Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 715-733
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. PRESUPOSTOS MACROECONÓMICOS: 1.1. Ingresos públicos; 1.2. Gasto *versus* investimento público; 1.3. A política económica como instrumento de políticas públicas.—2. O ORZAMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA; 2.1. O orzamento, o principio democrático e o Estado de Dereito; 2.2. Principios: economía, eficiencia, estabilidade orzamentaria e sustentabilidade; 2.3. Límites materiais materias incluídas e excluídas; 2.4. Requisitos formais: *2.4.1. Límites constitucionais; 2.4.2. Límites derivados da LOEPSF e o alcance do principio de estabilidade orzamentaria.*—3. A DÉBEDA PÚBLICA E O SEU RÉXIME XURÍDICO: 3.1. Límites constitucionais: exixibilidade e prioridade na cobranza; 3.2. Límites cuantitativos e o pacto fiscal europeo.—4. A DINÁMICA DA XESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS: 4.1. Os principios do dereito orzamentario e da contabilidade pública; 4.2. Elaboración, aprobación e modificación do orzamento; 4.3 Execución do orzamento.—5. CONTROL E FISCALIZACIÓN: 5.1. O control dos recursos públicos, en xeral; 5.2. A función de intervención; 5.3. O papel da AIReF.—5.4. A fiscalización do Tribunal de Contas.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. PRESUPOSTOS MACROECONÓMICOS

1. A satisfacción dos intereses xerais e o cumprimento das funcións que as administracións públicas teñen encomendadas pasan, inexorablemente, pola disposición de **medios económicos suficientes**, como tamén ocorre con familias e empresas. As de-

cisións tanto duns como doutros —poderes públicos, familias e empresas— teñen impacto directo na evolución da economía xeral. Con todo, fronte ao papel agregado de familias e empresas, este é moito maior no caso as decisións económicas das administracións públicas (especialmente, no caso da Administración xeral do Estado) pois, en boa medida, son capaces de marcar, por si mesmas, a evolución da economía dun país ou rexión. En definitiva, de **dirixir a súa economía**, ou polo menos, de pretendelo.

2. A ciencia económica vén ocupándose de explicar o modo en que se interrelacionan economicamente os individuos, as empresas e os estados, así como o por que e **cara a onde evolucionan a riqueza, os prezos e o traballo**. En 1776, Adam SMITH, na súa obra *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, propoñía a resposta clásica sobre como o mercado e o sistema de prezos permiten crear riqueza e mellorar a situación das nacións e, polo tanto, dos individuos. A partir de aquí —e xa antes, en realidade, mercantilistas e fisiócratas—, a ciencia da economía pretendeu explicar primeiro e propoñer despois o modo de xerar riqueza e traballo. O papel do dereito, público e privado, atende principalmente a repartición da riqueza, a partir dos principios de xustiza e igualdade. Con todo, a partir 1936, coa publicación por John M. KEYNES de The *General Theory of Employment, Interest, and Money,* a xeneralización da explicación do papel que ten o **gasto público na evolución da demanda agregada**, puxo os estados no centro do debate político-económico. Neste sentido, as decisións relativas ao orzamento público —ingresos e gastos— van poder ser analizadas tanto desde a perspectiva económica como xurídica.

3. Así e todo, os enfoques macroeconómicos sobre os que se centrou a ciencia económica ao longo do século xx, tendo ao Estado como actor principal, resultan hoxe completamente insuficientes. A **globalización** económica, e tamén política, desprazou a análise e esixe tomar en conta as interconexións sobre as que se asentan nas decisións de política económica dos distintos estados. Esta consideración resulta especialmente certa no contexto dos países da eurozona, que comparten moeda e política monetaria.

1.1. Ingresos públicos

4. A necesidade de dispoñer de grandes recursos económicos está vinculada á propia existencia e subsistencia das distintas formas de poder público. Desde época romana, e antes mesmo, pasando por cada un dos momentos da historia, a disposición de medios económicos —xa fose a través do saqueo, as requisas, os impostos, os matrimonios ou as herdanzas…— marcou o devir, o porvir e o declive das sucesivas estruturas de poder que se sucederon. Nas economías actuais, os ingresos públicos proveñen en primeiro lugar e de forma maioritaria dos **tributos**. Aínda que poden tamén existir rendas patrimoniais e financeiras, así como, eventualmente, ingresos extraordinarios (herdanzas, comisos, doazóns). Xunto con estas fontes de ingresos, e se estes non alcanzan a cubrir os gastos públicos, os poderes públicos recorrerán ao **endebedamento** mediante a emisión de distintos tipos de títulos de **débeda pública** (bonos, letras ou obrigas de pagamento). Economicamente, iso supón que o pago dos gastos actuais se traslada ás xeracións futuras (*infra* §§ 29.34 e ss.).

5. Foi precisamente a necesidade dos monarcas medievais de aumentar os seus capitais, impoñéndolles aos seus súbditos novos impostos, o que dará orixe ao nacemento das primeiras cortes medievais. Deste xeito, a imposición de tributos vincúlase coa orixe da democracia parlamentaria na súa máis afastada expresión. Aínda hoxe, a aprobación da Lei de orzamentos anuais é o momento decisivo que mide

o apoio parlamentario dun goberno, configurándose desde esta perspectiva na lei politicamente máis relevante que cada ano aproba o órgano lexislativo —Cortes Xerais ou parlamento autonómico— ou representativo —pleno do concello—.

1.2. Gasto *versus* investimento público

6. A idea de **gasto público**, pode entenderse, en sentido amplo, como destino dos recursos públicos previsto nos orzamentos que anualmente deben aprobarse (*infra* § 29.18). Pero tamén pode entenderse "gasto público", en sentido estrito, desde unha perspectiva económico-contable, diferenciándoo do **investimento** público, isto é, como gasto corrente. Este terá **carácter recorrente**, como ocorre co pago de pensións, gastos en sanidade ou estrutura burocrática-administrativa, así como co pago dos intereses e principal da débeda, por exemplo. A diferenza deste e desde o punto de vista macroeconómico e do seu impacto nos obxectivos de política económica, o uso de recursos públicos para investimento será **temporal e con retorno**, como pasa en xeral coa construción de infraestruturas. Neste sentido, o investimento público implica o uso de recursos públicos actuais que xeran unha riqueza futura.

7. Mesmo así, as diferenzas entre gasto e investimento non sempre son claras nin evidentes: o gasto en educación: é gasto ou é investimento? O investimento en infraestruturas mal deseñadas: é investimento ou gasto?

1.3. A política económica como instrumento de políticas públicas

8. A utilización e o destino dos recursos económicos públicos constitúen, xunto coa regulación, a principal **manifestación das políticas públicas** dun Estado, comunidade autónoma ou entidade local. A través do orzamento público, os poderes públicos, cada un no seu ámbito competencial, expresan as súas prioridades, así como a súa concepción da política económica. Os obxectivos da política económica, tal e como sinala o **artigo 40.1 da Constitución Española (CE)** deben orientarse a promover «as condicións favorables para o progreso social e económico e para unha distribución da renda rexional e persoal máis equitativa, no marco dunha **política de estabilidade económica**. De maneira especial realizarán unha política orientada ao pleno emprego».

9. Que deba entenderse como política de estabilidade económica suxire unha mirada cara aos fundamentos que constrúen a teoría e a ciencia económica. Para esta, tradicionalmente estes foron: o **crecemento económico** (medido en termos de evolución do produto interior bruto —PIB—), a **estabilidade de prezos** (medida en termos de variación do índice de prezos ao consumo —IPC—), a **consecución do pleno emprego** (medido en termos variación da porcentaxe de desemprego en relación coa poboación activa) e o **equilibrio da balanza de pagos** (relación entre exportacións e importacións), sendo produto nacional bruto e a taxa de desemprego as principais **macrovariables** que se utilizan para medir a macroeconomía (GARCÍA-ANDRADE, 2020).

10. A estabilidade da política económica coexiste coa finalidade á que, con carácter xeral, serve o uso os recursos públicos: a garantía da prestación das funcións públicas e os servizos esenciais, mediante a execución das políticas públicas que sa-

tisfán a consecución dos obxectivos sinalados polos principios reitores da política económica e social recollidos no capítulo III do título I da CE.

11. Os **instrumentos** a través dos cales os poderes públicos poden influír sobre a evolución destas macrovariables son: dunha parte, **a regulación** das actividades económicas, que indirectamente determinan o impulso, ou o freo, da actividade e as condicións nas que se desenvolve da economía; e, doutra, o uso das **políticas monetaria e fiscal**. Eventualmente, os poderes públicos poderán influír tamén a través da actividade desenvolvida polas súas **empresas públicas**, influencia que será función, loxicamente, do peso que estas empresas teñan en estrutura económica de cada territorio.

12. Na actualidade, e tendo en conta que, no caso de España e resto de países da eurozona, a **política monetaria** como instrumento da política económica corresponde ao Banco Central Europeo, a política económica está maioritariamente en mans da **política fiscal** ou de gasto. Isto é, do orzamento público. A partir do orzamento, determínase o alcance dos ingresos públicos, así como o volume do gasto público. As decisións políticas relativas á presión tributaria —subir ou baixar impostos— e as relativas ao volume de gasto, a súa estrutura e composición —máis ou menos gastos correntes ou de investimento— virán determinadas polas preferencias políticas representadas no órgano democrático que en cada momento aproba o orzamento. A súa estrutura virá, pola súa vez, condicionada polo modo de entender o papel que corresponde ao poder público na evolución da economía e da confianza —maior ou menor— que cada goberno deposita na política fiscal como elemento de dirección económica.

13. Con todo, hai que considerar que unha parte importante das decisións relativas ao orzamento como instrumento de política económica vén predeterminada por decisións anteriores que arrastran **compromisos previos de gasto** (salarios de funcionarios e traballadores, pago de pensións, pago da débeda pública e da débeda comercial etc.), o cal suscita non poucas dúbidas desde a perspectiva do alcance do **principio democrático e da sustentabilidade financeira interxeracional**. Con todo, seguirá existindo marxe para deseñar as políticas públicas preferentes de quen goberna, que se manifestan a través da posta en marcha —ou se é o caso, eliminación— de programas e proxectos de actuación que implican o maior ou menor uso de recursos públicos.

14. O reto principal da política fiscal reside precisamente na idea de **sustentabilidade das contas públicas** e, vinculado con el, a súa compatibilidade co **principio democrático** e o respecto á capacidade de decisión de xeracións futuras. O peso que poida supoñer o pago da débeda pública para as próximas xeracións, levou á UE para cifrar o límite do endebedamento e a concretar o principio operativo de toda institución de que **"ninguén pode gastar máis do que ten".** En concreto, o protocolo 12 do TFUE fixa estes límites no 60 por 100 o volume total de débeda pública en relación co PIB e no 3 por 100 o déficit público en relación co devandito PIB. Con este acordo, o que nun principio era un criterio de prudencia económico-financeira —axustado segundo previsións e expectativas— transformouse en norma xurídica.

2. O ORZAMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

15. Tradicionalmente, o dereito orzamentario formou parte da área de dereito financeiro e tributario (MARTÍNEZ/GARCÍA, 2018). Sen pretender entrar en polémicas acerca do encaixe da materia, o certo é que as normas que ordenan a elaboración, xestión e control do orzamento son normas de dereito público. Sen unha mirada aos medios económicos cos que conta e dispoñen as administracións públicas (AAPP) para a execución de políticas públicas, a cabal comprensión do Dereito administrativo quedaría incompleta. De aí a necesidade de incluír esta lección, de contido básico, dentro desta obra.

2.1. O orzamento, o principio democrático e o estado de dereito

16. No ámbito xurídico–público, o orzamento como "expresión cifrada, conxunta e sistemática dos dereitos e obrigas a liquidar durante o exercicio por cada un dos órganos e entidades que forman parte do sector público" (art. 32 da Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria [LXP]) non é só un instrumento imprescindible para a xestión pública eficiente e ordenada. A súa aprobación polo órgano de **representación democrática** convérteo, ademais, no instrumento que **autoriza legalmente** os poderes públicos a dispoñer dos recursos públicos en favor de terceiros. O uso dos devanditos recursos públicos —na súa inmensa maioría, de orixe tributaria— requiriu o desenvolvemento de todo tipo de cautelas, *ex ante* e *ex post*. Desde o punto de vista dos controis *ex ante*, a aprobación anual do orzamento —xa sexa polo parlamento, a asemblea autonómica ou o pleno do concello— cumpre a dobre función de control político do executivo e de control da legalidade do uso dos recursos públicos. O artigo 133.4 CE prevé que as administracións públicas só poden contraer obrigacións financeiras e realizar gasto de acordo coas leis. O artigo 46 LXP, pola súa vez, concreta o chamado **principio de legalidade orzamentaria**, dispoñendo que **os créditos para gastos son limitativos**, non podendo adquirirse compromisos de gasto nin obrigacións por contía superior ao importe dos créditos autorizados nos estados de gastos, sendo **nulos de pleno dereito** os actos administrativos e as disposicións xerais con rango inferior a lei que incumpran esta limitación (*supra* § 17.73).

17. A regra da nulidade de pleno dereito dos actos administrativos adoptados sen existencia de crédito suficiente non é absoluta nin pacífica. Así, por exemplo, o apartado segundo da disposición adicional terceira da LCSP prevé a **tramitación anticipada de contratos públicos**, permitindo a adopción dun acto administrativo (a adxudicación dun contrato), antes de que exista crédito suficiente, no caso de que a execución material do contrato haxa de comezar no exercicio seguinte, ou naqueles nos que o seu financiamento dependa dun préstamo, un crédito ou unha subvención; e a mesma LXP, no seu artigo 34.3, prevé un sistema de **recoñecemento extraxudicial de créditos** para poder pagar as obrigas adquiridas pola Administración fronte a terceiros a pesar da invalidez administrativa do acto adoptado sen consignación orzamentaria.

2.2. Principios do dereito orzamentario

18. Con carácter xeral, a CE fai referencia no seu artigo 31.2 aos principios de **eficiencia e economía** ao tratar do gasto público, en relación coa súa programación e execución. Menciónase ademais que haberá de realizarse unha **asignación equitativa** dos recursos públicos. Pola súa banda, o artigo 134.2 CE ao regular o contido dos orzamentos xerais do Estado, esixe que estes teñan **carácter anual** e que inclúan a **totalidade** dos gastos e ingresos do sector público estatal, debendo de consignarse neles o importe dos beneficios fiscais que afecten os tributos do Estado, na medida que, aínda que non son gasto, si son un menor ingreso. O artigo 135 CE, reformado en 2011, no contexto da crise financeira, incorporou á norma fundamental o **principio de estabilidade orzamentaria**, e os consecuentes límites en materia de déficit e débeda pública (*infra* § 29.14).

19. Independentemente do alcance da descentralización do noso sistema político, os principios e regras constitucionais relativos ao dereito orzamentario son de aplicación xeral ao conxunto das administracións públicas, como se deduce os artigos 134, 135, 156 e 157 CE. Así queda reflectido tanto nos estatutos de autonomía (EEAA) das distintas comunidades autónomas (CCAA) e nas súas leis de facenda, como nas normas básicas reguladoras das entidades locais (EELL), na Lei 7/1985, do 25 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL) e no texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo (TRLHL).

20. O **marco legal básico e xeral** en materia orzamentaria está contido, dunha parte, na Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (LOEPSF), que desenvolve a previsión do artigo 135.2, 2.º parágrafo CE e, doutra, na LXP. As comunidades autónomas pola súa banda e no marco das súas competencias, dispoñen das súas correspondentes leis de facenda. Para o ámbito local, a LBRL (art. 112) recolle pola súa vez a necesidade de aprobar anualmente orzamentos por parte das EELL así como, se é o caso, a súa prórroga en ausencia de aprobación en prazo. O TRLHL, completa o marco do réxime local en materia orzamentaria.

21. En relación cos principios do dereito orzamentario convén distinguir entre os **principios aplicables ao seu plan e programación** e os aplicables á súa **xestión** (*infra* § 29.42). En relación cos primeiros, resultou determinante a reforma do artigo 135 CE ao constitucionalizar o **principio de estabilidade orzamentaria**, engadindo aos principios propios da técnica contable xa existentes, novos límites que afectan a contía e, en definitiva, na marxe da política fiscal (*infra* § 29.14). En concreto, o artigo 26 LXP alude aos principios materiais de "estabilidade orzamentaria, sustentabilidade financeira, plurianualidade, transparencia, eficiencia na asignación e utilización dos recursos públicos, responsabilidade e lealdade institucional…", redacción que se incluíu en virtude do disposto na Lei 2/2012, do 29 de xuño, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2012. Nesta nova redacción incorporáronse, como novidade, os citados principios de **sustentabilidade financeira, responsabilidade e lealdade institucional**, no contexto dos compromisos que España adquiriu no marco do pacto fiscal europeo, e que agora son extensibles ao conxunto das administracións públicas.

2.3. Límites materiais: materias incluídas e excluídas

22. Xunto cos principios, a CE prevé tamén regras que delimitan o contido material da Lei de orzamentos xerais. En concreto, o artigo 134.2 establece positivamente que se deberán incluír a **totalidade dos gastos e ingresos** do sector público estatal, ademais do importe dos beneficios fiscais que afecten os tributos do Estado, na medida que supoñen un menor ingreso. O artigo 135.2 CE garante que se inclúa tamén o **pago da débeda, capital e intereses**.

23. Desta maneira, as leis de orzamentos que cada exercicio anual han de aprobar o Estado, CCAA e, se é o caso, as entidades locais mediante o correspondente acordo do Pleno, cumpren a función de documento de previsión de xestión económica. Doutra banda, e dado que pola parte dos ingresos, pode ser necesario axustar anualmente certas contías, como ocorre no caso dos prezos e taxas públicas, e mesmo de certos tipos impositivos, o artigo 134.7 CE contempla que a Lei de orzamentos xerais poida **incorporar axustes e modificacións nas normas tributarias**, sempre que a lei tributaria substantiva así o prevexa. Con todo, o alcance desta potestade limítase mediante a prohibición de crear novos tributos mediante Lei de orzamentos xerais.

24. Fóra desta expresa limitación, a CE non di máis. Iso deu pé a que se xeneralice unha práctica que pasa por **alargar o contido das leis de orzamentos** coa incorporación, na súa parte adicional, dunha infinidade de reformas de todo tipo e cor. Malia que o TC deixou clara reiteradamente a **inconstitucionalidade** desta forma de lexislar, os malos modos arraigaron e mesmo contaxiaron as 17 asembleas autonómicas. Aínda que esta práctica tentou substituírse mediante a tramitación e aprobación paralela das coñecidas como **leis de acompañamento**, ou leis de medidas administrativas, sociais e fiscais, o certo é que a tentación de aproveitar as facilidades que ofrece a máis áxil tramitación das leis de orzamentos reaparece unha e outra vez.

25. O Tribunal Constitucional vén reiterando e lembrando, (STC 16/2022, FX 3) a súa doutrina acerca dos **límites materiais do contido "eventual"** das leis de orzamentos, insistindo na necesidade de que a) a materia garde **relación inmediata e directa cos ingresos e gastos** que integran o orzamento e que a súa inclusión estea xustificada por ser un complemento dos criterios de política económica da que ese orzamento é o instrumento e b) sexa un **complemento necesario** para a maior intelixencia e para a mellor execución do orzamento e, en xeral, da política económica do Goberno.

26. No marco do financiamento autonómico e dado que os ingresos públicos de orixe tributaria corresponden principalmente ao Estado, o artigo 158 CE menciona a **asignación ás comunidades autónomas** que poderá —en realidade, deberá— conterse nos orzamentos xerais do Estado. Respecto desta asignación, a CE incorpora un **criterio de suficiencia** ao garantir que deberá estar determinada polo volume dos servizos e actividades que as comunidades autónomas asumisen, así como a garantía dun nivel mínimo na prestación dos servizos públicos en todo o territorio nacional (*infra* § 11.20).

27. Só no caso da Comunidade Autónoma do País Vasco e da Comunidade Foral de Navarra, e no contexto das súas competencias en materia tributaria, cambiará o tratamento respecto da asignación orzamentaria, que deberá ter lugar, respectivamente, no marco do **Convenio** e do **Concerto** (DA 1.º CE, que ampara e respecta os dereitos históricos dos territorios forais) (*infra* § 10.11).

2.4. Requisitos formais

2.4.1. Límites constitucionais

28. No ámbito estatal, a aprobación da Lei de orzamentos xerais vén precedida por unha **tramitación específica**, con particularidades respecto do procedemento lexislativo común. En primeiro lugar, a iniciación do procedemento de aprobación da Lei de orzamentos xerais corresponde exclusivamente, como é razoable, ao Goberno —vía **proxecto de lei**—(*infra* § 29.49) A súa tramitación goza de preferencia (art.133.2 do Regulamento do Congreso dos Deputados [RCD]). A aprobación para a iniciación da tramitación haberá de ter lugar en **pleno**, do mesmo xeito que a aprobación definitiva do proxecto. O artigo 46 RCD prevé a existencia dunha **Comisión Permanente de Orzamentos**, para a que o artigo 60 RCD require a dotación de medios técnicos e materiais propios, capaces de facilitar o asesoramento técnico necesario, dada a complexidade da tarefa de tramitación dunha lei como a de orzamento. As **emendas** que poidan presentarse ao proxecto de lei terán que asegurar o **mantemento do equilibrio orzamentario** do proxecto, debendo de propoñer onde rebaixar o orzamento cando, por exemplo, se pretenda aumentar o gasto noutro apartado. É máis, en virtude do previsto no artigo 134.6 CE, o artigo 111 RCD habilita o Goberno a manifestar a súa **desconformidade coa tramitación de emendas** que supoñan aumento dos créditos ou diminución dos ingresos orzamentarios en calquera momento da tramitación, se antes non se consultaron. As particularidades deste procedemento lexislativo son consecuencia do papel que ten o orzamento como principal instrumento da política económica do Goberno, así como das esixencias derivadas da súa necesaria coherencia económico-contable.

29. O veto do Goberno esténdese máis aló do procedemento para a aprobación dos orzamentos e alcanza a todo tipo de emendas e/ou proposicións de lei con eventual impacto sobre as contas públicas. Con todo, o TC interpretou o alcance desta potestade ou "veto orzamentario". Entende o TC que «o Goberno debe xustificar de forma explícita a adecuada conexión entre a medida que se propón e os ingresos e gastos orzamentarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, e non meramente hipotética. Debe ademais referirse ao orzamento en particular, sen que poida aceptarse un veto do executivo a proposicións que, no futuro, puidesen afectar os ingresos e gastos públicos (…) (STC 34/2018, FX 9) (GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2020).

30. Entre as particularidades formais da aprobación dos orzamentos destacan as que inciden nos **elementos temporais**. En concreto, a) o seu carácter **anual**, b) a esixencia constitucional de que o proxecto de orzamentos chegue polo menos **tres meses antes** da expiración dos do ano anterior (art. 134.3 CE), así como, c) a **prórroga automática** dos orzamentos do ano anterior se a nova Lei de orzamentos non se aproba antes do primeiro día do exercicio económico correspondente (art. 134.4 CE), sendo posible unha aprobación tardía, xa entrado o ano en curso. Estas regras non prevén, con todo, limitacións en canto ao número de veces en que poden prorrogarse os orzamentos nin do tempo que pode atrasarse a súa aprobación tardía.

31. A última década foi rica en situacións excepcionais. Así, por exemplo, os orzamentos xerais aprobados en 2018 baixo o goberno do Partido Popular, foron logo prorrogados en 2019 e tamén, en

2020, neste segundo caso, gobernando o Partido Socialista Obreiro Español. Semellantes situacións vivíronse nalgunhas comunidades autónomas (Andalucía, Castela e León e Castela-A Mancha) no contexto da nova composición de moitos parlamentos e ante a ausencia de maiorías suficientes. Tras as eleccións xerais de 2023, o novo Goberno elixido en novembro dese ano non chegou a tempo para presentar o proxecto dos orzamentos xerais para 2024 nas datas constitucionalmente previstas. Unha vez iniciado 2024, en marzo, o Goberno anunciou a súa renuncia para elaborar e presentar o proxecto de orzamentos para 2024. A mediados de 2026, por terceiro ano, seguen prorrogados os orzamentos de 2023. Estas decisións suscitaron dúbidas xurídicas acerca da interpretación do art. 134.3 e 4 CE, e do alcance da obriga constitucional que o Goberno ten de presentar ao Congreso o seu proxecto de orzamentos. En febreiro do 2026, o TC admitiu a trámite o conflito entre órganos constitucionais promovido polo Senado en relación co incumprimento do "deber constitucional" de presentar o proxecto de Lei de PXE.

2.4.2. Novos límites derivados da LOEPSF e alcance do principio de estabilidade orzamentaria

32. A reforma do artigo 135 CE en 2011, coa consecuente incorporación do principio de estabilidade orzamentaria, trouxo consigo a incorporación de novas **regras legais á disciplina orzamentaria**. Entre estas destacan certas regras formais, que afectan a **prazos** e **tramitación**, pero que miran en definitiva o cumprimento do compromiso material da estabilidade orzamentaria. O seu desenvolvemento está recolleito, tal e como esixe a CE, na LOEPSF de 2012.

33. En primeiro lugar, destaca a necesidade de que **Congreso e Senado** aproben, independentemente e con carácter previo á elaboración do proxecto de orzamento, o que se coñece como **teito de gasto** (art. 15 LOEPSF); isto é, os "obxectivos de estabilidade orzamentaria e débeda pública" e, por tanto, a determinación da contía máxima de gasto e de endebedamento previsto para o ano seguinte. A cifra que se aprobe calcularase a partir das **estimacións** dos futuros ingresos tributarios, que dependerán das **previsións** sobre a evolución das macrovariables como son: o IPC ou o PIB. Dadas as dificultades técnicas destes cálculos, e para unha mellor obxectivización do proceso, a Lei orgánica 6/2013, do 14 de novembro, de creación da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (LOAIReF), dispuxo a creación dunha nova autoridade independente, encomendándolle funcións de consulta e asesoramento (*infra* § 29.55). A LO 2/2024, do 1 de agosto, modificou o parágrafo 6 do artigo 15 da LOEPSF de modo que unha segunda votación do teito de gasto no Congreso, pode levantar o efecto veto dun posible rexeitamento no Senado.

34. Unha vez aprobado o teito de gasto por parte do lexislador, e determinado, por tanto, o alcance do déficit público en que poderán incorrer o conxunto das AAPP, a LOEPSF encomenda ao Consello de Ministros a aprobación da **repartición do devandito déficit entre Estado e as comunidades autónomas**, de modo que estas poidan xa proceder a elaborar os seus correspondentes orzamentos (art. 16 LOEPSF). As **EELL** quedan, en principio, fóra deste proceso dado que, se é o caso, o artigo 135.2, 2.º parágrafo *in fine* CE dispón que deberán presentar **equilibrio orzamentario** (isto é, orzamentos sen déficit).

35. O TS tivo ocasión de pronunciarse acerca dos requisitos que deben cumprir as potestades que o Goberno ten encomendadas en virtude da LOEPSF (SSTS do 10 de maio de 2016 ECLI: ES:TS:2016:1998; ECLI: ES:TS:2016:1992; ECLI: ES:TS:2016:1999; ECLI:É:TS:2016:2004 e ECLI: ES:TS:2016:2003). Trátase de cinco recursos contencioso-administrativos, interpostos por varias comunidades autónomas (Cataluña, Asturias, Murcia, Andalucía e Canarias), contra varios acordos do Consello de Ministros que fixaban, dunha parte, os obxectivos de estabilidade orzamentaria e de débeda pública así como o límite de gasto non financeiro para os orzamentos de 2014 (segundo prevé o artigo 15 LOEPSF) e, doutra, concretaban estes obxectivos para cada unha das comunidades autónomas de réxime común (en execución do art. 16 LOEPSF). Máis alá da sentenza, o máis interesante desta xurisprudencia é a súa interpretación acerca da natureza xurídica do acordo que o Consello de Ministros lles envía ás Cortes para que Congreso e Senado aproben —ou non— o chamado teito de gasto, isto é, os "obxectivos de estabilidade orzamentaria e débeda pública". Para o TS, este acordo opera como unha sorte de acto de trámite, **carecedor de eficacia en por si** (FX 5), polo que non admite o recurso neste punto. Estes preitos poñen de manifesto o impacto que a reforma constitucional de 2011 e o réxime de estabilidade orzamentaria deseñado na LOESPSF, ten sobre o Estado autonómico e de dereito. (SALVADOR, 2020).

36. Os pasos previos á elaboración do anteproxecto de orzamentos por parte do Goberno non terminan aquí, pois aínda queda pendente o control previo que lles corresponde ás institucións europeas no marco do **Pacto Fiscal Europeo**, ás que o Goberno deberá informar antes da tramitación parlamentaria. Para cumprir con esta esixencia, o Goberno deberá presentar o seu proxecto de plan orzamentario á Comisión e ao Eurogrupo antes do 15 de outubro como moi tarde. O contido do plan orzamentario deberá ter en conta as recomendacións específicas por país propostas pola Comisión no mes de maio anterior, e aprobadas en xuño polo Consello Europeo, en xullo. Todo iso enmárcase no que se coñece como **semestre europeo,** en alusión á actividade de análise, estudo e proposta de obxectivos económicos no contexto das políticas de estabilidade e crecemento da UE *(infra* § 29.30)

37. En rigor, as regras de estabilidade orzamentaria, en concreto, os límites de gasto público e de déficit público recollidos pola CE, non chegaron aplicarse en España aínda *(infra* § 29.14). Nun primeiro momento, debido á existencia dun réxime transitorio na CE e en LOEPSF (DT 1.ª) onde se contemplaba un prazo de adaptación ata 2020. Precisamente, en 2020, a pandemia de COVID primeiro, e, despois, a guerra de Ucraína en 2022, coas súas graves consecuencias na marcha da economía, deron lugar á activación da **cláusula de salvagarda,** tanto a nivel interno como europeo (art. 135.4 CE) e á suspensión provisional do cumprimento das devanditas regras. Doutra banda, as dificultades de aplicar estas regras de ríxida disciplina orzamentaria puxeron en dúbida o propio mecanismo do pacto fiscal europeo. En abril de 2024 foi aprobada a reforma que vai permitir modular a rixidez das regras de gasto e déficit, o que pon de manifesto a complexidade que supón xuridificar a macroeconomía (GARCÍA-ANDRADE:2020; SALVADOR, 2020).

3. A DÉBEDA PÚBLICA E O SEU RÉXIME XURÍDICO

3.1. Límites constitucionais: exixibilidade e prioridade na cobranza

38. O réxime xurídico constitucional relativo á débeda pública está contido no artigo 135 CE. Como xa establecese este precepto, na súa redacción orixinal, a CE dispón que «o Estado e as comunidades autónomas haberán de estar **autorizados por lei** para emitir débeda pública ou contraer crédito» Esta previsión está desenvolvida actualmente o Estado nos artigos 94 e ss. da LGP. As CCAA replican este

mandato nos seus correspondentes estatutos de autonomía e leis de facenda. Estes créditos, doutra banda, non poderán ser obxecto de emenda ou modificación, mentres se axusten ás condicións da lei de emisión (art. 135.2 CE). Doutra banda, a CE esixe tamén que os créditos para satisfacer os intereses e o capital da débeda pública **haberán de estar sempre incluídos no estado de gastos dos seus orzamentos**, como xa se dixo, como garantía fronte a terceiros acredores. Unha garantía á que veu unirse en 2011 a chamada **prioridade de pago** ("o seu pago gozará de prioridade absoluta", art. 135.2 CE).

39. Esta última garantía foi incorporada no contexto da crise da prima de risco, de 2011-2012, como ferramenta para tranquilizar os mercados de débeda internacional, ante un eventual risco de falta de pagamento. Con iso, a CE adiantouse ao cumprimento da esixencia asumida, en 2013, ao ratificar o tratado de estabilidade, coordinación e gobernanza na unión económica e monetaria, tamén coñecido como **Pacto Fiscal Europeo,** aprobado o 2 de marzo de 2012 e cuxa elaboración xa se coñecía en setembro de 2011. Este tratado esixe elevar ao máximo nivel normativo estatal, "preferentemente de rango constitucional" (art. 3.2), os compromisos de disciplina orzamentaria. Cumpríase tamén así con parte do condicionado do Memorándum de Entendemento que o Reino de España houbo de asinar, no marco do rescate ao sistema financeiro, en maio de 2012. O relato dos cambios normativos en relación coa débeda pública, o déficit e o volume de gasto público que tiveron lugar tras a crise financeira, pon de manifesto o **impacto da globalización económica e financeira**. Iso supón que, polo menos no caso dos países da eurozona, a marxe de decisión en materia de política económica atópase fortemente condicionado, tanto polo dereito europeo como pola realidade da economía global.

3.2. Límites cuantitativos e o pacto fiscal europeo

40. A reforma do artigo 135 CE, en 2011, ao incorporar o principio de estabilidade orzamentaria, constitucionalizou a existencia de límites ao volume de **débeda pública** acumulado e do **déficit público estrutural**. No caso das **entidades locais** limítase mesmo o feito de endebedarse, ao estar obrigadas a presentar **equilibrio orzamentario** (art. 135.2, 1.º parágrafo *in fine* CE*)*. O alcance dos límites constitucionais á débeda e déficit públicos fíxanse na norma fundamental. No primeiro caso, a débeda pública do conxunto das administracións públicas en relación co produto interior bruto (PIB) do Estado, **non poderá superar o valor de referencia establecido no TFUE** (art. 135.3.2.º parágrafo). No caso do déficit público estrutural, Estado e as comunidades autónomas **non poderán superar as marxes establecidas pola UE** para os seus Estados membro (art. 135.2.1.º parágrafo). Consolídase así non só a "constitucionalización" da Unión Europea no texto constitucional, tamén o sometemento da política fiscal española ao dereito europeo. Aínda que materialmente non sexa unha novidade, posto que o compromiso formaba xa parte do contido do TFUE e do Tratado de estabilidade, coordinación e gobernanza de 2012, si o é a súa elevación ao rango constitucional. A LOEPSF desenvolve o réxime aplicable na materia e concreta que entende por "**déficit estrutural**", que queda definido como "déficit axustado ao ciclo, neto de medidas excepcionais e temporais". Con todo, en caso de reformas estruturais con efectos orzamentarios a longo prazo, de acordo coas normas europeas, poderá alcanzarse no conxunto das administracións públicas, un déficit estrutural do 0,4 por 100 do PIB nacional (art. 11.1 LOEPSF).

41. A idea do **déficit público** alude á porcentaxe de gasto público que non se cobre con ingresos correntes e que, por conseguinte, debe completarse a través da emisión de nova débeda pública, pagadoira a curto, medio ou longo prazo. O volume de débeda pública en relación co PIB calcúlase tendo en conta a débeda pública emitida e acumulada de exercicios anteriores e pendente de pago. É un cociente que pode variar non só polo acumulado da débeda emitida, tamén pola propia evolución de PIB. Pola súa banda, a LOEPSF inclúe non poucas medidas que permiten axustar o cumprimento destes compromisos ás cambiantes situacións coas que fan fronte as AAPP. Tanto é así que, ata a data, por diversas razóns, non se chegaron a cumprir en ningún momento os límites aos que se refire a Constitución *(supra* § 29.37).

42. A creación dunha **moeda única** supuxo unha volta de rosca fundamental na construción dunha unión económica europea. Neste marco, hai que situar o compromiso de España co **Pacto Fiscal Europeo**. O pacto fiscal é algo máis ca un pacto político; é tamén un compromiso xurídico para cuxo cumprimento está prevista a existencia de ferramentas control e supervisión, función asignada ao semestre europeo e, chegado o caso, de alerta e sanción a través dos chamados **procedementos de control do déficit excesivo,** con fundamento no artigo 126.3 TFUE.

4. A DINÁMICA DA XESTIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS

4.1. Os principios de dereito orzamentario e da contabilidade pública

43. A CE dispón no seu artigo 31.2 que o gasto público deberá realizar unha asignación equitativa dos recursos públicos, e a súa programación e execución haberá de responder aos criterios de **eficiencia e economía**. Esta execución dependerá do disposto no orzamento, que determina o seu deseño e destino. A LXP desenvolve estes principios, á vez que os completa con outros propios da xestión económica orzamentaria como son os de unidade de caixa, anualidade, universalidade ou estabilidade orzamentaria. Xunto a eles, a LXP menciona ademais outros principios operativos que inspiran a contabilidade pública, e que se recollen no artigo 122.1 LGP.

44. Entre estes, a presunción de que **continúa a actividade** de cada entidade pública por tempo indefinido; o recoñecemento de activos, pasivos, patrimonio neto, gastos e ingresos que deberá realizarse, desde o punto de vista económico-patrimonial, en función da corrente real de bens e servizos que estes representan; a **estabilidade dos criterios contables** dun exercicio a outro; a previsión de manter un certo grao de **precaución** nos xuízos dos que se derivan **estimacións** baixo condicións de incerteza, de tal maneira que os activos, obrigacións, ingresos e gastos non se sobrevaloren nin se subestimen. Tamén se citan outros principios, básicos da técnica contable, como a prohibición de compensar as partidas do activo e do pasivo e as de gastos e ingresos que integran as contas anuais e valoraranse separadamente os elementos integrantes das contas anuais, salvo aqueles casos en que de forma excepcional así se regule. Trátase de principios e regras contables que disciplinan e limitan o exercicio do poder na súa dimensión económica, e facilitan a información e o control.

45. En concreto, os principios de **unidade e universalidade** proxectan as súas consecuencias no artigo 2 LGP, ao estender a todo o sector público estatal o seu ámbito subxectivo de aplicación. A necesidade de garantir a eficaz aplicación deste principio e de evitar a existencia de sistemas alternativos de "caixa separada", como ocorrese ao longo do século XIX e ben entrado o XX, requiriu a formulación un **concepto subxectivo instrumental** de "sector público" (*supra* § 1.15) que permita darlle cabida

ao heteroxéneo conxunto de fórmulas baixo as que pode presentarse o poder público. Esta aproximación omnicomprensiva está ao servizo dun dereito orzamentario que permita garantir o sometemento pleno á lei e ao dereito, independentemente do modo en que se concrete o exercicio da potestade de autoorganización. (*supra* § 8.26).

4.2. Elaboración, aprobación e modificación do orzamento

46. Logo de fixar os topes cuantitativos do orzamento mediante a fixación do teito de gasto, e repartir o déficit entre as distintas administracións públicas, como xa se apuntou arriba (*supra* §§ 29.33 e 34), a elaboración do **anteproxecto de orzamentos** corresponde, como non pode ser doutra maneira, ao Goberno, estatal ou autonómico ou, se é o caso, ao órgano executivo competente no ámbito local (alcalde ou xunta de goberno: *supra* § 11.37 e 40). O deseño e elaboración das contas públicas é, en definitiva, manifestación principal da función política que corresponde ao poder executivo na súa variante económica e o instrumento a través do cal expresa as súas prioridades.

47. No caso dos **orzamentos das comunidades autónomas**, con excepción do País Vasco e Navarra que dispoñen de senllos réximes especiais (do concerto e o convenio respectivamente), o seu financiamento ten lugar no marco do disposto pola Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas, reiteradamente modificada e completada pola Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias, en desenvolvemento do disposto en artigo 157.3 CE. As comunidades autónomas dispoñen dunha importante marxe de autonomía política e económica para deseñar os seus orzamentos dentro do marco delimitado polo teito de gasto, dunha parte, do financiamento atribuído por outra, e da necesaria garantía de prestación dos servizos públicos esenciais —fundamentalmente, educación, sanidade e dependencia, que garanten a igualdade entre todos—, xerando a diversidade propia dun Estado autonómico (*supra* § 4.65).

48. A regulación correspondente relativa á elaboración e aprobación dos orzamentos municipais recóllese, no caso dos EELL, é no TRLHL xunto coa LBRL onde se contén a regulación correspondente relativa á elaboración e aprobación dos orzamentos municipais. Uns orzamentos que como lembrou o TS na súa Sentenza do 29 de setembro de 2022 (FX 3) (ECLI:ES:TS:2022:3427), teñen natureza normativa.

49. A **aprobación** dos orzamentos xerais do Estado tramitarase como proxecto de lei, coas especialidades temporais, materiais e procedementais que se viron (*supra* § 29.28). Con todo, non son poucas as situacións nas que é necesario habilitar vías para adaptar o rigor do calendario orzamentario ás cambiantes necesidades que o día a día expón ao exercicio das funcións encomendadas ás administracións públicas. A aparición de sucesos novos que esixen a adopción de decisións con impacto sobre o uso e disposición de fondos públicos é inevitable. Desde unha epidemia mundial ao impacto dunha guerra en solo europeo, pasando pola necesidade de restaurar os

danos extraordinarios producidos por fenómenos climáticos catastróficos, son, entre outras, algunhas das incidencias imprevistas ás que é necesario dar resposta. Neste sentido, a LXP dispuxo que poidan acordarse en determinados casos **modificacións de créditos**, previa tramitación do oportuno procedemento. Doutra banda, este é o ámbito natural do uso do decreto-lei en caso en que sexa necesaria a aprobación de **créditos extraordinarios e suplementos de crédito** en contextos de "extraordinaria e urxente necesidade". Como en tantos outros ámbitos do Dereito administrativo, o dereito orzamentario móvese nos complexos límites entre a eficacia e as garantías.

4.3. Execución do orzamento

50. A execución dos créditos orzamentarios e o cumprimento das obrigacións económicas contraídas correspóndelle a cada un dos órganos competentes previa tramitación dos trámites correspondentes. Estes trámites son, fundamentalmente, a **aprobación** do gasto, a súa **comprobación** e, finalmente o **recoñecemento** da obriga de pagamento (art. 73 LXP). Só tras iso, poderá ordenarse **o pago**, a través de "transferencia bancaria, cheque, efectivo ou calquera outros medios de pago, sexan ou non bancarios" (art. 110 LXP). No ámbito estatal, o art. 75 LXP prevé que sexa o director xeneral do Tesouro e Política Financeira quen exerza as funcións de ordenador xeral de pagos do Estado.

51. Pola súa banda, no ámbito local, as funcións relacionadas coa ordenación de pagos corresponden, alí onde exista, ao **interventor-tesoureiro** segundo prevé o artigo 14 do Real decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Dependendo do tamaño do ente local, estas funcións poderán corresponderlle ao secretario que poderá exercer funcións de intervención e ordenación de pagos. No caso das comunidades autónomas, haberá que estar en cada caso ao disposto polas súas correspondentes leis de facenda.

52. Con todo, a LXP contempla a posibilidade de que os "ministros e os presidentes ou directores dos organismos autónomos" poidan dispoñer, en determinados casos e con limitacións, **anticipos de caixa e fondos de manobra** (art. 78 LXP), nese caso a xustificación do gasto realizarase *a posteriori* (art. 79 LXP). A variedade e complexidade da actividade administrativa require a existencia de mecanismos que permitan unha certa flexibilidade, sempre coas necesarias cautelas que o uso dos fondos públicos require.

5. CONTROL E FISCALIZACIÓN

5.1. O control dos recursos públicos, en xeral

53. O control do uso dos recursos públicos e da execución do orzamento que levan a cabo os distintos poderes públicos adopta máis dunha forma. En primeiro lugar, lévase a cabo a través da **función de intervención** como mecanismo de comprobación *ex ante* (*infra* § 29.57). Doutra banda, existen outro tipo de ferramentas,

consistentes en obrigacións de información, como é a levanza da **contabilidade pública** segundo regras harmonizadas (Orde EHA/1037/2010, do 13 de abril, pola que se aproba o Plan xeral de contabilidade pública, ditada en virtude da habilitación que o artigo 125.1.a) LXP fai ao Ministerio de Facenda, no ámbito da AXE). A partir da contabilidade, as administracións públicas poderán —e deberán— formular as súas correspondentes contas que, en última instancia, revisará *ex post* **o Tribunal de Contas** (art. 136 CE) en exercicio da súa función de fiscalización, desenvolvendo a importante tarefa de auditoría das contas públicas. Esta tarefa complétana, no ámbito das comunidades autónomas, os órganos análogos ao Tribunal de Contas existentes (*infra* § 29.63), como é caso do Consello de Contas de Galicia.

54. A harmonización dos criterios contables aplicables no ámbito público é sen dúbida un reto de primeira orde e non só desde a perspectiva económica; agora tamén, desde a perspectiva xurídica na medida que os compromisos económicos quedaron xuridificados. O **Plan Xeral de Contabilidade Pública** está inspirado nas normas Internacionais aplicables á Contabilidade do Sector Público (NIC-SP), elaboradas pola Federación Internacional de Contables (IFAC), a través do IPSASB «Xunta de Normas Contables Internacionais para o Sector Público» (inicialmente Comité do Sector Público). As NIC-SP están baseadas nas NIC-NIIF, aplicables no ámbito privado, e que inspiran o Regulamento (CE) núm. 1606/2002 do Parlamento Europeo e do Consello, polo que se adoptan as normas internacionais de contabilidade, e que responden o obxectivo de establecer un marco común de referencia para a elaboración da información financeira polas administracións públicas dos diferentes países. As NIC-SP son normas xerais de información financeira de alta calidade para a súa aplicación a entidades do sector público. Xunto a estas normas contables, a UE aprobou o **Novo Sistema Europeo de Contas Nacionais e Rexionais da Unión Europea**, coñecido como **SEC 2010**, en virtude do Regulamento (UE) núm. 549/2013 do Parlamento Europeo e do Consello o 21 de maio de 2013. Esta metodoloxía aplícase aos datos e á información que deben transmitirse a Eurostat, con finalidade estatística e de control das contas públicas, no marco de compromisos fiscais entre EEMM.

55. Doutra banda, o control do novo compromiso constitucional da estabilidade orzamentaria (art. 135 CE) requiriu da creación dun novo ente público: a **Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal** (AIReF) para garantir o cumprimento deste novo deber público por parte dos poderes públicos. A AIReF exerce as funcións de control de cumprimento do devandito réxime a través da emisión de informes. O alcance do seu "poder de control" baséase no seu coñecemento experto e independencia e, en definitiva, na *auctoritas* que ao longo dos anos de funcionamento sexa capaz de xerar (*supra* § 29.33)

56. Existen outras barreiras de control de distinta de natureza. É o caso da **Oficina Orzamentaria das Cortes Xerais**, regulada pola Lei 37/2010, do 15 de novembro. Tamén **as obrigas de transparencia e información,** *ex ante* e *ex post,* que deben cumprir determinados cargos electos e altos cargos en relación cos seus bens (art. 17 da Lei 3/2015, do 30 de marzo, reguladora do exercicio do alto cargo da Administración xeral do Estado) completan o variado cadro de ferramentas xurídicas ao servizo do control —directo e indirecto— sobre o uso dos recursos públicos.

5.2. A función de intervención

57. A disposición dos fondos e o control da execución dos pagos no dereito español estivo tradicionalmente sometida a controis *ex ante* para garantir o seu correcto uso e destino. Iso permite a comprobación formal e material das ordes de pago, a

súa correspondencia cunha débeda, servizo ou traballo realizado ou recibido e coa existencia dunha partida orzamentaria que previse este gasto (principio de legalidade orzamentaria). A tarefa en que consiste a función intervención encoméndase aos órganos administrativos **especializados**. No caso da AXE, corresponde á Intervención xeral da Administración do Estado (IGAE), dependente do Ministerio de Facenda e Función Pública, que exerce o **control interno** do sector público estatal, sendo o centro directivo e xestor da contabilidade pública. Pola súa banda, cada comunidade autónoma replica esta estrutura de control nas súas normas organizativas. No caso das entidades locais, a TRLHL prevé a figura do "órgano interventor" (arts. 213-233)

58. A relevancia da intervención é singular. Constitúe un elemento esencial de control para garantir o funcionamento eficiente, eficaz e legal do noso Estado de dereito. Non é o único control, existen outros, pero sen dúbida é a primeira barreira en termos de control dos recursos públicos. Ten por obxecto controlar, antes de que sexan aprobados, os actos do sector público que dean lugar ao recoñecemento de dereitos ou á realización de gastos, así como os ingresos e pagos que deles derívense, e o investimento ou aplicación en xeral dos fondos públicos, asegurando que a súa xestión se axusta ás disposicións aplicables en cada caso. A complexidade e o volume da tarefa para realizar, así como a necesidade de dispoñer de medios persoais —interventores— suficientes, unido ao carácter recorrente e en masa de moitas das actuacións deu pé á **substitución da fiscalización previa polas comprobacións.** O artigo 148 LXP prevé que regulamentariamente así poida autorizarse, salvo no caso de actos de ordenación do pago e pago material correspondentes a devolucións de ingresos indebidos. Na práctica iso supón rebaixar a intensidade e calidade dos controis. Xunto coa intervención, a LXP dispón doutras medidas de control *a posteriori* complementarias, como son as comprobacións efectuadas no **exercicio do control financeiro permanente** e a **auditoría pública** do sector público, mediante a aplicación dos procedementos de revisión selectivos.

59. A incorporación de controis en materia de intervención do gasto, cuxa complexidade veu acrecentándose da man do control da corrupción, dá como resultado a lenta e custosa tramitación de proxectos xeradores de gasto, como é o caso da contratación pública ou do outorgamento de subvencións. A posta en marcha por parte da UE dos chamados Fondos *Next Generation,* destinados á recuperación económica tras a crise xerada pola covid–19 en xuño de 2020, xustificou a aprobación da Real decreto-lei 36/2020, do 30 de decembro, polo que se aproban medidas urxentes para a modernización da Administración pública e para a execución do Plan de recuperación, transformación e resiliencia. As limitacións temporais que o marco europeo fixou para os Estados membro beneficiarios dos fondos (que debían dispoñer destes antes de 2024), xustificaron que, entre as medidas adoptadas no Real decreto-Lei, incluísense algunhas que afectan á emisión dos informes da intervención administrativa, que aínda que seguen sendo necesarios, non condicionan a continuidade da tramitación de certos procedementos —de contratación ou de subvencións— que se realicen no marco do financiamento proveniente dos Fondos *Next Generation.*(SALVADOR, 2021).

5.3. O papel da AIReF

60. A LOAIReF dispuxo a creación da AIReF como ente de dereito público, dotándoo de independencia funcional. A lei asígnalle a tarefa de velar por que as

administracións públicas **cumpran de maneira efectiva o principio de estabilidade orzamentaria**, mediante a avaliación continua do ciclo orzamentario e do endebedamento público, a través da análise das previsións económicas (art. 2). A AIReF está dirixida por un presidente nomeado entre expertos na materia, durante un período de 10 anos, que non poderá ser relevado do seu cargo salvo por causas taxadas (art. 24.6 LOAIReF). Incorpórase así á lista de autoridades administrativas independentes que, con carácter xeral, regula o art. 109 LRXSP (*supra §§* 8.29 e 9.78).

61. A creación da AIReF responde ao cumprimento do disposto a Directiva 2011/85/UE do Consello, do 8 de novembro de 2011, sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membro. Como ocorreu noutros ámbitos regulatorios —defensa da competencia, protección de datos ou regulación de sectores económicos— desde o dereito europeo chegan solucións e modelos organizativos propios doutras culturas xurídicas, onde en ocasións outórgase a certos entes públicos funcións case-xudiciais dotándolles dun status de independencia. (MARTÍNEZ LAGO, 2014)

62. Para levar a cabo as súas funcións, a AIReF elaborará informes, opinións e estudos (art. 4.1 LOAIReF). O seu control é fundamentalmente de **autoridade** , pois os seus informes, opinións e estudos carecen de forza vinculante. No caso particular dos informes, a LOAIReF esixe a súa incorporación a varios procedementos, sen que nada se diga respecto dos efectos derivados da súa ausencia. En relación co ciclo orzamentario, a **tarefa informadora da AIReF** terá lugar tanto ***ex ante*** —a través do seu informe sobre as previsións macroeconómicas (art.14) e do seu informe sobre o proxecto de programa de estabilidade (art. 16), entre outros— como ***ex post*** —mediante os informes sobre a análise da execución orzamentaria, débeda pública e da regra de gasto (art.17)—.

5.4. A fiscalización do Tribunal de Contas

63. O artigo 136 CE prevé a creación do Tribunal de Contas, como órgano constitucional encargado de fiscalización das contas e da xestión económica de Estado, así como do **conxunto do sector público**. Depende da Cortes Xerais (art. 136.1 segundo parágrafo) e exerce as súas funcións por delegación delas. A Lei orgánica 2/1982, do 12 de maio, do Tribunal de Contas (LOTCu) regula a súa composición, organización e funcións, tal e como dispón o artigo 136.4 CE, e dota os seus membros dun réxime de independencia e inamobilidade e sométeos ás mesmas incompatibilidades que aos xuíces (art. 136.3 CE). As funcións de fiscalización do Tribunal de Contas exércense en todo o territorio nacional, tamén respecto das comunidades autónomas como prevé o artigo 153. d) CE. Todo iso sen prexuízo da tarefa, tamén de fiscalización, que desempeñan os órganos autonómicos análogos eventualmente creados ao amparo da potestade autoorganizatoria nalgunhas CCAA (art. 1.2 LOTCu).

64. O Tribunal de Contas exerce funcións de **fiscalización externa**, permanente e consuntiva da actividade económico-financeira do sector público; e de axuizamento da **responsabilidade contable** en que incorran quen teña ao seu cargo o manexo de capitais ou efectos públicos. O Tribunal de Contas controla o sometemento da actividade económico-financeira do sector público aos principios de legalidade,

eficiencia e economía e a súa actividade maniféstase e exponse mediante **informes ou memorias**, ordinarias ou extraordinarias, mocións ou notas que se elevan ás Cortes Xerais e publícanse no Boletín Oficial do Estado (arts. 12.1 LOTCu e 28 da Lei 7/1988, do 5 de abril, de funcionamento do Tribunal de Contas [LFTCu]). Entre os informes que emite destaca o **informe anual** previsto no artigo 136.2, 2º CE que debe presentar ás Cortes. Xunto con iso, o Tribunal de Contas, como órgano da xurisdición contable, dita **resolucións** susceptibles de ser recorridas en casación e revisión ante o TS (art. 49 LOTCu).

65. A LFTCu cualifica estas resolucións como **sentenzas** (art. 52.2 LFTCu), o que xerou non poucas dúbidas en relación coa natureza xurídica do Tribunal de Contas, no que se refire a esta tarefa. (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 e 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.) e 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 RODRÍGUEZ BEREIJO, (pr.), *Derecho presupuestario*, Madrid, 2012

Rafael CALVO ORTEGA e 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 e 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.