundamentación para mantener una estructura de poder en materia presupuestaria que beneficia al Gobierno sobre el Parlamento	77
8. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. APROBACIÓN DE LA LEY: SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. LOS LÍMITES A LA INICIATIVA DE LAS CORTES GENERALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA: FUNDAMENTO Y FORMAS DE ESTOS LÍMITES	79
8.1. Elaboración del Proyecto de Presupuesto	80
8.2. Aprobación de los Presupuestos: caracteres generales de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado	82
8.3. El debate de totalidad del Presupuesto por el Pleno del Congreso de los Diputados: Sentido de su realización y problemática de las enmiendas a la totalidad que se presenten	84
8.4. Limitaciones a las enmiendas que supongan aumento de gasto	89

8.5. Limitaciones a las enmiendas que supongan disminución de ingresos	93
--	----

CAPÍTULO IV. ORDENACIÓN MATERIAL DEL PRESUPUESTO: PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS RELATIVOS AL CONTENIDO DE ESTA INSTITUCIÓN

9. CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO: LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS, EN GENERAL. SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LA «CRISIS» DEL DERECHO PRESUPUESTARIO TRADICIONAL. LA CUESTIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO	97
9.1. Estado Liberal de Derecho y Presupuesto	98
9.2. Estado Social de Derecho y Presupuesto	100
9.3. Estado Social y Democrático de Derecho y Presupuesto	104
9.4. La cuestión del equilibrio presupuestario	109
10. PRINCIPIOS DE UNIDAD, UNIVERSALIDAD Y DE NO AFECTACIÓN DE LOS INGRESOS A LOS GASTOS	110
10.1. Criterios de clasificación de los principios presupuestarios	110
10.2. Principio de unidad	113
10.3. Principio de universalidad	115
10.4. Principio de no afectación	116
11. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD. LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS Y SUS MODIFICACIONES	118
11.1. Vertientes del principio de especialidad presupuestaria	118
11.2. Modificaciones de créditos presupuestarios	120
11.2.1. Transferencias de créditos	122
11.2.2. Créditos coyunturales	124
11.2.3. Generación de créditos	126
11.2.4. Créditos ampliables	126
11.2.5. Anticipos de Tesorería	127
11.2.6. Incorporación de créditos (remisión)	128

CAPÍTULO V. ORDENACIÓN TEMPORAL DEL PRESUPUESTO: ANUALIDAD PRESUPUESTARIA, VARIACIONES AL PRESUPUESTO APROBADO Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA

12. ORDENACIÓN TEMPORAL DEL PRESUPUESTO: EL PRINCIPIO CLÁSICO DE LA ANUALIDAD EN LA APROBACIÓN Y EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO. LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO	131
12.1. Anualidad en la aprobación	132

12.2. Anualidad en la ejecución. Sistemas aplicables: Presupuesto de competencia y Presupuesto de caja. Solución legal española	133
12.3. La prórroga del Presupuesto	138
13. VARIACIONES AL PRESUPUESTO APROBADO: LEYES PRESUPUESTARIAS ESPECIALES DE CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y DE SUPLEMENTOS DE CRÉDITO. LÍMITES DE LAS CORTES GENERALES EN MATERIA FINANCIERA	142
13.1. Créditos extraordinarios y suplementarios	142
13.2. Límites de las Cortes Generales en materia financiera: La conformidad gubernamental a enmiendas y proposiciones de Ley que tengan repercusiones sobre un Presupuesto en vigor	144
13.2.1. Limitación financiera del Congreso	145
13.2.2. Limitación financiera del Senado	156
14. LOS GASTOS PLURIANUALES Y EL PRESUPUESTO: PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y DERECHO PRESUPUESTARIO	157
14.1. Gastos plurianuales	158
14.2. Ley de Presupuestos <i>versus</i> Ley del Plan	159
 CAPÍTULO VI. LOS PRESUPUESTOS DE LOS ENTES INSTITUCIONALES ESTATALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
15. PRESUPUESTOS DE ENTES MENORES INTEGRANTES DE LOS GENERALES DEL ESTADO: ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SOCIEDADES ESTATALES, SEGURIDAD SOCIAL, AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	165
15.1. Presupuestos de los Organismos Autónomos	165
15.1.1. Aspectos generales del régimen presupuestario de los Organismos Autónomos	168
15.1.2. Singularidades que presentan los Presupuestos de los Organismos Autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos	169
15.2. Presupuestos de las Sociedades estatales	171
15.2.1. Presupuestos de explotación y de capital	173
15.2.2. Programas de actuación, inversiones y financiación	176
15.2.3. Otros aspectos del régimen presupuestario de las Sociedades estatales	178
15.3. Presupuesto de la Seguridad Social	180
15.3.1. Evolución histórica y organización actual del sistema español de Seguridad Social	181
15.3.2. Acción protectora de la Seguridad Social	183
15.3.3. Financiación de la Seguridad Social	187

15.3.4. Régimen presupuestario de la Seguridad Social	188
15.4. Régimen presupuestario de la Agencia Estatal de Administración Tributaria	192
 CAPÍTULO VII. LOS PRESUPUESTOS DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES Y DE OTROS ENTES PÚBLICOS DE NATURALEZA INSTITUCIONAL	
16. PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	199
17. PRESUPUESTOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES ..	208
18. PRESUPUESTOS DE OTROS ENTES PÚBLICOS DE NATURALEZA INSTITUCIONAL	214
18.1. Presupuestos de los Entes institucionales de base corporativa	214
18.2. Presupuestos de las Universidades Públicas	215
 CAPÍTULO VIII. EL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	
19. EL PODER PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS RELACIONES ENTRE EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	221
19.1. Concepto y estructura del Presupuesto comunitario	222
19.2. Naturaleza y efectos	223
19.3. Elaboración y aprobación	224
19.4. Los principios presupuestarios y el régimen de los créditos y sus modificaciones	227
19.5. La ejecución y el control del Presupuesto de las Comunidades Europeas	230
19.6. Relaciones entre el Presupuesto de las Comunidades Europeas y los Presupuestos Generales del Estado	231
 CAPÍTULO IX. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO «TIPO» DE GASTO PÚBLICO	
20. LA FUNCIÓN FINANCIERA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA. EXAMEN PARTICULAR DEL PROCEDIMIENTO DE GASTO PÚBLICO EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	235

21. EL PROCEDIMIENTO «TIPO» DE EJECUCIÓN DEL GASTO: ORDENACIÓN DE LOS GASTOS (CRÉDITOS PRESUPUESTADOS. AUTORIZACIÓN O APROBACIÓN DEL GASTO. DISPOSICIÓN O COMPROMISO. RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO). ORDENACIÓN DE LOS PAGOS (ORDENACIÓN PROPIAMENTE DICHA Y PAGO MATERIAL)	237
21.1. La ordenación de los gastos en el procedimiento normal de ejecución	238
21.1.1. Créditos presupuestados (remisión)	239
21.1.2. Autorización o aprobación del gasto	239
21.1.3. Disposición o compromiso del gasto	241
21.1.4. Reconocimiento y liquidación de la obligación de pago	242
21.2. Ordenación de los pagos	243
21.2.1. Ordenación de pagos	244
21.2.1.1. Propuestas de pago	244
21.2.1.2. Mandamientos de pago	245
21.2.2. Realización de los pagos	247
21.3. Liquidación y cierre del ejercicio presupuestario	247
21.4. Ejecución de otros Presupuestos (Organismos Autónomos del Estado y Corporaciones Locales)	248

CAPÍTULO X. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

22. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: TRAMITACIÓN ANTICIPADA DE EXPEDIENTES DE GASTO. ANTICIPOS DE CAJA FIJA. PAGOS A JUSTIFICAR. PAGOS AL EXTRANJERO. OBLIGACIONES DE EJERCICIOS POSTERIORES. CONCESIÓN DE SUBVENCIONES	253
22.1. Tramitación anticipada de expedientes de gasto	253
22.2. Anticipos de caja fija	254
22.3. Pagos a justificar	255
22.4. Pagos en el extranjero	257
22.5. Obligaciones de ejercicios posteriores	258
22.6. Procedimiento de concesión de subvenciones	258

CAPÍTULO XI. EL TESORO PÚBLICO Y LA CONTABILIDAD PÚBLICA

23. EL TESORO PÚBLICO: CONCEPTO, FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y MEDIOS. EL LLAMADO PRESUPUESTO DEL TESORO	267
23.1. Concepto	267

23.2. Funciones del Tesoro. El llamado Presupuesto del Tesoro	270
23.3. La Tesorería de la Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales	273
24. LA CONTABILIDAD PÚBLICA Y SU INSERCIÓN EN EL DERECHO DEL PRESUPUESTO	275
24.1. La Contabilidad como técnica de gestión y su relación con el ordenamiento del control de la Hacienda Pública	275
24.2. Evolución de la Contabilidad Pública en España	277
24.3. El Sistema de Información Contable de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos	278
24.3.1. Principios generales, organización y fines del sistema	279
24.3.2. Documentos soporte de datos de entrada al sistema	281
24.3.3. Libros de Contabilidad	285
24.3.4. El Plan General de Contabilidad Pública	286
24.4. La Contabilidad de las Corporaciones Locales	288

**CAPÍTULO XII. EL CONTROL PRESUPUESTARIO EN GENERAL.
EL CONTROL INTERNO O «AUTOCONTROL»**

25. EL CONTROL PRESUPUESTARIO: CONCEPTO GENERAL. EL DERECHO PRESUPUESTARIO «FORMAL» COMO ORDENAMIENTO DEL CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA. CLASES Y SISTEMAS DE CONTROL	293
25.1. Necesidad de un concepto técnico-jurídico de control	293
25.2. El Derecho Presupuestario «formal» como ordenamiento del control de la Hacienda Pública	297
25.3. Clases y sistemas de control	300
26. CONTROL ADMINISTRATIVO O INTERNO. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	301
26.1. La Intervención General de la Administración del Estado: Organización y funciones	302
26.1.1. Procedimiento de intervención del gasto	304
26.1.1.1. Intervención crítica o fiscalización previa	306
26.1.1.2. Intervención formal de la ordenación del pago	309
26.1.1.3. Intervención material del pago	309
26.1.1.4. Intervención material de la inversión	309
26.1.1.5. Documentación de las actuaciones interventoras: El reparo	310
26.1.2. Intervención del ingreso	311

26.1.3. Otros controles ejercidos por la Intervención General de la Administración del Estado	312
26.2. Otras instituciones de control interno	314

CAPÍTULO XIII. EL CONTROL EXTERNO DE LOS PRESUPUESTOS

27. EL CONTROL POLÍTICO O PARLAMENTARIO: MODALIDADES. ESPECIAL REFERENCIA AL SIGNIFICADO DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO	321
27.1. El control parlamentario: Significado y modalidades	321
27.2. La Cuenta General del Estado	324
27.2.1. Contenido y formación de la Cuenta General del Estado	324
27.2.2. Procedimiento parlamentario de aprobación de la Cuenta General del Estado	326
28. LA FUNCIÓN DE CONTROL INDEPENDIENTE O EXTERNO. EL TRIBUNAL DE CUENTAS: NATURALEZA Y FUNCIONES	329
28.1. El control externo. Significado	329
28.2. Naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas	329
28.3. Organización y funciones del Tribunal de Cuentas	334
28.3.1. Organización del Tribunal de Cuentas	334
28.3.2. Función fiscalizadora	337
28.3.3. Enjuiciamiento contable	340
28.4. Otros órganos de control externo	340

CAPÍTULO XIV. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE O CIVIL POR EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS

29. ANÁLISIS PARTICULARIZADO DE LAS MODALIDADES DE REACCIÓN DEL ORDENAMIENTO ANTE LAS INFRACCIONES PRESUPUESTARIAS Y DE GASTO PÚBLICO: ESPECIAL REFERENCIA A LA RESPONSABILIDAD LLAMADA «CONTABLE» (RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS A LA HACIENDA PÚBLICA)	347
29.1. Infracciones al gasto público y formas de reacción del Ordenamiento	349
29.2. La responsabilidad contable como respuesta puramente indemnizatoria ante infracciones presupuestarias	350
29.3. Concepto y clases de infracciones	350
29.4. Sujetos infractores y responsables	353

29.5. Procedimientos de la responsabilidad contable	354
29.5.1. Procedimiento administrativo	354
29.5.2. Procedimientos ante el Tribunal de Cuentas	354

CAPÍTULO XV. DELITOS E INFRACCIONES EN MATERIA PRE-SUPUESTARIA Y DE GASTO PÚBLICO

30. OTRAS RESPONSABILIDADES: PENAL (DELITOS DE FRAUDE DE SUBVENCIONES Y DE MALVERSACIÓN DE CAUDALES PÚBLICOS, ARTS. 350 Y 394 A 399 C.P.), POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS, Y DISCIPLINARIA	365
30.1. El delito de fraude de subvenciones	365
30.1.1. Bien jurídico protegido	366
30.1.2. Análisis del tipo infractor. La acción y los sujetos de la acción	367
30.1.2.1. Objeto de la acción	368
30.1.2.2. Modalidades de la conducta	369
30.1.2.3. Sujetos de la acción	369
30.1.2.4. El problema de la cuantía mínima de la subvención	369
30.1.2.5. Elemento subjetivo	370
30.1.3. Penalidad aplicable	370
30.2. Delitos de malversación de caudales públicos	371
30.2.1. Naturaleza de las infracciones	371
30.2.2. Malversación de caudales y fraude de subvenciones	371
30.2.3. Elementos comunes de los tipos de malversación ..	372
30.2.4. Clasificación de los tipos de malversación	372
30.2.5. La malversación «propia» (ex arts. 394 a 398 CP)	372
30.2.5.1. Modalidad activa de apropiación	373
30.2.5.2. Modalidades omisivas de apropiación	375
30.2.5.3. Conductas de distracción	376
30.2.5.4. Conductas de retención	378
30.2.6. Malversación «impropia» (ex art. 399 CP)	379
30.3. Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas	379
30.3.1. Definición de las infracciones	380
30.3.2. Clases de infracciones	382
30.3.3. Elementos de la infracción	383
30.3.3.1. Bien jurídico protegido	384
30.3.3.2. Elemento objetivo: La acción. Objeto y modalidades típicas	384
30.3.3.3. Sujetos de la acción	387
30.3.3.4. Elemento subjetivo	388

30.3.4. Naturaleza de las sanciones aplicables	389
30.3.5. Clases de sanciones	390
30.3.6. Represión administrativa y penal de los fraudes de subvenciones: El principio «non bis in idem»	391
30.3.7. Graduación de las sanciones	392
30.3.7.1. Problemas que se presentan en orden a la graduación	392
30.3.7.2. Criterios de graduación aplicables	393
30.3.8. Procedimiento sancionador de las infracciones cometidas	395
30.3.9. Extinción de la responsabilidad derivada de la comisión de infracciones en materia de subvenciones y ayudas públicas	396
30.4. Responsabilidad disciplinaria	397
30.5. Infracciones al deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas	398
REGISTRO DE AUTORES CITADOS	401
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y RECOMENDADA POR CAPÍTULOS	405