Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 739-757
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L29
© María Amparo Salvador Armendáriz
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 29
MEDIOS ECONÓMICOS

María Amparo Salvador Armendáriz
Universidad de Navarra

SUMARIO: 1. PRESUPUESTOS MACROECONÓMICOS: 1.1. Ingresos públicos; 1.2. Gasto *versus* inversión pública; 1.3. La política económica como instrumento de políticas públicas.—2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA; 2.1. El presupuesto, el principio democrático y el Estado de Derecho; 2.2.Principios: economía, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad; 2.3. Límites materiales materias incluidas y excluidas; 2.4. Requisitos formales: *2.4.1. Límites constitucionales; 2.4.2. Límites derivados de la LOEPSF y el alcance del principio de estabilidad presupuestaria.*—3. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO: 3.1. Límites constitucionales: exigibilidad y prioridad en el cobro; 3.2. Límites cuantitativos y el Pacto fiscal europeo.—4. LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS: 4.1. Los principios de Derecho presupuestario y de la contabilidad pública; 4.2. Elaboración, aprobación y modificación del presupuesto; 4.3 Ejecución del presupuesto.—5. CONTROL Y FISCALIZACIÓN: 5.1. El control de los recursos públicos, en general; 5.2. La función de intervención; 5.3. El papel de la AIReF.—5.4. La fiscalización del Tribunal de Cuentas.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. PRESUPUESTOS MACROECONÓMICOS

1. La satisfacción de los intereses generales y el cumplimiento de las funciones que las Administraciones públicas tienen encomendadas pasan, inexorablemente, por la disposición de **medios económicos suficientes**, como también ocurre con

familias y empresas. Las decisiones tanto de unos como de otros —poderes públicos, familias y empresas— tienen impacto directo en la evolución de la economía general. No obstante, frente al papel agregado de familias y empresas, este es mucho mayor en el caso las decisiones económicas de las Administraciones públicas (especialmente, en el caso de la Administración General del Estado) pues, en buena medida, son capaces de marcar, por sí mismas, la evolución de la economía de un país o región. En definitiva, de **dirigir su economía**, o al menos, de pretenderlo.

2. La ciencia económica viene ocupándose de explicar el modo en que se interrelacionan económicamente los individuos, las empresas y los Estados, así como el por qué y **hacia dónde evolucionan la riqueza, los precios y el trabajo**. En 1776, Adam SMITH, en su obra *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, proponía la respuesta clásica acerca de cómo el mercado y el sistema de precios permiten crear riqueza y mejorar la situación de las naciones y, por ende, de los individuos. A partir de aquí —y ya antes, en realidad, mercantilistas y fisiócratas—, la ciencia de la economía ha pretendido explicar primero y proponer después el modo de generar riqueza y trabajo. El papel del Derecho, público y privado, atiende principalmente al reparto de la riqueza, a partir de los principios de justicia e igualdad. No obstante, a partir 1936, con la publicación por John M. KEYNES de *The General Theory of Employment, Interest, and Money,* la generalización de la explicación del papel que tiene el **gasto público en la evolución de la demanda agregada**, puso a los Estados en el centro del debate político-económico. En este sentido, las decisiones relativas al presupuesto público —ingresos y gastos— van a poder ser analizadas tanto desde la perspectiva económica como jurídica.

3. Con todo, los presupuestos macroeconómicos sobre los que se ha centrado la ciencia económica a lo largo del siglo xx, teniendo al Estado como actor principal, resultan hoy completamente insuficientes. La **globalización** económica, y también política, ha desplazado el análisis y exige tomar en cuenta las interconexiones sobre las que se asientan en las decisiones de política económica de los distintos Estados. Esta consideración resulta especialmente cierta en el contexto de los países de la eurozona, que comparten moneda y política monetaria.

1.1. Ingresos públicos

4. La necesidad de disponer de grandes recursos económicos está vinculada a la propia existencia y subsistencia de las distintas formas de poder público. Desde época romana, y antes incluso, pasando por cada uno de los momentos de la historia, la disposición de medios económicos —ya fuera a través del saqueo, las requisas, los impuestos, los matrimonios o las herencias…— ha marcado el devenir, el porvenir y el declive de las sucesivas estructuras de poder que se han sucedido. En las economías actuales, los ingresos públicos provienen en primer lugar y de forma mayoritaria de los **tributos**. Aunque pueden también existir rentas patrimoniales y financieras, así como, eventualmente, ingresos extraordinarios (herencias, comisos, donaciones). Junto con estas fuentes de ingresos, y si estos no alcanzan a cubrir los gastos públicos, los poderes públicos recurrirán al **endeudamiento** mediante la emisión de distintos tipos de títulos de **deuda pública** (bonos, letras o pagarés). Económicamente, ello supone que el pago de los gastos actuales se traslada a las generaciones futuras (*infra* §§ 29.34 y ss.).

5. Fue precisamente la necesidad de los monarcas medievales de aumentar sus caudales, imponiendo a sus súbditos nuevos impuestos, lo que dará origen al nacimiento de las primeras Cortes medievales. De este modo, la imposición de tributos se vincula con el origen de la democracia parlamentaria en su más lejana expresión. Aún hoy, la aprobación de la Ley de Presupuestos anuales es el momento decisivo que mide el apoyo parlamentario de un Gobierno, configurándose desde esta perspectiva en la ley políticamente más relevante que cada año aprueba el órgano legislativo —Cortes Generales o parlamento autonómico— o representativo —pleno del ayuntamiento—.

1.2. Gasto *versus* inversión pública

6. La idea de **gasto público**, puede entenderse, en sentido amplio, como destino de los recursos públicos previsto en los presupuestos que anualmente deben aprobarse (*infra* § 29.18). Pero también puede entenderse "gasto público", en sentido estricto, desde una perspectiva económico-contable, diferenciándolo de la **inversión** pública, esto es, como gasto corriente. Este tendrá **carácter recurrente**, como ocurre con el pago de pensiones, gastos en sanidad o estructura burocrático-administrativa, así como con el pago de los intereses y principal de la deuda, por ejemplo. A diferencia de este y desde el punto de vista macroeconómico y de su impacto en los objetivos de política económica, el uso de recursos públicos para inversión será **temporal y con retorno**, como pasa en general con la construcción de infraestructuras. En este sentido, la inversión pública implica el uso de recursos públicos actuales que generan una riqueza futura.

7. Con todo, las diferencias entre gasto e inversión no siempre son claras ni evidentes: el gasto en educación: ¿es gasto o es inversión? Y, la inversión en infraestructuras mal diseñadas: ¿es inversión o gasto?

1.3. La política económica como instrumento de políticas públicas

8. La utilización y el destino de los recursos económicos públicos constituyen, junto con la regulación, la principal **manifestación de las políticas públicas** de un Estado, comunidad autónoma o entidad local. A través del presupuesto público, los poderes públicos, cada uno en su ámbito competencial, expresan sus prioridades, así como el modo en que entienden se conduce la política económica. Los objetivos de la política económica, tal y como señala el **artículo 40.1 de la Constitución Española (CE)** deben orientarse a promover «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una **política de estabilidad económica**. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo».

9. Qué deba entenderse como política de estabilidad económica sugiere una mirada hacia los fundamentos que construyen la teoría y ciencia económica. Para esta, tradicionalmente estos han sido: el **crecimiento económico** (medido en términos de evolución del producto interior bruto —PIB—), la **estabilidad de precios** (medida en términos de variación del índice de precios al consumo —IPC—), la **consecución del pleno empleo** (medido en términos variación del porcentaje de desempleo en relación con la población activa) y el **equilibrio de la balanza de pagos** (relación entre exportaciones e importaciones), siendo producto nacional bruto, (IPC) y la tasa de desempleo, las principales **macrovariables** que se utilizan para medir la macroeconomía (GARCÍA-ANDRADE, 2020).

10. La estabilidad de la política económica coexiste con la finalidad a la que, con carácter general, sirve el uso los recursos públicos: la garantía de la prestación de las funciones públicas y los servicios esenciales, mediante la ejecución de las políticas públicas que satisfacen la consecución los objetivos señalados por los principios rectores de la política económica y social recogidos en el Cap. III del Tít. I de la CE.

11. Los **instrumentos** a través de los cuales los poderes públicos pueden influir sobre la evolución de estas macrovariables son: de una parte, **la regulación** de las actividades económicas, que indirectamente determinan el impulso, o el freno, de la actividad y las condiciones en las que se desarrolla de la economía; y, de otra, el uso de las **políticas monetaria y fiscal**. Eventualmente, los poderes públicos podrán influir también a través de la actividad desarrollada por sus **empresas públicas**, influencia que será función, lógicamente, del peso que dichas empresas tengan en estructura económica de cada territorio.

12. En la actualidad, y teniendo en cuenta que, en el caso de España y resto de países de la eurozona, la **política monetaria** como instrumento de la política económica corresponde al Banco Central Europeo, la política económica está mayoritariamente en manos de la **política fiscal** o de gasto. Esto es, del presupuesto público. A partir del presupuesto, se determina el alcance de los ingresos públicos, así como el volumen del gasto público. Las decisiones políticas relativas a la presión tributaria —subir o bajar impuestos— y las relativas al volumen de gasto, su estructura y composición —más o menos gastos corrientes o de inversión— vendrán determinadas por las preferencias políticas representadas en el órgano democrático que en cada momento aprueba el presupuesto. Su estructura vendrá, a su vez, condicionada por el modo de entender el papel que corresponde al poder público en la evolución de la economía y de la confianza —mayor o menor— que cada gobierno deposita en la política fiscal como elemento de dirección económica.

13. No obstante, hay que considerar que una parte importante de las decisiones relativas al presupuesto como instrumento de política económica viene predeterminada por decisiones anteriores que arrastran **compromisos previos de gasto** (salarios de funcionarios y trabajadores, pago de pensiones, pago de la deuda pública y de la deuda comercial, etc.), lo cual suscita no pocas dudas desde la perspectiva del alcance del **principio democrático y de la sostenibilidad financiera intergeneracional**. Con todo, seguirá existiendo margen para diseñar las políticas públicas preferentes de quien gobierna, que se manifiestan a través de la puesta en marcha —o en su caso, eliminación— de programas y proyectos de actuación que implican el mayor o menor uso de recursos públicos.

14. El reto principal de la política fiscal reside precisamente en la idea de **sostenibilidad de las cuentas públicas** y, vinculado con él, su compatibilidad con el **principio democrático** y el respeto a la capacidad de decisión de generaciones futuras. El peso que pueda suponer el pago de la deuda pública para las próximas generaciones, ha llevado a la UE a cifrar el límite del endeudamiento y a concretar el principio operativo de toda institución de que **"nadie puede gastar más de lo que tiene".** En concreto, el Protocolo 12 del TFUE fija dichos límites en el 60 por 100

el volumen total de deuda púbica en relación con el PIB y en el 3 por 100 el déficit público en relación con dicho PIB. Con este acuerdo, lo que en un principio era un criterio de prudencia económico-financiera —ajustado según previsiones y expectativas— se ha transformado en norma jurídica.

2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

15. Tradicionalmente, el Derecho presupuestario ha formado parte del área de Derecho financiero y tributario (MARTÍNEZ/GARCÍA, 2018). Sin pretender entrar en polémicas acerca del encaje de la materia, lo cierto es que las normas que ordenan la elaboración, gestión y control del presupuesto son normas de Derecho público. Sin una mirada a los medios económicos con los que cuenta y disponen las Administraciones públicas (AAPP) para la ejecución de políticas públicas, la cabal comprensión del Derecho administrativo quedaría incompleta. De ahí la necesidad de incluir esta lección, de contenido básico, dentro de esta obra.

2.1. El presupuesto, el principio democrático y el Estado de Derecho

16. En el ámbito jurídico–público, el presupuesto como "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 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria [LGP]) no es solo un instrumento imprescindible para la gestión pública eficiente y ordenada. Su aprobación por el órgano de **representación democrática** le convierte, además, en el instrumento que **autoriza legalmente** a los poderes públicos a disponer de los recursos púbicos en favor de terceros. El uso de dichos recursos públicos —en su inmensa mayoría, de origen tributario— ha requerido el desarrollo de todo tipo de cautelas, *ex ante* y *ex post*. Desde el punto de vista de los controles *ex ante*, la aprobación anual del presupuesto —ya sea por el parlamento, la asamblea autonómica o el pleno del ayuntamiento— cumple la doble función de control político del ejecutivo y de control de la legalidad del uso de los recursos públicos. El artículo 133.4 CE prevé que las Administraciones públicas solo pueden contraer obligaciones financieras y realizar gasto de acuerdo con las leyes. El artículo 46 LGP, a su vez, concreta el llamado **principio de legalidad presupuestaria**, disponiendo que **los créditos para gastos son limitativos**, no pudiendo adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo **nulos de pleno Derecho** los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación (*supra* § 17.73).

17. La regla de la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos adoptados sin existencia de crédito suficiente no es absoluta ni pacífica. Así, por ejemplo, el apartado segundo de la disposición adicional tercera de la LCSP prevé la **tramitación anticipada de contratos públicos**, permitiendo la adopción de un acto administrativo (la adjudicación de un contrato), antes de que exista crédito suficiente, en el caso de que la ejecución material del contrato haya de comenzar en el ejercicio siguiente, o en aquellos en los que su financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención; y la

misma LGP, en su artículo 34.3, prevé un sistema de **reconocimiento extrajudicial de créditos** para poder pagar las obligaciones adquiridas por la Administración frente a terceros a pesar de la invalidez administrativa del acto adoptado sin consignación presupuestaria.

2.2. Principios del Derecho presupuestario

18. Con carácter general, la CE hace referencia en su artículo 31.2 a los principios de **eficiencia y economía** al tratar del gasto público, en relación con su programación y ejecución. Se menciona además que habrá de realizarse una **asignación equitativa** de los recursos púbicos. Por su parte, el artículo 134.2 CE al regular el contenido de los presupuestos generales del Estado, exige que estos tengan **carácter anual** y que incluyan la **totalidad** de los gastos e ingresos del sector público estatal, debiendo de consignarse en ellos el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, en la medida en que si bien no son gasto sí son un menor ingreso. El artículo 135 CE, reformado en 2011, en el contexto de la crisis financiera, incorporó a la norma fundamental el **principio de estabilidad presupuestaria**, y los consiguientes límites en materia de déficit y deuda pública (*infra* § 29.14).

19. Independientemente del alcance de la descentralización de nuestro sistema político, los principios y reglas constitucionales relativos al Derecho presupuestario son de aplicación general al conjunto de las Administraciones públicas, como se deduce los artículos 134, 135, 156 y 157 CE. Así queda reflejado tanto en los estatutos de autonomía (EEAA) de las distintas comunidades autónomas (CCAA) y en sus leyes de hacienda, como en las normas básicas reguladoras de las entidades locales (EELL), en la Ley 7/1985, de 25 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL).

20. El **marco legal básico y general** en materia presupuestaria está contenido, de una parte, en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrolla la previsión del artículo 135.2, 2.º párrafo CE y, de otra, en la LGP. Las CCAA por su parte y en el marco de sus competencias, disponen de sus correspondientes leyes de hacienda. Para el ámbito local, la LBRL (art. 112) recoge a su vez la necesidad de aprobar anualmente presupuestos por parte de las EELL así como, en su caso, su prórroga en ausencia de aprobación en plazo. El TRLHL, completa el marco del régimen local en materia presupuestaria.

21. En relación con los principios del Derecho presupuestario conviene distinguir entre los **principios aplicables a su planeamiento y programación** y los aplicables a su **gestión** (*infra* § 29.42). En relación con los primeros, ha resultado determinante la reforma del artículo 135 CE al constitucionalizar el **principio de estabilidad presupuestaria**, añadiendo a los principios propios de la técnica contable ya existentes, nuevos límites que afectan a la cuantía y, en definitiva, al margen de la política fiscal (*infra* § 29.14). En concreto, el artículo 26 LGP alude a los principios materiales de "estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional…", redacción que se incluyó en

virtud de lo dispuesto en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. En esta nueva redacción se incorporaron, como novedad, los citados principios de **sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional**, en el contexto de los compromisos que España ha adquirido en el marco del pacto fiscal europeo, y que ahora son extensibles al conjunto de las Administraciones públicas.

2.3. Límites materiales: materias incluidas y excluidas

22. Junto con los principios, la CE prevé también reglas que delimitan el contenido material de la Ley de Presupuestos Generales. En concreto, el artículo 134.2 establece positivamente que se deberán incluir la **totalidad de los gastos e ingresos** del sector público estatal, además del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, en la medida en que suponen un menor ingreso. El artículo 135.2 CE garantiza que se incluya también el **pago de la deuda, capital e intereses**.

23. De esta manera, las leyes de presupuestos que cada ejercicio anual han de aprobar el Estado, CCAA y, en su caso, las entidades locales mediante el correspondiente acuerdo del Pleno, cumplen la función de documento de previsión de gestión económica. Por otro lado, y dado que por la parte de los ingresos, puede ser necesario ajustar anualmente ciertas cuantías, como ocurre en el caso de los precios y tasas públicas, e incluso de ciertos tipos impositivos, el artículo 134.7 CE contempla que la Ley de Presupuestos Generales pueda **incorporar ajustes y modificaciones en las normas tributarias**, siempre que la ley tributaria sustantiva así lo prevea. Sin embargo, el alcance de esta potestad, se limita mediante la prohibición de crear nuevos tributos mediante Ley de Presupuestos Generales.

24. Fuera de esta expresa limitación, la CE no dice más. Ello ha dado pie a que se generalice una práctica que pasa por **ensanchar el contenido de las leyes de presupuestos** con la incorporación, en su parte adicional, de un sinfín de reformas de todo tipo y color. A pesar de que el TC ha dejado clara reiteradamente la **inconstitucionalidad** de esta forma de legislar, los malos modos han arraigado e incluso han contagiado a las 17 asambleas autonómicas. Aunque esta práctica ha intentado sustituirse mediante la tramitación y aprobación paralela de las conocidas como **leyes de acompañamiento**, o leyes de medidas administrativas, sociales y fiscales, lo cierto es que la tentación de aprovechar las facilidades que ofrece la más ágil tramitación de las leyes de presupuestos reaparece una y otra vez.

25. El Tribunal Constitucional viene reiterando y recordando, (STC 16/2022, FJ 3) su doctrina acerca de **los límites materiales del contenido "eventual"** de las leyes de presupuestos, insistiendo en la necesidad de que a) la materia guarde **relación inmediata y directa con los ingresos y gastos** que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y b) sea un **complemento necesario** para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

26. En el marco de la financiación autonómica y dado que los ingresos públicos de origen tributario corresponden principalmente al Estado, el artículo 158 CE menciona la **asignación a las CCAA** que podrá —en realidad, deberá— contenerse en los Presupuestos Generales del Estado. Respecto de dicha asignación, la CE incorpora un **criterio de suficiencia** al garantizar que deberá estar determinada por el volumen de los servicios y actividades que las CCAA hayan asumido, así como la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional (*infra* § 11.20).

27. Solo en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, y en el contexto de sus competencias en materia tributaria, cambiará el tratamiento respecto de la asignación presupuestaria, que deberá tener lugar, respectivamente, en el marco del **Convenio** y del **Concierto** (DA 1.º CE, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales) (*infra* § 10.11).

2.4. Requisitos formales

2.4.1. Límites constitucionales

28. En el ámbito estatal, la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales viene precedida por una **tramitación específica**, con particularidades respecto del procedimiento legislativo común. En primer lugar, la iniciación del procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales corresponde exclusivamente, como es razonable, al Gobierno —vía **proyecto de ley**—(*infra* § 29.49) Su tramitación goza de preferencia (art.133.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados [RCD]). La aprobación para la iniciación de la tramitación habrá de tener lugar en **pleno,** al igual que la aprobación definitiva del proyecto. El artículo 46 RCD prevé la existencia de una **Comisión Permanente de Presupuestos**, para la que el artículo 60 RCD requiere la dotación de medios técnicos y materiales propios, capaces de facilitar el asesoramiento técnico necesario, dada la complejidad de la tarea de tramitación de una ley como la de presupuesto. Las **enmiendas** que puedan presentarse al proyecto de ley tendrán que asegurar el **mantenimiento del equilibrio presupuestario** del proyecto, debiendo de proponer dónde rebajar el presupuesto cuando, por ejemplo, se pretenda aumentar el gasto en otro apartado. Es más, en virtud de lo previsto en el artículo 134.6 CE, el artículo 111 RCD habilita al Gobierno a manifestar su **disconformidad con la tramitación de enmiendas** que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, si antes no se hubieran consultado. Las particularidades de este procedimiento legislativo son consecuencia del papel que tiene el presupuesto como principal instrumento de la política económica del Gobierno, así como de las exigencias derivadas de su necesaria coherencia económico-contable.

29. El veto del Gobierno se extiende más allá del procedimiento para la aprobación de los presupuestos y alcanza a todo tipo de enmiendas y/o proposiciones de Ley con eventual impacto sobre las cuentas públicas. No obstante, el TC ha interpretado el alcance de esta potestad o "veto presupuestario". Entiende el TC que «el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la me-

dida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos (…) (STC 34/2018, FJ 9) (GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2020).

30. Entre las particularidades formales de la aprobación de los presupuestos destacan las que inciden en los **elementos temporales**. En concreto, a) su carácter **anual**, b) la exigencia constitucional de que el proyecto de presupuestos llegue al menos **tres meses antes** de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 CE), así como, c) la **prórroga automática** de los presupuestos del año anterior si la nueva Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (art. 134.4 CE), siendo posible una aprobación tardía, ya entrado el año en curso. Estas reglas no prevén, no obstante, limitaciones en cuanto al número de veces en que pueden prorrogarse los presupuestos ni del tiempo que puede retrasarse su aprobación tardía.

31. La última década ha sido rica en situaciones excepcionales. Así, por ejemplo, los Presupuestos Generales aprobados en 2018, gobernando el Partido Popular, fueron luego prorrogados en 2019 y también, en 2020, en este segundo caso, gobernando el Partido Socialista Obrero Español. Semejantes situaciones se vivieron en algunas CCAA (Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha) en el contexto de la nueva composición de muchos parlamentos y ante la ausencia de mayorías suficientes. Tras las elecciones generales de 2023, el nuevo Gobierno elegido en noviembre de ese año no llegó a tiempo para presentar el proyecto de los presupuestos generales para 2024 en las fechas constitucionalmente previstas. Una vez iniciado 2024, en marzo, el Gobierno anunció su renuncia a elaborar y presentar el proyecto de presupuestos para 2024. A mediados de 2026 siguen prorrogados, por tercer año, los presupuestos de 2023. Estas decisiones han suscitado dudas jurídicas acerca de la interpretación del art. 134.3 y 4 CE, y del alcance de la obligación constitucional que el Gobierno tiene de presentar al Congreso su proyecto de presupuestos. En febrero de 2026, el TC ha admitido a trámite el conflicto entre órganos constitucionales, promovido por el Senado, en relación con el incumplimiento del "deber constitucional" de presentar el Proyecto de Ley de PGE.

2.4.2. Nuevos límites derivados de la LOEPSF y alcance del principio de estabilidad presupuestaria

32. La reforma del artículo 135 CE en 2011, con la consiguiente incorporación del principio de estabilidad presupuestaria, ha traído consigo la incorporación de nuevas **reglas legales a la disciplina presupuestaria**. Entre estas destacan ciertas reglas formales, que afectan a **plazos** y **tramitación**, pero que miran en definitiva al cumplimiento del compromiso material de la estabilidad presupuestaria. Su desarrollo está recogido, tal y como exige la CE, en la LOEPSF de 2012.

33. En primer lugar, destaca la necesidad de que **Congreso y Senado** aprueben, independientemente y con carácter previo a la elaboración del proyecto de presupuesto, el que se conoce como **techo de gasto** (art. 15 LOEPSF); esto es, los "objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública" y, por tanto, la determinación de la cuantía máxima de gasto y de endeudamiento previsto para el año siguiente. La cifra que se apruebe se calculará a partir de las **estimaciones** de los futuros ingresos tributarios, que dependerán de las **previsiones** sobre la evolución de las macrovariables

como son: el IPC o el PIB. Dadas las dificultades técnicas de estos cálculos, y para una mejor objetivización del proceso, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIReF), dispuso la creación de una nueva autoridad independiente, encomendándole funciones de consulta y asesoramiento (*infra* § 29.55). Recientemente la LO 2/2024, de 1 de agosto, ha modificado el párrafo 6 del art. 15 de la LOEPSF de modo que, una segunda votación del techo de gasto en el Congreso, puede levantar el efecto veto de un posible rechazo en el Senado.

34. Una vez aprobado el techo de gasto por parte del legislador, y determinado, por tanto, el alcance del déficit público en que podrán incurrir el conjunto de las AAPP, la LOEPSF encomienda al Consejo de Ministros la aprobación del **reparto de dicho déficit entre Estado y CCAA**, de modo que estas puedan ya proceder a elaborar sus correspondientes presupuestos (art. 16 LOEPSF). Las **EELL** quedan, en principio, fuera de este proceso dado que, en su caso, el artículo 135.2, 2º párrafo *in fine* CE dispone que deberán presentar **equilibrio presupuestario** (esto es, presupuestos sin déficit).

35. El TS ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de los requisitos que deben cumplir las potestades que el Gobierno tiene encomendadas en virtud de la LOEPSF (SSTS de 10 de mayo de 2016 ECLI: ES:TS:2016:1998; ECLI: ES:TS:2016:1992; ECLI: ES:TS:2016:1999; ECLI:ES:TS:2016:2004 y ECLI: ES:TS:2016:2003). Se trata de cinco recursos contencioso-administrativos, interpuestos por varias CCAA (Cataluña, Asturias, Murcia, Andalucía y Canarias), contra varios acuerdos del Consejo de Ministros que fijaban, de una parte, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública así como el límite de gasto no financiero para los presupuestos de 2014 (según prevé el art. 15 LOEPSF) y, de otra, concretaban dichos objetivos para cada una de las CCAA de régimen común (en ejecución del art. 16 LOEPSF). Más allá del fallo, lo más interesante de esta jurisprudencia es su interpretación acerca de la naturaleza jurídica del acuerdo que el Consejo de Ministros envía a las Cortes para que Congreso y Senado aprueben —o no— el llamado techo de gasto, esto es, los "objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública". Para el TS, dicho acuerdo opera como una suerte de acto de trámite, **carente de eficacia por sí mismo** (FJ 5), por lo que inadmite el recurso en este punto. Estos pleitos ponen de manifiesto el impacto que la reforma constitucional de 2011 y el régimen de estabilidad presupuestaria diseñado en la LOESPSF, tiene sobre el Estado autonómico y de Derecho. (SALVADOR, 2020).

36. Los pasos previos a la elaboración del anteproyecto de presupuestos por parte del Gobierno no terminan aquí, pues aún queda pendiente el control previo que corresponde a las instituciones europeas en el marco de **Pacto Fiscal europeo**, a las que el Gobierno deberá informar antes de la tramitación parlamentaria. Para cumplir con esta exigencia, el Gobierno deberá presentar su proyecto de plan presupuestario a la Comisión y al Eurogrupo antes del 15 de octubre a más tardar. El contenido del plan presupuestario deberá tener en cuenta las recomendaciones específicas por país propuestas por la Comisión en el mes de mayo anterior, y aprobadas en junio por el Consejo Europeo, en julio. Todo ello se enmarca en lo que se conoce como **semestre europeo,** en alusión a la actividad de análisis, estudio y propuesta de objetivos económicos en el contexto de las políticas de estabilidad y crecimiento de la UE *(infra* § 29.30)

37. En rigor, las reglas de estabilidad presupuestaria, en concreto, los límites de gasto público y de déficit público recogidos por la CE, no han llegado aplicarse en España todavía *(infra* § 29.14). En un primer momento, debido la existencia de un régimen transitorio en la CE y en LOEPSF (DT 1.ª)

donde se contemplaba un plazo de adaptación hasta 2020. Precisamente, en 2020, la pandemia de COVID primero, y, después, la guerra de Ucrania en 2022, con sus graves consecuencias en la marcha de la economía, han dado lugar a la activación de la **cláusula de salvaguarda,** tanto a nivel interno como europeo (art. 135.4 CE) y a la suspensión provisional del cumplimiento de dichas reglas. Por otro lado, las dificultades de aplicar estas reglas de rígida disciplina presupuestaria han puesto en entredicho el propio mecanismo del Pacto Fiscal Europeo. En abril de 2024 fue aprobada la reforma que va a permitir modular la rigidez de las reglas de gasto y déficit, lo que pone de manifiesto la complejidad que plantea juridificar la macroeconomía (GARCÍA-ANDRADE:2020; SALVADOR, 2020).

3. LA DEUDA PÚBLICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

3.1. Límites constitucionales: exigibilidad y prioridad en el cobro

38. El régimen jurídico constitucional relativo a la deuda pública está contenido en el artículo 135 CE. Como ya estableciera dicho precepto, en su redacción original, la CE dispone que «el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar **autorizados por ley** para emitir deuda pública o contraer crédito» Esta previsión está desarrollada actualmente para el Estado en los artículos 94 y ss. de la LGP. Las CCAA replican este mandato en sus correspondientes estatutos de autonomía y leyes de hacienda. Estos créditos, por otro lado, no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión (art. 135.2 CE). Por otro lado, la CE exige también que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública **habrán de estar siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos**, como ya se ha dicho, como garantía frente a terceros acreedores. Una garantía a la que vino a unirse en 2011 la llamada **prioridad de pago** ("su pago gozará de prioridad absoluta", art .135.2 CE).

39. Esta última garantía fue incorporada en el contexto de la crisis de la prima de riesgo, de 2011-2012, como herramienta para tranquilizar a los mercados de deuda internacional, ante un eventual riesgo de impago. Con ello, la CE se adelantó al cumplimiento de la exigencia asumida, en 2013, al ratificar el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria, también conocido como **Pacto Fiscal europeo,** aprobado el 2 de marzo de 2012 y cuya elaboración ya se conocía en septiembre de 2011. Dicho Tratado exige elevar al máximo nivel normativo estatal, "preferentemente de rango constitucional" (art. 3.2), los compromisos de disciplina presupuestaria. Se cumplía también así con parte del condicionado del Memorándum de Entendimiento que el Reino de España hubo de firmar, en el marco del rescate al sistema financiero, en mayo de 2012. El relato de los cambios normativos en relación con la deuda pública, el déficit y el volumen de gasto público que tuvieron lugar tras la crisis financiera, pone de manifiesto el **impacto de la globalización económica y financiera**. Ello supone que, al menos en el caso de los países de la eurozona, el margen de decisión en materia de política económica se encuentra fuertemente condicionado, tanto por el Derecho europeo como por la realidad de la economía global.

3.2. Límites cuantitativos y el Pacto fiscal europeo

40. La reforma del artículo 135 CE, en 2011, al incorporar el principio de estabilidad presupuestaria, constitucionalizó la existencia de límites al volumen de **deuda pública** acumulado y del **déficit público estructural**. En el caso de las **entidades**

locales se limita incluso el hecho de endeudarse, al estar obligadas a presentar **equilibrio presupuestario** (art. 135.2, 1.º párrafo *in fine* CE*)*. El alcance de los límites constitucionales a la deuda y déficit públicos se fijan en la norma fundamental. En el primer caso, la deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto (PIB) del Estado, **no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE** (art. 135.3.2.º párrafo). En el caso del déficit público estructural, Estado y CCAA **no podrán superar los márgenes establecidos por la UE** para sus Estados miembros (art. 135.2.1.º párrafo). Se consolida así no solo la "constitucionalización" de la Unión Europea en el texto constitucional, también el sometimiento de la política fiscal española al Derecho europeo. Aunque materialmente no sea una novedad, puesto que el compromiso formaba ya parte del contenido del TFUE y del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de 2012, sí lo es su elevación al rango constitucional. La LOEPSF desarrolla el régimen aplicable en la materia y concreta qué entiende por "**déficit estructural**", que queda definido como "déficit ajustado al ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales". No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con las normas europeas, podrá alcanzarse en el conjunto de las Administraciones públicas, un déficit estructural del 0,4 por 100 del PIB nacional (art. 11.1 LOEPSF).

41. La idea del **déficit público** alude al porcentaje de gasto público que no se cubre con ingresos corrientes y que, por consiguiente, debe completarse a través de la emisión de nueva deuda pública, pagadera a corto, medio o largo plazo. El volumen de deuda pública en relación con el PIB se calcula teniendo en cuenta la deuda pública emitida y acumulada de ejercicios anteriores y pendiente de pago. Es un cociente que puede variar no solo por el acumulado de la deuda emitida, también por la propia evolución de PIB. Por su parte, la LOEPSF incluye no pocas medidas que permiten ajustar el cumplimiento de estos compromisos a las cambiantes situaciones con las que hacen frente las AAPP. Tanto es así que, hasta la fecha, por diversas razones, no se han llegado a cumplir en ningún momento los límites a los que se refiere la Constitución *(supra* § 29.37).

42. La creación de una **moneda única** supuso una vuelta de tuerca fundamental en la construcción de una Unión económica europea. En este marco, hay que ubicar el compromiso de España con el **Pacto fiscal europeo**. El Pacto fiscal es algo más que un pacto político; es también un compromiso jurídico para cuyo cumplimiento está prevista la existencia de herramientas control y supervisión, función asignada al semestre europeo y, llegado el caso, de alerta y sanción a través de los llamados **procedimientos de control del déficit excesivo,** con fundamento en el artículo 126.3 TFUE.

4. LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS

4.1. Los principios de Derecho presupuestario y de la contabilidad pública

43. La CE dispone en su artículo 31.2 que el gasto público deberá realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución habrá de responder a los criterios de **eficiencia y economía**. Dicha ejecución dependerá de lo dispuesto en el presupuesto, que determina su diseño y destino. La LGP de-

sarrolla estos principios, al tiempo que los completa con otros propios de la gestión económica presupuestaria como son los de unidad de caja, anualidad, universalidad o estabilidad presupuestaria. Junto a ellos, la LGP menciona además otros principios operativos que inspiran la contabilidad pública, y que se recogen en el artículo 122.1 LGP.

44. Entre estos, la presunción de que **continúa la actividad** de cada entidad pública por tiempo indefinido; el reconocimiento de activos, pasivos, patrimonio neto, gastos e ingresos que deberá realizarse, desde el punto de vista económico-patrimonial, en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan; la **estabilidad de los criterios contables** de un ejercicio a otro; la previsión de mantener un cierto grado de **precaución** en los juicios de los que se derivan **estimaciones** bajo condiciones de incertidumbre, de tal manera que los activos, obligaciones, ingresos y gastos no se sobrevaloren ni se minusvaloren. También se citan otros principios, básicos de la técnica contable, como la prohibición de compensar las partidas del activo y del pasivo y las de gastos e ingresos que integran las cuentas anuales y se valorarán separadamente los elementos integrantes de las cuentas anuales, salvo aquellos casos en que de forma excepcional así se regule. Se trata de principios y reglas contables que disciplinan y limitan el ejercicio del poder en su dimensión económica, facilitando la información y el control.

45. En concreto, los principios de **unidad y universalidad** proyectan sus consecuencias en el artículo 2 LGP, al extender a todo el sector público estatal su ámbito subjetivo de aplicación. La necesidad de garantizar la eficaz aplicación de este principio y de evitar la existencia de sistemas alternativos de "caja separada", como ocurriera a lo largo del siglo XIX y bien entrado el XX, ha requerido la formulación un **concepto subjetivo instrumental** de "sector público" (*supra* § 1.15) que permita dar cabida al heterogéneo conjunto de fórmulas bajo las que puede presentarse el poder público. Esta aproximación omnicomprensiva está al servicio de un Derecho presupuestario que permita garantizar el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, independientemente del modo en que se concrete el ejercicio de la potestad de autoorganización. (*supra §* 8.26).

4.2. Elaboración, aprobación y modificación del presupuesto

46. Una vez fijados los topes cuantitativos del presupuesto mediante la fijación del techo de gasto, y repartido el déficit entre las distintas AAPP, como ya se ha apuntado arriba (*supra* §§ 29.33 y 34), la elaboración del **anteproyecto de presupuestos** corresponde, como no puede ser de otra manera, al Gobierno, estatal o autonómico o en su caso, al órgano ejecutivo competente en el ámbito local (alcalde o junta de gobierno: *supra* § 11.37 y 40). El diseño y elaboración de las cuentas públicas es, en definitiva, manifestación principal de la función política que corresponde al poder ejecutivo en su variante económica y el instrumento a través del cual expresa sus prioridades.

47. En el caso de los **presupuestos de las CCAA**, con excepción del País Vasco y Navarra que disponen de sendos regímenes especiales (del Concierto y el Convenio respectivamente), su financiación tiene lugar en el marco de lo dispuesto por Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades

Autónomas, reiteradamente modificada y completada por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en desarrollo de lo dispuesto en artículo 157.3 CE. Las CCAA disponen de un importante margen de autonomía política y económica para diseñar sus presupuestos dentro del marco delimitado por el techo de gasto, de una parte, de la financiación atribuida por otra, y de la necesaria garantía de prestación de los servicios públicos esenciales —fundamentalmente, educación, sanidad y dependencia, que garantizan la igualdad entre todos—, generando la diversidad propia de un Estado autonómico (*supra* § 4.65).

48. La regulación correspondiente relativa a la elaboración y aprobación de los presupuestos municipales se recoge, en el caso de los EELL, es en el TRLHL junto con la LBRL donde se contiene la regulación correspondiente relativa a la elaboración y aprobación de los presupuestos municipales. Unos presupuestos que como ha recordado el TS en su Sentencia de 29 de septiembre de 2022 (FJ 3) (ECLI:ES:TS:2022:3427), tienen naturaleza normativa.

49. La **aprobación** de los Presupuestos Generales del Estado se tramitará como proyecto de ley, con las especialidades temporales, materiales y procedimentales que se han visto (*supra* § 29.28). Con todo, no son pocas las situaciones en las que es necesario habilitar vías para adaptar el rigor del calendario presupuestario a las cambiantes necesidades que el día a día plantea al ejercicio de las funciones encomendadas a las AAPP. La aparición de sucesos nuevos que exigen la adopción de decisiones con impacto sobre el uso y disposición de fondos públicos es inevitable. Desde una epidemia mundial al impacto de una guerra en suelo europeo, pasando por la necesidad de restaurar los daños extraordinarios producidos por fenómenos climáticos catastróficos, son, entre otras, algunas de las incidencias imprevistas a las que es necesario dar respuesta. En este sentido, la LGP ha dispuesto que puedan acordarse en determinados casos **modificaciones de créditos**, previa tramitación del oportuno procedimiento. Por otro lado, este es el ámbito natural del uso del decreto-ley en caso en que sea necesaria la aprobación de **créditos extraordinarios y suplementos de crédito** en contextos de "extraordinaria y urgente necesidad". Como en tantos otros ámbitos del Derecho administrativo, el Derecho presupuestario se mueve en los complejos límites entre la eficacia y las garantías.

4.3. Ejecución del presupuesto

50. La ejecución de los créditos presupuestarios y el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas corresponde a cada uno de los órganos competentes previa tramitación de los trámites correspondientes. Estos trámites son, fundamentalmente, la **aprobación** del gasto, la **comprobación** del mismo y, finalmente el **reconocimiento** de la obligación de pago (art. 73 LGP). Solo tras ello, podrá ordenarse **el pago**, a través de "transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios" (art. 110 LGP). En el ámbito estatal, el art. 75

LGP prevé que sea el director general del Tesoro y Política Financiera quien ejerza las funciones de ordenador general de pagos del Estado.

51. Por su parte, en el ámbito local, las funciones relacionadas con la ordenación de pagos corresponden, allí donde exista, al **interventor-tesorero** según prevé el artículo 14 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Dependiendo del tamaño del ente local, estas funciones podrán corresponder al secretario que podrá ejercer funciones de intervención y ordenación de pagos. En el caso de las CCAA, habrá que estar en cada caso a lo dispuesto por sus correspondientes leyes de hacienda.

52. Con todo, la LGP contempla la posibilidad de que los "ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos" puedan disponer, en determinados casos y con limitaciones, **anticipos de caja y fondos de maniobra** (art. 78 LGP), en cuyo caso la justificación del gasto se realizará *a posteriori* (art. 79 LGP). La variedad y complejidad de la actividad administrativa requiere la existencia de mecanismos que permitan una cierta flexibilidad, siempre con las necesarias cautelas que el uso de los fondos públicos requiere.

5. CONTROL Y FISCALIZACIÓN

5.1. El control de los recursos públicos, en general

53. El control del uso de los recursos públicos y de la ejecución del presupuesto que llevan a cabo los distintos poderes públicos adopta más de una forma. En primer lugar, se lleva a cabo a través de la **función de intervención** como mecanismo de comprobación *ex ante* (*infra* § 29.57). Por otro lado, existen otro tipo de herramientas, consistentes en obligaciones de información, como es la llevanza de la **contabilidad pública** según reglas armonizadas (Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, dictada en virtud de la habilitación que el artículo 125.1.a) LGP hace al Ministerio de Hacienda, en al ámbito de la AGE). A partir de la contabilidad, las AAPP podrán —y deberán— formular sus correspondientes cuentas que, en última instancia, revisará *ex post* **el Tribunal de Cuentas** (art. 136 CE) en ejercicio de su función de fiscalización, desarrollando la importante tarea de auditoría de las cuentas públicas. Esta tarea la completan, en el ámbito de las CCAA, los órganos análogos al Tribunal de Cuentas existentes (*infra* § 29.63).

54. La armonización de los criterios contables aplicables en el ámbito público es sin duda un reto de primer orden y no solo desde la perspectiva económica; ahora también, desde la perspectiva jurídica en la medida en que los compromisos económicos han quedado juridificados. El **Plan General de Contabilidad Pública** está inspirado en las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), elaboradas por la Federación Internacional de Contables (IFAC), a través del IPSASB «Junta de Normas Contables Internacionales para el Sector Público» (inicialmente Comité del Sector Público). Las NIC-SP están basadas en las NIC-NIIF, aplicables en el ámbito privado, y que inspiran el Reglamento (CE) núm. 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se adoptan las normas internacionales de contabilidad, y que responden al objetivo de establecer un marco común de referencia para la elaboración de la información financiera por las Administraciones públicas de los diferentes países. Las NIC-SP son normas generales de información financiera de alta calidad para

su aplicación a entidades del sector público. Junto a estas normas contables, la UE aprobó el **Nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea**, conocido como **SEC 2010**, en virtud del Reglamento (UE) núm. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo el 21 de mayo de 2013. Esta metodología se aplica a los datos y a la información que deben transmitirse a Eurostat, con finalidad estadística y de control de las cuentas públicas, en el marco de compromisos fiscales entre EEMM.

55. Por otro lado, el control del nuevo compromiso constitucional de la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) ha requerido de la creación de un nuevo ente público: la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal** (AIReF) para garantizar el cumplimiento de este nuevo deber público por parte de los poderes públicos. La AIReF ejerce las funciones de control de cumplimiento de dicho régimen a través de la emisión de informes. El alcance de su "poder de control" se basa en su conocimiento experto e independencia y, en definitiva, en la *auctoritas* que a lo largo de los años de funcionamiento sea capaz de generar (*supra* § 29.33)

56. Existen otras barreras de control de distinta de naturaleza. Es el caso de la **Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales**, regulada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre. También **las obligaciones de transparencia e información,** *ex ante* y *ex post,* que deben cumplir determinados cargos electos y altos cargos en relación con sus bienes (art. 17 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado) completan el variado cuadro de herramientas jurídicas al servicio del control —directo e indirecto— sobre el uso de los recursos públicos.

5.2. La función de intervención

57. La disposición de los fondos y el control de la ejecución de los pagos en el Derecho español ha estado tradicionalmente sometida a controles *ex ante* para garantizar su correcto uso y destino. Ello permite la comprobación formal y material de las órdenes de pago, su correspondencia con una deuda, servicio o trabajo realizado o recibido y con la existencia de una partida presupuestaria que hubiera previsto dicho gasto (principio de legalidad presupuestaria). La tarea en que consiste la función intervención se encomienda a los órganos administrativos **especializados**. En el caso de la AGE, corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que ejerce el **control interno** del sector público estatal, siendo el centro directivo y gestor de la contabilidad pública. Por su parte, cada CCAA replica esta estructura de control en sus normas organizativas. En el caso de las entidades locales, la TRLHL prevé la figura del "órgano interventor" (arts. 213-233)

58. La relevancia de la intervención es mucha y constituye un elemento esencial de control para garantizar el funcionamiento eficiente, eficaz y legal de nuestro Estado de Derecho. No es el único control, existen otros, pero sin duda es la primera barrera en términos de control de los recursos públicos. Tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de los fondos públicos, asegurando que su gestión se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso. La

complejidad y el volumen de la tarea a realizar, así como la necesidad de disponer de medios personales —interventores— suficientes, unido al carácter recurrente y en masa de muchas de las actuaciones ha dado pie a la **sustitución de la fiscalización previa por las comprobaciones.** El artículo 148 LGP prevé que reglamentariamente así pueda autorizarse, salvo en el caso de actos de ordenación del pago y pago material correspondientes a devoluciones de ingresos indebidos. En la práctica ello supone rebajar la intensidad y calidad de los controles. Junto con la intervención, la LGP dispone de otras medidas de control *a posteriori* complementarias, como son las comprobaciones efectuadas en el **ejercicio del control financiero permanente** y la **auditoría pública** del sector público, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos.

59. La incorporación de controles en materia de intervención del gasto, cuya complejidad ha venido acrecentándose de la mano del control de la corrupción, da como resultado la lenta y costosa tramitación de proyectos generadores de gasto, como es el caso de la contratación pública o del otorgamiento de subvenciones. La puesta en marcha por parte de la UE de los llamados Fondos *Next Generation,* destinados a la recuperación económica tras la crisis generada por la Covid–19 en junio de 2020, justificó la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Las limitaciones temporales que el marco europeo fijó para los Estados miembros beneficiarios de los fondos (que debían disponer de los mismos antes de 2024), justificaron que, entre las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley, se hubieran incluido algunas que afectan a la emisión de los informes de la Intervención administrativa, que si bien siguen siendo necesarios, no condicionan la continuidad de la tramitación de ciertos procedimientos —de contratación o de subvenciones— que se realicen en el marco de la financiación proveniente de los Fondos *Next Generation.*(SALVADOR, 2021).

5.3. El papel de la AIReF

60. La LOAIReF dispuso la creación de la AIReF como ente de Derecho público, dotándolo de independencia funcional. La ley le asigna la tarea de velar por que las Administraciones públicas **cumplan de manera efectiva el principio de estabilidad presupuestaria***,* mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público, a través del análisis de las previsiones económicas (art. 2). La AIReF está dirigida por un presidente nombrado entre expertos en la materia, durante un periodo de 10 años, que no podrá ser relevado de su cargo salvo por causas tasadas (art. 24.6 LOAIReF). Se incorpora así a la lista de autoridades administrativas independientes que, con carácter general, regula el art. 109 LRJSP (*supra §§* 8.29 y 9.78).

61. La creación de la AIReF responde al cumplimento de lo dispuesto la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Como ha ocurrido en otros ámbitos regulatorios —defensa de la competencia, protección de datos o regulación de sectores económicos— desde el Derecho europeo llegan soluciones y modelos organizativos propios de otras culturas jurídicas, donde en ocasiones se otorga a ciertos entes públicos funciones cuasi-judiciales dotándoles de un estatus de independencia. (MARTÍNEZ LAGO, 2014)

62. Para llevar a cabo sus funciones, la AIReF elaborará informes, opiniones y estudios (art. 4.1 LOAIReF). Su control es fundamentalmente de **autoridad**, pues sus informes, opiniones y estudios carecen de fuerza vinculante. En el caso particular de los informes, la LOAIReF exige su incorporación a varios procedimientos, sin que nada se diga respecto de los efectos derivados de su ausencia. En relación con el ciclo presupuestario, la **tarea informadora de la AIReF** tendrá lugar tanto ***ex ante*** —a través de su informe sobre las previsiones macroeconómicas (art.14) y de su informe sobre el proyecto de programa de estabilidad (art. 16), entre otros— como ***ex post*** —mediante los informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto (art.17)—.

5.4. La fiscalización del Tribunal de Cuentas

63. El artículo 136 CE prevé la creación del Tribunal de Cuentas, como órgano constitucional encargado de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del **conjunto del sector público**. Depende de la Cortes Generales (art. 136.1 segundo párrafo) y ejerce sus funciones por delegación de ellas. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) regula su composición, organización y funciones, tal y como dispone el artículo 136.4 CE, dotando a sus miembros de un régimen de independencia e inamovilidad y sometiéndoles a las mismas incompatibilidades que los Jueces (art. 136.3 CE). Las funciones de fiscalización del Tribunal de Cuentas se ejercen en todo el territorio nacional, también respecto de las CCAA como prevé el artículo 153. d) CE. Todo ello sin perjuicio de la tarea, también de fiscalización, que desempeñan los órganos autonómicos análogos eventualmente creados al amparo de la potestad autoorganizatoria en algunas CCAA (art. 1.2 LOTCu).

64. El Tribunal de Cuentas ejerce funciones de **fiscalización externa**, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público; y de enjuiciamiento de la **responsabilidad contable** en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. El Tribunal de Cuentas controla el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía y su actividad se manifiesta y expone mediante **informes o memorias**, ordinarias o extraordinarias, mociones o notas que se elevan a las Cortes Generales y se publican en el Boletín Oficial del Estado (arts. 12.1 LOTCu y 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas [LFTCu]). Entre los informes que emite destaca el **informe anual** previsto en el artículo 136.2, 2º CE que debe presentar a las Cortes. Junto con ello, el Tribunal de Cuentas, como órgano de jurisdicción contable, dicta **resoluciones** susceptibles de ser recurridas en casación y revisión ante el TS (art. 49 LOTCu).

65. La LFTCu califica estas resoluciones como **sentencias** (art. 52.2 LFTCu), lo que ha generado no pocas dudas en relación con la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a esta tarea. (BIGLINIO, 2019)

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Paloma BIGLINO CAMPOS, "El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado Social, del Estado Democrático y del Estado de Derecho", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44 (2019), pp. 77-10.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, "La regulación de la política macroeconómica: un desafío para el derecho público", *Revista de Derecho Público: teoría y método,* núm. 2 (2020), pp. 125-160.

Isabel GIMÉNEZ SÁNCHEZ, "Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno", *Revista española de derecho constitucional,* vol. 40, núm. 118 (2020), pp. 273-305.

John M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest, and Money,* Londres, 1936.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, "Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión: la Autoridad de responsabilidad fiscal española", en Francisco David ADAME MARTÍNEZ y Jesús RAMOS PRIETO, (coords.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiero del sector público: homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, Ministerio de Hacienda e IEF, Madrid, 2014, pp. 61-75.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, "Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y en España. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", en Diego LÓPEZ GARRIDO (dir.) y María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN, (coord.) *Reforma constitucional y establidad presupuestaria. El art. 135 del Constitución española,* CEPC, Madrid, 2013, pp. 131-171.

María Amparo SALVADOR ARMENDÁRIZ, "El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación", *Revista de Derecho Público: teoría y método,* núm. 2 (2020), pp. 161-206.

María Amparo SALVADOR ARMENDÁRIZ, "Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo", *Revista catalana de dret public,* núm. 63 (2021), pp. 61-80.

Adam SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londres, 1776.

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

Paul LABAND, Álvaro RODRIGUEZ BEREIJO, (pr.), *Derecho presupuestario*, Madrid, 2012

Rafael CALVO ORTEGA y Juan CALVO VÉRGEZ, *Curso de Derecho Financiero*, 26ª ed., Valencia, 2022.

Ester MARCO PEÑAS, "La influencia de la disciplina presupuestaria europea en la configuración y aplicación del Derecho público de los Estados miembros", *Revista de Derecho público. Teoría y Método*, núm. 11, 2025, pp. 75-116

Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER (Coordinador) *Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos,* Valencia, 2022.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, Leonardo GARCÍA DE LA MORA y José Manuel ALMUDÍ CID, *Lecciones de derecho financiero y tributario (ed. 13ª)*, Ed. Iustel, Madrid, 2018.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Derecho presupuestario español y de la Unión Europea. Guía para su estudio y fuentes de conocimiento*, (2021) accesible en E-Prints Complutense.

Álvaro RODRIGUEZ BEREIJO, *La Constitución fiscal de España,* CEPC, Madrid, 2015.

Violeta RUIZ ALMENDRAL "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional", *Revistas Española de Derecho Europeo,* núm. 41 (2012), pp. 40-92.