INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO
2005-2013

PRESUPUESTOS GENERALES

-Competencia autonómica en materia presupuestaria y sus límites:

-Límites derivados de la reforma constitucional de 2011 sobre el art. 135 CE:

-En materia presupuestaria, *prima facie*, ya con anterioridad a la reforma constitucional de 27-9-2011 del art. 135 CE, el TC había señalado que los títulos competenciales delimitados por los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 156.1 CE, legitimaban al Estado para fijar objetivos de estabilidad presupuestaria y topes generales para los presupuestos de las CC.AA (STC 134/2011, F.J.8 y STC 62/2001), toda vez que "*la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general*", así como *"conseguir la estabilidad económica interna y externa"*. D.36/13.

-Por exigencias de la integración de España en la UE, la reforma operada en el art. 135 CE ha establecido limitaciones aún más vigorosas a la actividad financiera de todas las Haciendas públicas, en aspectos tales como la estabilidad presupuestaria y el control del déficit público y de la deuda pública, pues, como indica la STC 197/2011, contiene "*un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las CC.AA"*. D.36/13.

-La reforma constitucional de 2011 ha confiado al legislador orgánico –por tanto, estatal- su desarrollo y, con él, aspectos como "*la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas*" y "*la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria"* (art. 135.5 CE). D.36/13.

-Límites derivados del atrt. 149.1.14 CE sobre Hacienda general.

-La STC 135/2013 (F.J.3, B) determina que, con apoyo en el art. 149-14 CE, "*corresponde al Estado, no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las*

normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE)" . D.36/13

-Límites derivados de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP).

-El mandato del reformado art 135 CE ha sido cumplido con la aprobación de la LOEP, (D.F.1ª LOEP), que resulta de aplicación a todo el "*sector público"*, definido como el *Sector Administraciones públicas* delimitado en los términos del "Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales" y al resto de entes de Derecho público (art. 2 LOEP). D.36/13.

-La LOEP establece diversos límites y condicionantes a la autonomía financiera de todas las Administraciones, incluidas las CC.AA. Así, define los principios generales a los que ha de sujetarse la actividad presupuestaria de los poderes públicos (arts. 3 a 10 LOEP) y concreta numéricamente, en los arts. 11 a 13 LOEP, las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en cuanto a déficit, regla de gasto y volumen de deuda; cuyo incumplimiento puede dar lugar a la adopción por el Gobierno central de medidas preventivas, correctivas o coercitivas (arts.18 y ss LOEP). D.36/13.

-La LOEP, adicionalmente, impone a todas las Haciendas públicas la prioridad *absoluta* del pago de la deuda pública (art. 14 LOEP), determina cuál haya de ser el destino del superávit presupuestario (art. 32 LOEP), impone el establecimiento de un límite de gasto no financiero (art. 30 LOEP) y exige la dotación en los presupuestos autonómicos de un fondo de contingencia (art. 31 LOEP). D.36/13.

-La LOEP, además, atribuye: i) a las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno central, la aprobación anual de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, a los que habrán de acomodarse los Proyectos de presupuestos de las Administraciones públicas (art. 15.7 LOEP); y ii) al Gobierno central, el establecimiento de los objetivos individuales de déficit y deuda para cada Comunidad Autónoma (art. 16 LOEP). D.36/13.

-La LOEP, en materia de planificación presupuestaria, impone a las Administraciones públicas la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo (de un mínimo de tres años) que permita una programación coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública (art. 29 LOEP). D.36/13.

-En el plano formal, la LOEP establece los mecanismos para asegurar la transparencia de los procedimientos de elaboración, gestión y liquidación presupuestaria (art. 27 y 28 LOEP) y, en fin, obliga a los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley a "*establecer, en sus normas reguladoras en materia presupuestaria, los instrumentos y procedimientos*

necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios de esta Ley" (art. 10.1 LOEP). D.36/13.

-La LOEP establece mandatos normativos íntegramente indisponibles para las CC.AA. D.36/13.

-La LOEP contribuye a configurar el "bloque de constitucionalidad" que delimita el contenido de la competencia autonómica en materia financiera y presupuestaria. D.36/13

-Límites derivados de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA)

-En materia presupuestaria, la LOFCA establece que "*los presupuestos de las CC.AA serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado"* (art. 21.3 LOFCA); e igualmente, impone una serie de principios de general aplicación para todas las Haciendas autonómicas, principalmente, los de anualidad, universalidad y unidad (art. 21.1 LOFCA). D.36/13

-La obligatoriedad general de la LOFCA, proclamada por el art. 157.3 CE, es recordada por ella misma cuando señala que sus disposiciones "*serán aplicables a todas las CC.AA, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía"* (D.F. LOFCA). D.36/13

-Naturalmente, el art. 22 LOFCA prevé, en términos coherentes con el art. 153 d) CE y el art. 32 EAR´ 99, que "*al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las CC.AA"*. D.36/13.

-La LOFCA establece mandatos normativos íntegramente indisponibles para las CC.AA. D.36/13.

-La LOFCA contribuye a configurar el "bloque de constitucionalidad" que delimita el contenido de la competencia autonómica en materia financiera y presupuestaria. D.36/13

*-Límites derivados de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)***.**

-Los criterios de elaboración y gestión presupuestaria del Estado, con los que habrán de ser homogéneos los de las CC.AA, se contienen, principalmente, en la LGP, siendo pertinente en este punto incidir en el carácter de mínimo común normativo que ha de predicarse de esta Ley *general*. D.36/13

-El carácter de "mínimo común" que tiene la LGP resulta tanto más evidente cuanto que con la LGP se contribuye a configurar una parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE). D.36/13

-Repárese en que mientras la LOEP y la LOFCA establecen mandatos normativos íntegramente indisponibles para las CC.AA, la LGP puede ser sustituida por la legislación que éstas últimas dicten para la regulación de *sus* respectivas haciendas, si bien dicha LGP desplazará a la legislación autonómica (en virtud del principio de prevalencia el Derecho estatal proclamado por el art. 149.3 CE, que es consustancial a las Leyes *generales*) en cuando que la legislación autonómica sea irrespetuosa con el *común denominador normativo* (normas y principios comunes de la actividad financiera de todas las Haciendas públicas) contenido en la LGP, con las *garantías mínimas* para los ciudadanos que de ella resultan, o con las exigencias de *homogeneidad* de los presupuestos generales de las CC.AA con los también Generales del Estado. D.36/13.

-Naturaleza de las Leyes de Presupuestos:

-Es una *verdadera Ley* (SS TC 76/92 y 109/00), debiendo entenderse superada la cuestión de su carácter formal o material: D.28/08

-La LPGE es uan Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno (STC 3/03). D.62/10.

-Para que, mediante la aprobación de los PG, la labor parlamentaria de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los PGE *«incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»,* recogiendo de este modo los principios (STC 3/03) de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). D.62/10

-El art. 134.2 CE constituye el contenido «propio, mínimo y necesario» de la LPG (SSTC 109/01, 65/87, 65/90, 76/92, 234/99; 32/00 y 67/02) que en todo caso debe aparecer en la LPG que cada año debe ser aprobada por el Parlamento. D.62/10.

-Se trata, en definitiva, de una «Ley de contenido constitucionalmente definido» (SSTC 76/92; 16/96; 61/97; 174/98; 130/99; 131/99; 234/99; 32/00; y 274/00), de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la CWE de una *reserva de un contenido de Ley de presupuestos* (STC 131/99). D.62/10.

-Esta *reserva de LPG* es una reserva de ley en sentido formal, que garantiza la intervención esencial de las Cortes Generales, no sólo para aprobar, sino razonablemente también para modificar la LPGE de cada ejercicio en lo que constituye su contenido necesario. D.62/10.

-La reserva afecta también a las eventuales modificaciones de la LGPE, según se deduce de los arts 134.1 CE, ue atribuye a las Cortes Generales su *enmienda,* expresión ésta que no se refiere sólo a la eventual modificación del Proyecto de

LPGE como tal, sino también a toda modificación posterior de la LPGE que se haya aprobado, razón por la cual el art. 134.5 CE permite al Gobierno presentar, una vez aprobada la LPGE, *Proyectos de ley* que *impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos* correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. D.62/10.

-Esta reserva de LPGE impide, pues, la modificación de la LPGE por medio de un RDL. D.62/10, D.39/12.

-Podría defenderse que, en orden a la modificación de la LPGE, la reserva de ley *ex* art. 134.5 CE, se refiere tan solo a las hipótesis de incremento del gasto público, lo que no concurre en las modificaciones de la misma por un RDL que justamente lo que pretenda es disminuir ese gasto y, en definitiva, el déficit público. D.62/10, D.39/12.

-Pero semejante argumentación no puede aplicarse a la fijación por la LPGE de las retribuciones de los funcionarios y del personal al servicio de las Administraciones Públicas. D.62/10, D.39/12.

Ver, en Funcionarios públicos, Retribuciones.

-Su peculiaridad estriba en su procedimiento de elaboración y su contenido: D.28/08

-Procedimiento de elaboración:

-Régimen jurídico:

-Su procedimiento de elaboración está condicionado por las disposiciones recogidas en el art. 134, apartados 1, 6 y 7 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras: D.28/08.

-También esta influido por las previsiones de la LOEP. D.36/13

-Predeterminación del límite de gasto.

-Como trámite previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAR, el Consejo de Gobierno habrá de aprobar un límite de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como con el Marco presupuestario a medio plazo. D.36/13

-La fijación de ese límite de gasto no financiero, que "*marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos"*, constituye una obligación impuesta por el art. 30 LOEP para la elaboración de todos los presupuestos de los entes públicos territoriales. D.36/13,

-Remisión al Parlamento.

-Según el art. 56 EAR'99, el Proyecto de Ley de Presupuestos será remitido por el Gobierno al Parlamento antes del último trimestre del año.

-Contenido:

-En cuanto al *contenido*, su función específica y constitucionalmente definida está en el art. 134.2 CE, según el cual se trata de la ley que cada año aprueba los PGE incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por esta razón, la LPGE constituye el *"vehículo de dirección y orientación de la política económica"* del Gobierno (SS TC 27/81; 67/87;. 4 y 76/1992; y 238/07).D.28/04

-Es una Ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino que también puede establecer *"disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenta"*. D.28/08

-El TC (SS 65/90; 76/92; 109/01 y 238/07). ha distinguido, así, en la Ley de Presupuestos: i) un **contenido "esencial" o "indisponible", mínimo y necesario,** (*"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"*, art. 32 LGP, así como de las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente en el respectivo período anual), que constituye, respecto de las demás leyes ordinarias, su función constitucional específica; y ii) un **contenido eventual o disponible,** que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, pues, en caso contrario, puede verse afectado el principio de seguridad jurídica o menoscabadas las facultades de las Cortes Generales: D.28/08

-En lo que se refiere al contenido mínimo y necesario de la LPGE, el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales, de acuerdo con el art. 37 LGP, "el proyecto de LPGE, integrado por el *articulado* con sus *anexos* y los *estados de ingresos y gastos*, con el nivel de especificación de créditos establecido en los arts. 40 y 41 de esta Ley…". Así, los estados de gastos se estructurarán de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas, económica y funcional. D.28/08

-Dentro de la clasificación económica, en los créditos para operaciones de capital, se distinguirán las **inversiones reales** y las transferencias de capital (art. 40 LGP). Asimismo, los programas plurianuales ministeriales deben recoger "las inversiones reales y financieras a realizar" [art. 29.6.d) LGP]. D.28/08

-Entre la documentación complementaria que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales, figura "un anexo, de carácter plurianual, de los proyectos de

inversión pública, que incluirá su **clasificación territorial**" [art. 37.2.d)] y "un informe económico financiero" [art. 37.2.h), previsión, ésta última, que ya figuraba en el art. 54, regla Cuarta del TRLGP de 1988]. D.28/08.

-Estructura:

-Estados de ingresos.

-La estructura de los estados de ingresos se regula en el art. art. 41 LGP, a cuyo tenor, *"los estados de ingresos de los presupuestos limitativos se estructuran siguiendo la clasificación económica que agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital y las obligaciones financieras."* D.36/13.

-Ámbito temporal: el criterio de temporalidad.

***-Principio general de anualidad presupuestaria*.**

-El principio de anualidad del presupuesto está recogido en el art. 134.2 CE cuando afirma que el presupuesto tendrá *"carácter anual",* y resulta de aplicación a los presupuestos de la CAR en virtud de tres normas integrantes del bloque de constitucionalidad: el art. 157.3 CE, el art. 21.1 LOFCA y el art. 56 EAR ´99. D.36/13

-El principio de temporalidad presupuestaria hunde sus raíces en los orígenes mismos del parlamentarismo y responde primordialmente a la exigencia de control de las asambleas representativas sobre el Monarca que, en el constitucionalismo moderno, se traslada a la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en la medida en que la autorización concedida por el primero al segundo vincula el uso que el Ejecutivo puede hacer de los créditos aprobados en los presupuestos; y, además, debe ser limitada en el tiempo y estar sometida regularmente a nueva autorización. D.36/13

-La temporalidad del presupuesto es también consustancial al propio contenido de la Ley de presupuestos como planificación de la actividad financiera en un determinado periodo. D.36/13

-Interpretación restrictiva de sus excepciones

-Todas las excepciones al principio de anualidad han de ser interpretadas de modo sumamente restrictivo y dando preferencia a la intervención del Poder Legislativo, como resulta del art. 34.4 LGP. D.36/13

-La habilitación al Ejecutivo para que autorice la imputación al presupuesto de un ejercicio de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, aunque haya sido recogida en los arts. 6.4 de las Leyes de Presupuestos Generales de la CAR para 2011, 2012 y 2013, debe acomodarse al marco normativo mínimo que resulta de la LGP. D.36/13.

-Medidas de estabilidad presupuestaria:

-El Marco presupuestario a medio plazo.

-El marco presupuestario a medio plazo es un instrumento de estabilidad presupuestaria previsto en los arts. 15.7, 16 y 29 LOEP, en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre, por el que se establecen *los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados para la CAR,* determinados por el Gobierno central, previo informe del Consejo de política fiscal y financiera. D.36/13.

-El art. 28.4 LGP señala, con carácter de legislación, general que el escenario presupuestario plurianual estará integrado por un estado de gastos y por un estado de ingresos que ha de confeccionarse teniendo en cuenta "*los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula"*. D.36/13

-De la importancia de incluir las previsiones de ingresos en los marcos presupuestarios a medio plazo ha dado cuenta recientemente la Comisión europea en su Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE (fechado el 14 de diciembre de 2012, COM (2012) 761, final) que, en relación con el Capítulo V de la Directiva, relativo a los Marcos presupuestarios a medio plazo, señala que "e*l Marco presupuestario a medio plazo deberá contener unos objetivos presupuestarios plurianuales junto con previsiones para cada partida importante de ingresos y gastos basadas en el supuesto de mantenimiento de la política económica y con explicaciones sobre las medidas correctoras a medio plazo que se adoptarán para salvar las diferencias entre las previsiones basadas en dicho supuesto y los objetivos. Asimismo, deberá contener una evaluación de la manera en que las políticas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas."* D.36/13.

-El régimen de los gastos de carácter plurianual.

-El **régimen** de los gastos plurianuales esta contenido en los arts 47 y 47 *bis* LGP, en la redacción dada por la DF 14ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, y por la DF 8.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio. D.36/13

-Como **regla general**, el art. 47.1 LGP establece que *"podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente"*, esto es, en el art. 47.2 LGP. D.36/13

-Sin embargo, la regla general del art. 47.1 admite **excepciones**, así: i) el art. 47.6 LGP, que permite la "*tramitación anticipada*" de ciertos expedientes de gasto, como sucede con el art. 110.2 TRLCSP que permite que, en un ejercicio se tramite el expediente de contratación hasta incluso la adjudicción del contrato, lo que implica la existencia de un compromiso de gasto que afectará a ejercicios futuros; y ii) el art. 47.3 LGP, que permite al Gobierno, excepcionalmente, "*autorizar la adquisición de compromisos de gastos que*

hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial."

-La LGP no excluye *a radice* una regulación normativa que no imponga la regla general del art. 47.1 (el art. 47.6 LGP incluso presupone su existencia), pero impone el condicionante de que, aun en tales casos, han de observarse los **límites y anualidades del art. 47.2 a 5 LGP**. D.36/13

-Respecto a tales límites, debe tenerse en cuenta: i) que las retenciones previstas en la normativa de contratos del Sector público han de aplicarse ex art. 47.2 LGP en el ejercicio en que finalice el plazo contractual fijado para la terminación de la obra o bien en el siguiente, en función de cuál sea el momento en el que se prevea realizar el pago de la certificación final; ii) que la exclusión establecida en el art. 47.3 LGP, respecto a los arrendamientos de bienes regulados por los arts. 63 a 65 LPCAR (relativos a bienes inmuebles, mixtos y de bienes muebles), están en línea con la opinión manifestada por el Consejo de Estado en el F.J B.3 de su D.2096/2003, de 10 de julio; ii) que, siguiendo el criterio del art. 47.3 LGP, la CAR debe concretar hasta qué concreta fase podrá llegar la tramitación; iii) que, en la "*apertura del ejercicio*" han de reflejarse las *"fases de ejecución del gasto que hayan quedado contabilizadas en ejercicios anteriores*". D.36/13

-Cuando, en un determinado ejercicio, no existan créditos suficientes para asumir gastos derivados de ejercicios anteriores, la CAR debe: i) determinar a partir de qué momento comienza el plazo del que dispone el órgano competente para adoptar las medidas necesarias; y ii) concretar qué medidas pueda adoptar dicho órgano, que bien pueden ser las previstas en los ap. 2º y 3º del art. 47 *bis* LGP: la reprogramación de obligaciones con reajuste de anualidades o, en caso de no ser ello posible, la resolución del negocio, con las consecuencias establecidas por las normas que en cada caso lo regulen. D.36/13.

-Programas de gasto (anuales y plurianuales).

-Los Programas de gasto, que determinan la clasificación funcional de los créditos se regulan en los arts. 29 y 35 (pfs 2º a 4º) pudiendo ser anuales o plurianuales, de los que los que aquéllos "*constituyen la concreción anual*" (art. 35.4 LGP). D.36/13.

-Programas de actuación plurianual

-*Ex* art. 66 LGP, el Programa de actuación plurianual constituye un instrumento de control de la situación económico-financiera de las entidades públicas empresariales o de las entidades instrumentales llamadas a confeccionarlo y opera en buena medida como complemento a otros instrumentos que han de elaborar, como los Presupuestos de explotación y de capital para su integración en los Presupuestos Generales. D.36/13

-El Consejo estima que la legislación autonómica reguladora de esta materia no debe excluir sin justificación suficiente de la presentación del Programa de

actuación plurianual a aquellas Sociedades públicas que puedan presentar balance abreviado o que reciban subvenciones o aportaciones inferiores a cierta cantidad elevada, pues el art. 66.2 LGP obliga a presentar tal Programa a cualquier Sociedad mercantil estatal que reciba cualquier subvención o aportación pública. D.36/13

-Indisponibilidad de créditos.

-La CAR puede regular reglamentariamente el procedimiento para la indisponibilidad de créditos, pero especificando a qué órgano administrativo corresponde la competencia para iniciar la tramitación, a cuál acordar la práctica de las retenciones en los créditos correspondientes; y si ambos pueden o no coincidir. D.36/13.

-Disponibilidad líquida de los entes del sector público.

-*Ex* art. 45 LGP el titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda puede requerir el ingreso en el Tesoro de "*la totalidad o parte"* las disponibilidades líquidas de las entidades del Sector público, "*cuando pudieran no ser necesarias para financiar el ejercicio"* de su actividad presupuestaria. D.36/13

-Si en las entidades afectadas existen órganos colegiados de administración, la CAR tiene comptencia para establecer que el ingreso sea previamente acordado por ellos *en todo caso* (lo cual es conforme con la competencia autonómica de autoorganización); o bien *sólo en el caso de sociedades públicas unipersonales*, cuyo Consejo de Administración esté compuesto por el Consejo de Gobierno en pleno (lo cual es coherente con el principio de jerarquía administrativa de los arts 103.1 CE, 42 de la Ley 8/2003 y 31.1 de la Ley 4/2005, ya que así el Consejo no queda vinculado por la decisión de uno sólo de sus Consejeros, cual es el titular de las competencias en materia de hacienda. D.36/13.

-Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

-Su constitución es obligatoria para todas las Administraciones públicas *ex* art. 31 LOEP y art. 50 LGP, con las restricciones de uso que resultan de ambos preceptos: i) *formales*, pues con el Fondo de contingencia sólo podrán financiarse ampliaciones de créditos, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como incorporaciones de crédito; y ii) *materiales,* pues no podrán dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración que carezcan de cobertura presupuestaria. D.36/13

-Dado el carácter restrictivo de esta dotación presupuestaria, las necesidades a satisfacer a través de ella han de ser *inaplazables* (art. 50 LGP) y *no previstas en el presupuesto aprobado* y *que puedan presentarse durante el ejercicio* (art. 31 LOEP), notas ambas que derivan de la propia naturaleza del Fondo, constituido para atender a "*necesidades imprevistas*" (Exposición de Motivos de la LOEP) y, por tanto, no contempladas para el presupuesto en curso y no susceptibles de satisfacción en ejercicios futuros. D.36/13

-Debe tenerse en cuenta también que el art. 59 LGP señala que no será de aplicación lo establecido en el art. 50 LGP a las modificaciones de crédito que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computadas en la forma establecida en el artículo 27 LOEP; ni a las relativas al pago de la Deuda pública (xcepción ésta última coherente con la "prioridad absoluta" que al pago de la Deuda pública confieren el art. 135.3 CE y el art. 14 LOEP). D.36/13.

-Hay que entender que, cuando los créditos extraordinario sy suplementarios se financien con cargo al Fondo de contingencia, deben cumplir los requisitos establecidos en las disposiciones reguladoras de ese Fondo para no vulnerar la naturaleza y fines que dicho Fondo tiene *ex* arts. 31 LOEP. D.36/13.

-Informe preceptivo, en los expedientes de gasto, de la Dirección General competente en materia de planificación presupuestaria.

-Su exigencia es coherente con los arts. 7,3, y 10.1 LOEP. D.36/13

-No debe ser exceptuado en el caso de expedientes de contratación (ya que producen efectos económicos y presupuestariops), salvo cuando los contratos deriven de Acuerdos-marco de contratación ex arts. 196.1 y 198.1 TRLCSP, que ya hubieran sido informados. D.36/13.

-Destino del superávit presupuestario.

-El art. 32 LOEP impone la obligación de destinar el superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto. D.36/13.

-Modificaciones de créditos.

-Generaciones de crédito.

-Régimen:

-La regulación de las generaciones de crédito ha venido siendo regulada en la CAR en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales (cfr. arts. 13 de las LGP de la CAR para 2011, 2012 y 2013). D.36/13.

-Por aportaciones firmes.

-*Ex* art. 53.1 LGP, las generaciones de crédito constituyen modificaciones que incrementan los créditos presupuestarios como consecuencia de ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial. D.-36/13

-La generación del crédito presupuestario (esto es, su nacimiento e inclusión en el presupuesto respectivo) se produce, por lo general, cuando se consuma, a favor de la entidad pública de cuyo presupuesto se trate, el

ingreso del que deriva la generación del crédito, p.e., en forma de aportaciones del Estado u otras entidades, reembolsos, préstamos, obtención de recursos en cuantía superior a la presupuestada o derivados de transferencias de competencias y funciones. D.36/13.

-Por tanto, la regla general para la generación del crédito exige que se haya producido el ingreso o que haya tenido lugar la aportación. D.36/13.

-Por compromisos de aportación firmes y condicionados: garantías exigibles.

-Puede caber, como excepción, que el crédito pueda generarse ya a consecuencia de un "*compromiso firme de aportación"* (así, art 53.3 LGP). En esos casos, resulta razonable que tal posibilidad esté sometida a restricciones (el art. 53.3 LGP, p.e., establece que, en los supuestos en los que sólo exista un compromiso de aportación, se tendrá por generado el crédito "*siempre que el ingreso se prevea realizar en el mismo ejercicio*), puesto que, a efectos de tener por generado un crédito, no puede otorgarse la misma virtualidad presupuestaria a un ingreso o aportación ya consumados que a una simple compromiso de aportación futura puesto que, una vez generado el crédito presupuestario e incorporado al presupuesto correspondiente, éste entra ya en el ciclo normal de gestión presupuestaria de modo que podrán, con cargo a él, autorizarse y comprometerse gastos, reconocerse obligaciones y ejecutarse pagos, con las consecuencias económicas y financieras que de ello derivan. D.36/13

-Cuando el compromiso de aportación lo realicen *sujetos privados*, a las que naturalmente no cabe presumir las mismas condiciones de solvencia que se predica de las entidades de Derecho público, deben exigirse *garantías* de acuerdo con las normas que regulen la relación jurídica en cuya virtud se contraiga ese compromiso de aportación para con los entes del sector público autonómico; pues el compromiso de aportación sólo debería considerarse equivalente a la aportación misma, a efectos de dar lugar a la generación de crédito presupuestario, cuando se hayan constituido las garantías que en cada caso se exijan. D.36/13

-El compromiso de aportación por parte de un sujeto privado constituye en sí un *acto* jurídico, pero tal expresión resulta excesivamente genérica y podría interpretarse erróneamente como sinónima de una declaración unilateral de voluntad de quien contrae el compromiso; por lo que debe exigirse que los compromisos de aportación *nazcan de disposiciones normativas o de instrumentos convencionales*. D.36/13

-En el caso de los *compromisos condicionados* (que se configuran como sujetos a una condición suspensiva, art. 1.114 Cc), debería también matizarse que quien ha de cumplir la condición -de modo tal que una vez cumplida, dé lugar ya a un "*derecho económico exigible"*- es la propia CAR, en cuyo favor se realiza el compromiso de aportación. D.36/13

-A estos efectos, puede servir como ejemplo la redacción del art. 71 de la Ley de Hacienda de Extremadura, que define el compromiso firme de aportación como "*el acto por el que cualesquiera entes o personas, públicas o privadas, se obligan, mediante norma, programa, conferencia sectorial, acuerdo o concierto con la Comunidad Autónoma, sus organismos o instituciones, a financiar, total o parcialmente, un gasto determinado, de forma pura o condicionada, de tal forma que, cumplidas por la Comunidad Autónoma, sus organismos o instituciones, las obligaciones que, en su caso, hubiesen asumido en el correspondiente documento, el compromiso de ingreso dará lugar a un derecho de cobro exigible*". D.36/13

-Créditos ampliables.

-Estos créditos dependen de la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria, los cuales deben ser computados en la forma establecida por la LOEP. D.36/13

-Créditos extraordinarios y suplementos de crédito..

-Régimen jurídico:

-Mientras no se apruebe una Ley de Hacienda de la CAR, el régimen de los créditos extraordinarios y suplementarios viene siendo regulada en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales (cfr. arts. 13 de las LGP de la CAR para 2011, 2012 y 2013). D.36/13.

-Cuando estas modificaciones se financien con cargo al Fondo de contingencia deben cumplir los requisitos establecidos en las disposiciones reguladoras de ese Fondo para no vulnerar la naturaleza y fines que dicho Fondo tiene *ex* arts. 31 LOEP. D.36/13

-Estas moficiaciones pueden financiarse con bajas en otros créditos del presupuesto como prevén los arts 14.2 de las últimas Leyes de Presupuestos de la CAR. D.36/13.

-Competencia: Regla general de reserva de ley:

-Estos créditos requieren por regla general ex LGP la remisión por el Ejecutivo al Legislativo de un Proyecto de Ley. D.36/13.

-*Ex* 55.3 LGP, corresponde excepcionalmente aprobarlas al Consejo de Ministros, por lo que, para atribuir en la CAR esa competencia al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda, debe justificarse debidamente tal atribución, puesto que incluso la competencia del Ejecutivo para autorizar este tipo de modificaciones presupuestarias constituye en la LGP una excepción a la regla general de competencia del Legislativo. D.36/13.

-Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo:

-El Proyecto de Ley de estos créditos requiere el previo dictamen del Consejo Consultivo, ya que el art. 55.2 LGP lo requiere del Consejo de Estado, en coherencia con el art. 24.12 LOCE, y con el art. 12.1 de nuestro Reglamento (Dto 8/2002) dispone que, *"con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la CAR, la legislación aplicable lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma"*. D.36/13

-La intervención que al Consejo de Estado reservan el art. 22.14 LOCE y el 55.2 LGP se erige en garantía *previa* de la legalidad y acierto de las modificaciones presupuestarias que el Gobierno central haya de solicitar del Poder Legislativo cuando dichas modificaciones no son *intra* sino *extra*-presupuestarias, por consistir en nuevos suplementos o complementos de créditos que han de adicionarse a los inicialmente aprobados por el Parlamento en la Ley de presupuestos del ejercicio correspondiente. D.36/13

-Esta preceptividad deriva no sólo del carácter de ley *de garantías mínimas* que ha de predicarse de la LGP, sino tambi´ñen del hecho de que, en nuestro ámbito estatutario, las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento en materia de elaboración y aprobación de los Presupuestos, así como en cuanto a su ejecución y control posterior, se han diseñado por el legislador estatuyente de modo paralelo (arts. 16.1, 19.1 d) y 56 EAR'99) al modelo constitucional de relaciones entre Poderes del Estado que luce en los arts. 66.2, 134 y 135 CE. D.36/13.

-El art. 60.1.a) LGP prevé que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, pueda conceder anticipos de tesorería cuando se hubiera iniciado la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito y hubiera *"dictaminado favorablemente el Consejo de Estado"*, lo que, en el ámbito de la CAR ha de referirse al Consejo Consultivo y no a la Consejería competente en materia de Hacienda ya que es ésta la que inicia el expediente. D.36/13.

-Anticipos de Tesorería.

-El art. 60.1.a) LGP prevé que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, pueda conceder anticipos de tesorería cuando se hubiera iniciado la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito y hubiera *"dictaminado favorablemente el Consejo de Estado"*, lo que, en el ámbito de la CAR ha de referirse al Consejo Consultivo y no a la Consejería competente en materia de Hacienda ya que es ésta la que inicia el expediente. D.36/13.

-Ver, en Gasto público, Terorería.

-Reparos de la Intervención General en materia de modificaciones de créditos

-Los arts. 62.2. y 63.1 LGP requieren informe preceptivo de la Intervención Genearl en los expedientes de modificación presupuestaria, el cual, si contiene reparos, determina que la competencia para aprobar los expedientes para del Ministro correspondiente al de Haciensda o al Consejo de Ministros según los casos, por lo que el Consejo Consultivo entiende que debe adoptarse una solución semejante en el ámbito de la CAR. D.36/13.

- **Modificaciones presupuestarias de los Organismos Autónomos.**

-Las disposiciones aplicables a las modificaciones presupuestarias de los Organismos Autónomos se hallan dispersas en varios preceptos de la LGP, como los arts. 54.3-2, 56.2, 58 y 63.2 que podrían sistematizarse en una Ley de Hacienda de la CAR. D.36/13

-Ejecución del presupuesto:

-Ver Gasto público.

-Tesorería:

-Ver, en Gasto público, Terorería.