Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 29

MITJANS ECONÒMICS

María Amparo Salvador Armendáriz
Universitat de Navarra (UNAV)

SUMARI: 1. PRESSUPÒSITS MACROECONÒMICS: 1.1. Ingressos públics; 1.2. Despesa *versus* inversió pública; 1.3. La política econòmica com a instrument de polítiques públiques.—2. EL PRESSUPOST COM A INSTRUMENT DE POLÍTICA ECONÒMICA: 2.1. El pressupost, el principi democràtic i l'Estat de dret; 2.2. Principis del dret pressupostari; 2.3. Límits materials: matèries incloses i excloses; 2.4. Requisits formals: *2.4.1. Límits constitucionals; 2.4.2. Nous límits derivats de la LOEPSF i abast del principi d'estabilitat pressupostària.*—3. EL DEUTE PÚBLIC I EL SEU RÈGIM JURÍDIC: 3.1. Límits constitucionals: exigibilitat i prioritat en el cobrament; 3.2. Límits quantitatius i el Pacte fiscal europeu.—4. LA DINÀMICA DE LA GESTIÓ DE MITJANS ECONÒMICS: 4.1. Els principis de dret pressupostari i de la comptabilitat pública; 4.2. Elaboració, aprovació i modificació del pressupost; 4.3. Execució del pressupost.—5. CONTROL I FISCALITZACIÓ: 5.1. El control dels recursos públics, en general; 5.2. La funció d'intervenció; 5.3. El paper de l'AIReF; 5.4. La fiscalització del Tribunal de Comptes.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. PRESSUPÒSITS MACROECONÒMICS

1. La satisfacció dels interessos generals i el compliment de les funcions que les administracions públiques tenen encomanades passen, inexorablement, per disposar de **mitjans econòmics suficients**, com també succeeix amb famílies i empreses. Les

decisions tant d'uns com d'altres —poders públics, famílies i empreses— tenen impacte directe en l'evolució de l'economia general. No obstant això, enfront del paper agregat de famílies i empreses, és molt superior en el cas de les decisions econòmiques de les administracions públiques (especialment, en el cas de l'Administració General de l'Estat) perquè, en bona part, són capaces de marcar, per si mateixes, l'evolució de l'economia d'un país o regió; en definitiva, de **dirigir la seva economia**, o almenys, de pretendre-ho.

2. La ciència econòmica s'ha ocupat d'explicar la manera en què s'interrelacionen econòmicament els individus, les empreses i els estats, així com per què i **cap a on evolucionen la riquesa, els preus i el treball**. El 1776 Adam SMITH, en l'obra *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, proposava la resposta clàssica sobre com el mercat i el sistema de preus permeten crear riquesa i millorar la situació de les nacions i, per tant, dels individus. A partir d'aquí —i ja abans, en realitat, mercantilistes i fisiòcrates—, la ciència de l'economia ha pretès explicar, primer, i proposar, després, la manera de generar riquesa i treball. El paper del dret, públic i privat, atén principalment el repartiment de la riquesa, a partir dels principis de justícia i igualtat. No obstant això, a partir de 1936, amb la publicació per John M. KEYNES de *The general theory of employment, interest, and money,* la generalització de l'explicació del paper que té la **despesa pública en l'evolució de la demanda agregada** va posar els estats en el centre del debat politicoeconòmic. En aquest sentit, les decisions relatives al pressupost públic —ingressos i despeses— poden ser analitzades des de la perspectiva tant econòmica com jurídica.

3. Amb tot, els pressupòsits macroeconòmics sobre els quals s'ha centrat la ciència econòmica al llarg del segle XX, amb l'Estat com a actor principal, resulten avui completament insuficients. La **globalització** econòmica, i també política, ha desplaçat l'anàlisi i exigeix tenir en compte les interconnexions sobre les quals s'assenten les decisions de política econòmica dels diferents estats. Aquesta consideració és especialment certa en el context dels països de l'eurozona, que comparteixen moneda i política monetària.

1.1. Ingressos públics

4. La necessitat de disposar de grans recursos econòmics està vinculada a la mateixa existència i subsistència de les diferents formes de poder públic. Des d'època romana, i abans fins i tot, passant per cadascun dels moments de la història, la disposició de mitjans econòmics —a través del saqueig, les requises, els impostos, els matrimonis o les herències…— ha marcat l'esdevenir, l'avenir i el declivi de les estructures de poder que s'han anat succeint. En les economies actuals, els ingressos públics provenen, en primer lloc i de manera majoritària, dels **tributs**. Tanmateix, també poden existir rendes patrimonials i financeres, així com, eventualment, ingressos extraordinaris (herències, comisos, donacions). Juntament amb aquestes fonts d'ingressos, i si aquests no aconsegueixen cobrir les despeses públiques, els poders públics recorren a l'**endeutament** mitjançant l'emissió de diferents tipus de títols de **deute públic** (bons, lletres o pagarés). Econòmicament, això suposa que el pagament de les despeses actuals es trasllada a les generacions futures (*infra* § 29.34 i següents).

5. Va ser precisament la necessitat dels monarques medievals d'augmentar els cabals, per a la qual cosa imposaven als seus súbdits nous impostos, la que va donar origen al naixement de les primeres corts medievals. D'aquesta manera, la imposició de tributs es vincula amb l'origen de la democràcia

parlamentària en l'expressió més llunyana. Encara avui, l'aprovació de la Llei de pressupostos anuals és el moment decisiu que mesura el suport parlamentari d'un govern, que, des d'aquesta perspectiva, es configura en la llei políticament més rellevant que cada any aprova l'òrgan legislatiu —Corts Generals o parlament autonòmic— o representatiu —ple de l'ajuntament.

1.2. Despesa *versus* inversió pública

6. La idea de **despesa pública**, es pot entendre, en sentit ampli, com a destinació dels recursos públics que es preveu en els pressupostos que cal aprovar anualment (*infra* § 29.18). Ara bé, també es pot entendre "despesa pública", en sentit estricte, des d'una perspectiva economicocomptable, diferenciant-la de la **inversió** pública, és a dir, com a despesa corrent. Té **caràcter recurrent**, com succeeix amb el pagament de pensions, despeses en sanitat o estructura burocraticoadministrativa, així com amb el pagament dels interessos i principal del deute, per exemple. A diferència d'aquest i des del punt de vista macroeconòmic i de l'impacte que té en els objectius de política econòmica, l'ús de recursos públics per a inversió és **temporal i amb retorn**, com passa en general amb la construcció d'infraestructures. En aquest sentit, la inversió pública implica utilitzar recursos públics actuals que generen una riquesa futura.

7. Amb tot, les diferències entre despesa i inversió no sempre són clares ni evidents: la despesa en educació, és despesa o és inversió? I la inversió en infraestructures mal dissenyades, és inversió o despesa?

1.3. La política econòmica com a instrument de polítiques públiques

8. La utilització i la destinació dels recursos econòmics públics constitueixen, juntament amb la regulació, la principal **manifestació de les polítiques públiques** d'un estat, comunitat autònoma o entitat local. A través del pressupost públic, els poders públics, cadascun en el seu àmbit competencial, expressen les seves prioritats, així com la manera en què entenen que es condueix la política econòmica. Els objectius de la política econòmica, tal com assenyala l'**article 40.1 de la Constitució espanyola (CE)** s'han d'orientar a promoure "les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa, dins el marc d'una **política d'estabilitat econòmica**. De manera especial realitzaran una política orientada cap a la plena ocupació".

9. El que s'hagi d'entendre com a política d'estabilitat econòmica suggereix una mirada cap als fonaments que construeixen la teoria i ciència econòmica. Per a aquesta, tradicionalment aquests fonaments han estat: el **creixement econòmic** (mesurat en termes d'evolució del producte interior brut —PIB—), l'**estabilitat de preus** (mesurada en termes de variació de l'índex de preus al consum —IPC—), la **consecució de la plena ocupació** (mesurada en termes variació del percentatge de desocupació en relació amb la població activa) i l'**equilibri de la balança de pagaments** (relació entre exportacions i importacions), mentre que el producte nacional brut (IPC) i la taxa de desocupació són les **macrovariables** principals que s'utilitzen per mesurar la macroeconomia (GARCÍA-ANDRADE, 2020).

10. L'estabilitat de la política econòmica coexisteix amb la finalitat a la qual, amb caràcter general, serveix l'ús dels recursos públics: la garantia de la prestació de les

funcions públiques i els serveis essencials, mitjançant l'execució de les polítiques públiques que satisfan la consecució dels objectius assenyalats pels principis rectors de la política econòmica i social recollits en el cap. III del títol I de la CE.

11. Els **instruments** a través dels quals els poders públics poden influir sobre l'evolució d'aquestes macrovariables són: d'una banda, la **regulació** de les activitats econòmiques, que indirectament determinen l'impuls, o el fre, de l'activitat i les condicions en què es desenvolupa l'economia; i, d'altra banda, l'ús de les **polítiques monetària i fiscal**. Eventualment, els poders públics hi poden influir també a través de l'activitat que duen a terme les seves **empreses públiques**, influència que depèn, lògicament, del pes que aquestes empreses tenen en estructura econòmica de cada territori.

12. En l'actualitat, i tenint en compte que, en el cas d'Espanya i resta de països de l'eurozona, la **política monetària** com a instrument de la política econòmica correspon al Banc Central Europeu, la política econòmica està majoritàriament en mans de la **política fiscal** o de despesa; això és, del pressupost públic. A partir del pressupost, es determina l'abast dels ingressos públics, així com el volum de la despesa pública. Les decisions polítiques relatives a la pressió tributària —apujar o abaixar impostos— i les relatives al volum de despesa, la seva estructura i composició —més o menys despeses corrents o d'inversió— són determinades per les preferències polítiques representades en l'òrgan democràtic que en cada moment aprova el pressupost. Alhora, l'estructura està condicionada per la manera d'entendre el paper que correspon al poder públic en l'evolució de l'economia i de la confiança —major o menor— que cada govern diposita en la política fiscal com a element de direcció econòmica.

13. No obstant això, cal considerar que una part important de les decisions relatives al pressupost com a instrument de política econòmica és predeterminada per decisions anteriors que arrosseguen **compromisos previs de despesa** (salaris de funcionaris i treballadors, pagament de pensions, pagament del deute públic i del deute comercial, etc.), la qual cosa suscita no pocs dubtes des de la perspectiva de l'abast del **principi democràtic i de la sostenibilitat financera intergeneracional**. Amb tot, hi continua havent marge per dissenyar les polítiques públiques preferents de qui governa, que es manifesten a través de la posada en marxa —o, si escau, eliminació— de programes i projectes d'actuació que impliquen l'ús major o menor de recursos públics.

14. El repte principal de la política fiscal resideix precisament en la idea de **sostenibilitat dels comptes públics** i, vinculada amb aquesta idea, la seva compatibilitat amb el **principi democràtic** i el respecte a la capacitat de decisió de generacions futures. El pes que pugui suposar el pagament del deute públic per a les pròximes generacions ha portat la UE a xifrar el límit de l'endeutament i a concretar el principi operatiu de tota institució que "**ningú no pot gastar més del que té**". En concret, el Protocol 12 del TFUE fixa aquests límits en el 60 % del volum total de deute públic en relació amb el PIB i en el 3 % el dèficit públic en relació amb aquest PIB. Amb aquest acord, el que en principi era un criteri de prudència economicofinancera —ajustat segons previsions i expectatives— s'ha transformat en norma jurídica.

2. EL PRESSUPOST COM A INSTRUMENT DE POLÍTICA ECONÒMICA

15. Tradicionalment, el dret pressupostari ha format part de l'àrea de dret financer i tributari (MARTÍNEZ/GARCÍA, 2018). Sense pretendre entrar en polèmiques sobre l'encaix de la matèria, la veritat és que les normes que ordenen l'elaboració, la gestió i el control del pressupost són normes de dret públic. Sense una mirada als mitjans econòmics de què disposen les administracions públiques (AP) per executar polítiques públiques, la total comprensió del dret administratiu quedaria incompleta. D'això, la necessitat d'incloure aquesta lliçó, de contingut bàsic, dins d'aquesta obra.

2.1. El pressupost, el principi democràtic i l'Estat de dret

16. En l'àmbit juridicopúblic, el pressupost, com a "expressió xifrada, conjunta i sistemàtica dels drets i les obligacions que ha de liquidar durant l'exercici cadascun dels òrgans i entitats que formen part del sector públic" (art. 32 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària [LGP]), no és només un instrument imprescindible per a la gestió pública eficient i ordenada. El fet de ser aprovat per l'òrgan de **representació democràtica** el converteix, a més, en l'instrument que **autoritza legalment** els poders públics a disposar dels recursos públics en favor de tercers. L'ús d'aquests recursos públics —en la immensa majoria, d'origen tributari— ha requerit desenvolupar tota mena de cauteles, *ex ante* i *ex post*. Des del punt de vista dels controls *ex ante*, l'aprovació anual del pressupost —per part del parlament, l'assemblea autonòmica o el ple de l'ajuntament— compleix la funció doble de control polític de l'executiu i de control de la legalitat de l'ús dels recursos públics. L'article 133.4 CE preveu que les administracions públiques només poden contreure obligacions financeres i fer despesa d'acord amb les lleis. L'article 46 LGP, alhora, concreta l'anomenat **principi de legalitat pressupostària**, quan disposa que **els crèdits per a despeses són limitatius** i no es poden adquirir compromisos de despesa ni obligacions per una quantia superior a l'import dels crèdits autoritzats en els estats de despeses, mentre que són **nuls de ple dret** els actes administratius i les disposicions generals amb rang inferior a llei que incompleixin aquesta limitació (*supra* § 17.73).

17. La regla de la nul·litat de ple dret dels actes administratius adoptats sense haver-hi crèdit suficient no és absoluta ni pacífica. Així, per exemple, l'apartat segon de la disposició addicional tercera de la LCSP preveu la **tramitació anticipada de contractes públics**, que permet adoptar un acte administratiu (l'adjudicació d'un contracte) abans que hi hagi crèdit suficient, en el cas que l'execució material del contracte hagi de començar en l'exercici següent, o en aquells en els quals el finançament depengui d'un préstec, un crèdit o una subvenció; i la mateixa LGP, en l'article 34.3, preveu un sistema de **reconeixement extrajudicial de crèdits** per poder pagar les obligacions adquirides per l'Administració enfront de tercers malgrat la invalidesa administrativa de l'acte adoptat sense consignació pressupostària.

2.2. Principis del dret pressupostari

18. Amb caràcter general, la CE fa referència en l'article 31.2 als principis d'**eficiència i economia** en tractar de la despesa pública, en relació amb la seva

programació i execució. A més, s'esmenta que cal fer una **assignació equitativa** dels recursos públics. D'altra banda, l'article 134.2 CE, en regular el contingut dels pressupostos generals de l'Estat, exigeix que tinguin **caràcter anual** i que incloguin la **totalitat** de les despeses i els ingressos del sector públic estatal, i s'hi ha de consignar l'import dels beneficis fiscals que afectin els tributs de l'Estat, en la mesura en què, si bé no són despesa, sí que són un ingrés menor. L'article 135 CE, reformat el 2011, en el context de la crisi financera, va incorporar a la norma fonamental el **principi d'estabilitat pressupostària**, i els límits consegüents en matèria de dèficit i deute públic (*infra* § 29.14).

19. Independentment de l'abast de la descentralització del nostre sistema polític, els principis i regles constitucionals relatius al dret pressupostari són d'aplicació general al conjunt de les administracions públiques, com es dedueix dels articles 134, 135, 156 i 157 CE. Així queda reflectit tant en els estatuts d'autonomia (EA) de les diferents comunitats autònomes (CA) i en les seves lleis d'hisenda, com en les normes bàsiques reguladores de les entitats locals (EL); en la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i en el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL).

20. El **marc legal bàsic i general** en matèria pressupostària està contingut, d'una banda, en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que desplega la previsió de l'article 135.2 CE, 2n paràgraf, i, d'una altra, en la LGP. Les CA, per la seva part, i en el marc de les seves competències, disposen de les lleis d'hisenda corresponents. Per a l'àmbit local, la LBRL (art. 112) recull, alhora, la necessitat d'aprovar anualment pressupostos per part de les EL, així com, si escau, prorrogar-los en absència d'aprovació en el termini escaient. El TRLHL completa el marc del règim local en matèria pressupostària.

21. En relació amb els principis del dret pressupostari, convé distingir entre els **principis aplicables al planejament i la programació** i els aplicables a la **gestió** (*infra* § 29.42). En relació amb els primers, ha resultat determinant la reforma de l'article 135 CE, ja que constitucionalitza el **principi d'estabilitat pressupostària**, que afegeix als principis propis de la tècnica comptable que ja existien nous límits que afecten la quantia i, en definitiva, el marge de la política fiscal (*infra* § 29.14). En concret, l'article 26 LGP al·ludeix als principis materials "d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera, pluriennalitat, transparència, eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics, responsabilitat i lleialtat institucional", redacció que s'hi va incloure en virtut del que es disposa en la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012. En aquesta nova redacció s'hi van incorporar, com a novetat, els principis esmentats de **sostenibilitat financera, responsabilitat i lleialtat institucional**, en el context dels compromisos que Espanya ha adquirit en el marc del Pacte fiscal europeu, i que ara són extensibles al conjunt de les administracions públiques.

2.3. Límits materials: matèries incloses i excloses

22. Juntament amb els principis, la CE també preveu regles que delimiten el contingut material de la Llei de pressupostos generals. En concret, l'article 134.2 estableix positivament que s'han d'incloure la **totalitat de les despeses i ingressos** del sector públic estatal, a més de l'import dels beneficis fiscals que afectin els tributs de l'Estat, en la mesura en què suposen un ingrés menor. L'article 135.2 CE garanteix que s'hi inclogui també el **pagament del deute, capital i interessos**.

23. D'aquesta manera, les lleis de pressupostos que cada exercici anual han d'aprovar l'Estat, CA i, si escau, les entitats locals mitjançant l'acord corresponent del ple, compleixen la funció de document de previsió de gestió econòmica. D'altra banda, i atès que, per la part dels ingressos, pot ser necessari ajustar anualment certes quanties —com succeeix en el cas dels preus i taxes públiques, i, fins i tot, de certs tipus impositius—, l'article 134.7 CE preveu que la Llei de pressupostos generals pugui **incorporar ajustaments i modificacions en les normes tributàries,** sempre que la llei tributària substantiva ho prevegi així. No obstant això, l'abast d'aquesta potestat es limita mitjançant la prohibició de crear nous tributs mitjançant la Llei de pressupostos generals.

24. Fora d'aquesta limitació expressa, la CE no en diu res més. Això ha donat peu que es generalitzi una pràctica que implica **eixamplar el contingut de les lleis de pressupostos** amb la incorporació, en la part addicional, d'una infinitat de reformes de tota mena i color. Malgrat que el TC ha deixat clara reiteradament la **inconstitucionalitat** d'aquesta manera de legislar, les males maneres han arrelat i, fins i tot, han contagiat les disset assemblees autonòmiques. Encara que aquesta pràctica s'ha intentat substituir mitjançant la tramitació i l'aprovació paral·lela de les conegudes com a **lleis d'acompanyament**, o lleis de mesures administratives, socials i fiscals, la veritat és que la temptació d'aprofitar les facilitats que ofereix la tramitació més àgil de les lleis de pressupostos reapareix una vegada i una altra.

25. El Tribunal Constitucional ha reiterat i recordat (STC 16/2022, FJ 3) la seva doctrina sobre **els límits materials del contingut "eventual"** de les lleis de pressupostos, i ha insistit en la necessitat que: *a*) la matèria tingui **relació immediata i directa amb els ingressos i les despeses** que integren el pressupost i que la seva inclusió estigui justificada per ser un complement dels criteris de política econòmica de la qual aquest pressupost és l'instrument, i *b*) sigui un **complement necessari** per a la major intel·ligència i per a la millor execució del pressupost i, en general, de la política econòmica del Govern.

26. En el marc del finançament autonòmic, i atès que els ingressos públics d'origen tributari corresponen principalment a l'Estat, l'article 158 CE esmenta l'**assignació a les CA** que poden —en realitat, han de— contenir els pressupostos generals de l'Estat. Respecte d'aquesta assignació, la CE incorpora un **criteri de suficiència** en garantir que ha d'estar determinada pel volum dels serveis i activitats que les CA hagin assumit, així com la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics en tot el territori nacional (*infra* § 11.20).

27. Només en el cas de la Comunitat Autònoma del País Basc i de la Comunitat Foral de Navarra, i en el context de les seves competències en matèria tributària, canvia el tractament respecte de

l'assignació pressupostària, que ha de tenir lloc, respectivament, en el marc del **Conveni** i del **Concert** (DA 1r CE, que empara i respecta els drets històrics dels territoris forals) (*infra* § 10.11).

2.4. Requisits formals

2.4.1. Límits constitucionals

28. En l'àmbit estatal, l'aprovació de la Llei de pressupostos generals ve precedida per una **tramitació específica**, amb particularitats respecte del procediment legislatiu comú. En primer lloc, la iniciació del procediment d'aprovació de la Llei de pressupostos generals correspon exclusivament, com és raonable, al Govern —per via d'un **projecte de llei**— (*infra* § 29.49). La seva tramitació gaudeix de preferència (art. 133.2 del Reglament del Congrés dels Diputats [RCD]). L'aprovació per iniciar la tramitació ha de tenir lloc en **ple,** igual que l'aprovació definitiva del projecte. L'article 46 RCD preveu que hi hagi una **Comissió Permanent de Pressupostos**, per a la qual l'article 60 RCD requereix la dotació de mitjans tècnics i materials propis, capaços de facilitar l'assessorament tècnic necessari, atesa la complexitat de la tasca de tramitar una llei com la de pressupost. Les **esmenes** que es puguin presentar al projecte de llei han d'assegurar el **manteniment de l'equilibri pressupostari** del projecte, i han de proposar on cal rebaixar el pressupost quan, per exemple, es pretengui augmentar la despesa en un altre apartat. Encara més: en virtut del que preveu l'article 134.6 CE, l'article 111 RCD habilita el Govern a manifestar la **disconformitat amb la tramitació d'esmenes** que suposin augmentar els crèdits o disminuir dels ingressos pressupostaris en qualsevol moment de la tramitació, si no s'han consultat abans. Les particularitats d'aquest procediment legislatiu són conseqüència del paper que té el pressupost com a instrument principal de la política econòmica del Govern, així com de les exigències derivades de la seva necessària coherència economicocomptable.

29. El veto del Govern s'estén més enllà del procediment per aprovar els pressupostos i afecta tot tipus d'esmenes i/o proposicions de llei amb eventual impacte sobre els comptes públics. No obstant això, el TC ha interpretat l'abast d'aquesta potestat o "veto pressupostari". Així, el TC entén: "el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida 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 les particularitats formals de l'aprovació dels pressupostos destaquen les que incideixen en els **elements temporals**. En concret: *a*) el caràcter **anual**, *b*) l'exigència constitucional que el projecte de pressupostos arribi almenys **tres mesos abans** que expirin els de l'any anterior (art. 134.3 CE), així com *c*) la **pròrroga automàtica** dels pressupostos de l'any anterior si la nova Llei de pressupostos no s'aprova abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent (art. 134.4 CE), i és possible una aprovació tardana, ja entrat l'any en curs. Aquestes regles no preveuen, no

obstant això, limitacions quant al nombre de vegades en què es poden prorrogar els pressupostos ni del temps que se'n pot retardar l'aprovació tardana.

31. L'última dècada ha estat rica en situacions excepcionals. Així, per exemple, els pressupostos generals aprovats el 2018, quan governava el Partit Popular, van ser prorrogats després el 2019 i també el 2020; en aquest segon cas, quan governava el Partit Socialista Obrer Espanyol. Situacions semblants es van viure en algunes CA (Andalusia, Castella i Lleó i Castella-la Manxa) en el context de la nova composició de molts parlaments i davant l'absència de majories suficients. Després de les eleccions generals de 2023, el nou Govern elegit el novembre d'aquest any no va arribar a temps per presentar el projecte de pressupostos generals per al 2024, en les dates previstes constitucionalment. Una vegada començat el 2024, al març, el Govern va anunciar la renúncia a elaborar i presentar el projecte de pressupostos per al 2024. A mitjan 2026 segueixen prorrogats, per tercer any, els pressupostos del 2023. Aquestes decisions han suscitat dubtes jurídics sobre la interpretació de l'art. 134.3 i 4 CE, i sobre l'abast de l'obligació constitucional que el Govern té de presentar al Congrés el seu projecte de pressupostos. El febrer de 2026, el TC va admetre a tràmit el conflicte entre òrgans constitucionals, promogut pel Senat, en relació amb l'incompliment del "deure constitucional" de presentar el Projecte de llei de PGE.

2.4.2. Nous límits derivats de la LOEPSF i abast del principi d'estabilitat pressupostària

32. La reforma de l'article 135 CE el 2011, amb la incorporació consegüent del principi d'estabilitat pressupostària, ha comportat la incorporació de noves **regles legals a la disciplina pressupostària**. Entre aquestes regles, en destaquen certes de formals, que afecten **terminis** i **tramitació**, però que atenen, en definitiva, el compliment del compromís material de l'estabilitat pressupostària. El seu desplegament està recollit, tal com exigeix la CE, en la LOEPSF de 2012.

33. En primer lloc, destaca la necessitat que **el Congrés i el Senat** aprovin, independentment i amb caràcter previ a l'elaboració del projecte de pressupost, el que es coneix com a **sostre de despesa** (art. 15 LOEPSF); és a dir, els "objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic" i, per tant, la determinació de la quantia màxima de despesa i d'endeutament previst per a l'any següent. La xifra que s'aprovi es calcula a partir de les **estimacions** dels ingressos tributaris futurs, que depenen de les **previsions** sobre l'evolució de les macrovariables, com són l'IPC o el PNB. Ateses les dificultats tècniques d'aquests càlculs, i per a una objectivització millor del procés, la Llei orgànica 6/2013, de 14 de novembre, de creació de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (LOAIReF), va disposar la creació d'una nova autoritat independent, a la qual encomana funcions de consulta i assessorament (*infra* § 29.55). Recentment, la LO 2/2024, d'1 d'agost, modifica el paràgraf 6 de l'art. 15 de la LOEPSF, de manera que una segona votació del sostre de despesa en el Congrés pot aixecar l'efecte veto d'un possible rebuig al Senat.

34. Una vegada que el legislador ha aprovat el sostre de despesa i, per tant, s'ha determinat l'abast del dèficit públic en què poden incórrer el conjunt de les AP, la LOEPSF encarrega al Consell de Ministres aprovar el **repartiment d'aquest dèficit entre l'Estat i les CA**, de manera que aquestes comunitats puguin elaborar ja els seus pressupostos corresponents (art. 16 LOEPSF). Les **EL** queden, en principi, fora d'aquest procés, atès que, en aquest cas, l'article 135.2 CE, 2n paràgraf *in fine*, disposa que han de presentar **equilibri pressupostari** (és a dir, pressupostos sense dèficit).

35. El TS ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre els requisits que han de complir les potestats que el Govern té encomanades en virtut de la LOEPSF (SSTS de 10 de maig de 2016 ECLI:ES:TS:2016:1998; ECLI:ES:TS:2016:1992; ECLI:ES:TS:2016:1999; ECLI:ES:TS:2016:2004 i ECLI:ES:TS:2016:2003). Es tracta de cinc recursos contenciosos administratius, interposats per diverses CA (Catalunya, Astúries, Múrcia, Andalusia i Canàries), contra diversos acords del Consell de Ministres que fixaven, d'una banda, els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic, així com el límit de despesa no financera per als pressupostos de 2014 (segons el que preveu l'art. 15 LOEPSF), i, d'altra banda, concretaven aquests objectius per a cadascuna de les CA de règim comú (en execució de l'art. 16 LOEPSF). Més enllà de l'error, el més interessant d'aquesta jurisprudència és la interpretació que fa sobre la naturalesa jurídica de l'acord que el Consell de Ministres envia a les Corts perquè el Congrés i el Senat aprovin —o no— l'anomenat "sostre de despesa", és a dir, els "objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic". Per al TS, aquest acord opera com una mena d'acte de tràmit, que **manca d'eficàcia per si mateix** (FJ 5), per la qual cosa inadmet el recurs en aquest punt. Aquests plets posen de manifest l'impacte que la reforma constitucional de 2011 i el règim d'estabilitat pressupostària dissenyat en la LOESPSF té sobre l'Estat autonòmic i de dret (SALVADOR, 2020).

36. Els passos previs a l'elaboració de l'avantprojecte de pressupostos per part del Govern no acaben aquí, perquè encara queda pendent el control previ que correspon a les institucions europees en el marc de **Pacte fiscal europeu**, a les quals el Govern ha d'informar abans de la tramitació parlamentària. Per complir aquesta exigència, el Govern ha de presentar el seu projecte de pla pressupostari a la Comissió i a l'Eurogrup abans del 15 d'octubre, a tot estirar. El contingut del pla pressupostari ha de tenir en compte les recomanacions específiques per al país proposades per la Comissió el mes de maig anterior, i aprovades al juny pel Consell Europeu, al juliol. Tot això s'emmarca en el que es coneix com a **semestre europeu,** en al·lusió a l'activitat d'anàlisi, estudi i proposta d'objectius econòmics en el context de les polítiques d'estabilitat i creixement de la UE (*infra* § 29.30).

37. En rigor, les regles d'estabilitat pressupostària i, en concret, els límits de despesa pública i de dèficit públic que recull la CE no s'han arribat a aplicar a Espanya encara (*infra* § 29.14); en un primer moment, a causa que existia un règim transitori en la CE i en la LOEPSF (DT 1a) en què es preveia un termini d'adaptació fins al 2020. Precisament, el 2020 la pandèmia de COVID, primer, i, després, la guerra d'Ucraïna el 2022, amb les greus conseqüències en la marxa de l'economia, han donat lloc a l'activació de la **clàusula de salvaguarda**, en l'àmbit tant intern com europeu (art. 135.4 CE) i a la suspensió provisional del compliment d'aquestes regles. D'altra banda, les dificultats d'aplicar aquestes regles de rígida disciplina pressupostària han posat en dubte el mateix mecanisme del Pacte fiscal europeu. A l'abril de 2024 va ser aprovada la reforma que permetrà modular la rigidesa de les regles de despesa i dèficit, la qual cosa posa de manifest la complexitat que planteja juridificar la macroeconomia (GARCÍA-ANDRADE: 2020; SALVADOR, 2020).

3. EL DEUTE PÚBLIC I EL SEU RÈGIM JURÍDIC

3.1. Límits constitucionals: exigibilitat i prioritat en el cobrament

38. El règim jurídic constitucional relatiu al deute públic, el conté l'article 135 CE. Com ja establia aquest precepte en la redacció original, la CE disposa que "l'Estat i les comunitats autònomes han d'estar **autoritzats per llei** per emetre deute públic o contreure crèdit". Aquesta previsió està desplegada actualment per a l'Estat en els articles 94 i següents de la LGP. Les CA repliquen aquest mandat en els estatuts d'autonomia i lleis d'hisenda corresponents. Aquests crèdits, d'altra banda, no poden ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió (art. 135.2 CE). D'altra banda, la CE exigeix també que els crèdits per satisfer els interessos i el capital del deute públic **han d'estar sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos**, com ja s'ha dit, com a garantia enfront de tercers creditors. A aquesta garantia, s'hi va unir el 2011 l'anomenada **prioritat de pagament** ("el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta", art. 135.2 CE).

39. Aquesta última garantia s'hi va incorporar en el context de la crisi de la prima de risc, de 2011-2012, com a eina per tranquil·litzar els mercats de deute internacional, davant un eventual risc d'impagament. Amb això, la CE es va avançar al compliment de l'exigència assumida, el 2013, en ratificar el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança en la unió econòmica i monetària, també conegut com a **Pacte fiscal europeu,** aprovat el 2 de març de 2012 i l'elaboració i el contingut del qual ja es coneixia el setembre de 2011. Aquest Tractat exigeix elevar al màxim nivell normatiu estatal, "preferentment de rang constitucional" (art. 3.2), els compromisos de disciplina pressupostària. Així, també es complia part del condicionat del Memoràndum d'entesa que el Regne d'Espanya va haver de signar, en el marc del rescat al sistema financer, el maig de 2012. El relat dels canvis normatius en relació amb el deute públic, el dèficit i el volum de despesa pública que van tenir lloc després de la crisi financera posa de manifest l'**impacte de la globalització econòmica i financera**. Això suposa que, almenys en el cas dels països de l'eurozona, el marge de decisió en matèria de política econòmica es troba fortament condicionat tant pel dret europeu com per la realitat de l'economia global.

3.2. Límits quantitatius i el Pacte fiscal europeu

40. La reforma de l'article 135 CE, el 2011, en incorporar el principi d'estabilitat pressupostària, va constitucionalitzar l'existència de límits al volum de **deute públic** acumulat i del **dèficit públic estructural**. En el cas de les **entitats locals** es limita fins i tot el fet d'endeutar-se, en estar obligades a presentar **equilibri pressupostari** (art. 135.2 CE, 1r paràgraf *in fine*). L'abast dels límits constitucionals al deute i dèficit públics es fixen en la norma fonamental. En el primer cas, el deute públic del conjunt de les administracions públiques en relació amb el producte interior brut (PIB) de l'Estat **no pot superar el valor de referència establert en el TFUE** (art. 135.3 2n paràgraf). En el cas del dèficit públic estructural, l'Estat i les CA **no poden superar els marges establerts per la UE** per als estats membres (art. 135.2 1r paràgraf). Així, en el text constitucional es consolida no tan sols la "constitucionalització" de la Unió Europea, sinó també el sotmetiment de la política fiscal espanyola al dret europeu.

Encara que materialment no sigui una novetat, ja que el compromís formava ja part del contingut del TFUE i del Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de 2012, sí que ho és l'elevació al rang constitucional. La LOEPSF desplega el règim aplicable en la matèria i concreta què entén per "**dèficit estructural**", que queda definit com a "dèficit ajustat al cicle, net de mesures excepcionals i temporals". No obstant això, en cas de reformes estructurals amb efectes pressupostaris a llarg termini, d'acord amb les normes europees, es pot aconseguir en el conjunt de les administracions públiques un dèficit estructural del 0,4 % del PIB nacional (art. 11.1 LOEPSF).

41. La idea del **dèficit públic** al·ludeix al percentatge de despesa pública que no es cobreix amb ingressos corrents i que, per consegüent, s'ha de completar a través de l'emissió de nou deute públic, que cal pagar a curt, mitjà o llarg termini. El volum de deute públic en relació amb el PIB es calcula tenint en compte el deute públic emès i acumulat d'exercicis anteriors i pendent de pagament. És un quocient que pot variar no tan sols per l'acumulat del deute emès, sinó també per la mateixa evolució de PIB. D'altra banda, la LOEPSF inclou no poques mesures que permeten ajustar el compliment d'aquests compromisos a les situacions canviants a què fan front les AP. Tant és així que, fins avui, per diversos motius, no s'han arribat a complir en cap moment els límits als quals es refereix la Constitució (*supra* § 29.37).

42. La creació d'una **moneda única** va reblar el clau d'una manera fonamental en la construcció d'una unió econòmica europea. En aquest marc, cal situar el compromís d'Espanya amb el **Pacte fiscal europeu**. El Pacte fiscal és una mica més que un pacte polític; és també un compromís jurídic per al compliment del qual està previst que hi hagi eines de control i supervisió, funció assignada al semestre europeu i, arribat el cas, d'alerta i sanció a través dels anomenats **procediments de control del dèficit excessiu,** amb fonament en l'article 126.3 TFUE.

4. LA DINÀMICA DE LA GESTIÓ DE MITJANS ECONÒMICS

4.1. Els principis de dret pressupostari i de la comptabilitat pública

43. La CE disposa en l'article 31.2 que la despesa pública ha de fer una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució ha de respondre als criteris d'**eficiència i economia**. Aquesta execució depèn del que disposa el pressupost, que en determina el disseny i la destinació. La LGP desplega aquests principis, al mateix temps que els completa amb d'altres de propis de la gestió econòmica pressupostària com són els d'unitat de caixa, anualitat, universalitat o estabilitat pressupostària. Al costat seu, la LGP esmenta, a més, altres principis operatius que inspiren la comptabilitat pública i que recull l'article 122.1 LGP.

44. Entre aquests principis, la presumpció que **continua l'activitat** de cada entitat pública per temps indefinit; el reconeixement d'actius, passius, patrimoni net, despeses i ingressos que s'ha de fer, des del punt de vista economicopatrimonial, en funció del corrent real de béns i serveis que aquests representen; l'**estabilitat dels criteris comptables** d'un exercici a un altre; la previsió de mantenir un cert grau de **precaució** en els judicis dels quals es deriven **estimacions** sota condicions d'incertesa, de tal manera que els actius, obligacions, ingressos i despeses no se sobrevalorin ni es menysvalorin. També s'esmenten altres principis bàsics de la tècnica comptable, com la prohibició de compensar les partides de l'actiu i del passiu, i les de despeses i ingressos que integren els comptes anuals, i cal valorar separadament els

elements integrants dels comptes anuals, excepte els casos en què es reguli així de manera excepcional. Es tracta de principis i regles comptables que disciplinen i limiten l'exercici del poder en la dimensió econòmica, per facilitar la informació i el control.

45. En concret, els principis d'**unitat i universalitat** projecten les conseqüències en l'article 2 LGP, que estén a tot el sector públic estatal l'àmbit subjectiu d'aplicació. La necessitat de garantir l'aplicació eficaç d'aquest principi i evitar l'existència de sistemes alternatius de "caixa separada", com succeïa al llarg del segle XIX i ben entrat el XX, ha requerit formular un **concepte subjectiu instrumental** de "sector públic" (*supra* § 1.15) que permeti donar cabuda a l'heterogeni conjunt de fórmules sota les quals es pot presentar el poder públic. Aquesta aproximació omnicomprensiva està al servei d'un dret pressupostari que permeti garantir el sotmetiment ple a la llei i al dret, independentment de la manera en què es concreti l'exercici de la potestat d'autoorganització (*supra* § 8.26).

4.2. Elaboració, aprovació i modificació del pressupost

46. Una vegada fixats els topalls quantitatius del pressupost mitjançant la fixació del sostre de despesa, i un cop repartit el dèficit entre les diferents AP, com ja s'ha apuntat a dalt (*supra* § 29.33 i 34), l'elaboració de l'**avantprojecte de pressupostos** correspon, com no pot ser d'una altra manera, al Govern, estatal o autonòmic, o, si escau, a l'òrgan executiu competent en l'àmbit local (alcalde o junta de govern: *supra* § 11.37 i 40). El disseny i l'elaboració dels comptes públics és, en definitiva, manifestació principal de la funció política que correspon al poder executiu en la variant econòmica i l'instrument a través del qual expressa les seves prioritats.

47. En el cas dels **pressupostos de les CA**, a excepció del País Basc i Navarra —que disposen de sengles règims especials (del Concert i el Conveni, respectivament)—, es financen en el marc del que disposa la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, modificada reiteradament i completada per la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, en desplegament del que disposa l'article 157.3 CE. Les CA disposen d'un marge important d'autonomia política i econòmica per dissenyar els seus pressupostos, dins del marc que delimita el sostre de despesa, per una banda, del finançament atribuït per una altra, així com la garantia necessària de prestació dels serveis públics essencials —fonamentalment, l'educació, la sanitat i la dependència, que garanteixen la igualtat entre tots—, la qual cosa genera la diversitat pròpia d'un estat autonòmic (*supra* § 4.65).

48. La regulació corresponent relativa a l'elaboració i aprovació dels pressupostos municipals, en el cas de les EL, la contenen el TRLHL i la LBRL. Els pressupostos locals —com ha recordat el TS en la Sentència de 29 de setembre de 2022 (FJ 3), ECLI:ES:TS:2022:3427— tenen naturalesa normativa.

49. L'**aprovació** dels pressupostos generals de l'Estat es tramita com a projecte de llei, amb les especialitats temporals, materials i procedimentals que s'han vist (*supra* § 29.28). Amb tot, no són poques les situacions en les quals és necessari habilitar vies

per adaptar el rigor del calendari pressupostari a les necessitats canviants que el dia a dia planteja a l'exercici de les funcions encomanades a les AP. L'aparició de successos nous que exigeixen adoptar decisions amb impacte sobre l'ús i la disposició de fons públics és inevitable. Des d'una epidèmia mundial fins a l'impacte d'una guerra dins l'espai europeu, passant per la necessitat de restaurar els danys extraordinaris produïts per fenòmens climàtics catastròfics, són, entre d'altres, algunes de les incidències imprevistes a què és necessari donar resposta. En aquest sentit, la LGP ha disposat que es puguin acordar, en determinats casos, **modificacions de crèdits**, amb la tramitació prèvia del procediment oportú. D'altra banda, aquest és l'àmbit natural d'ús del decret llei en cas en què sigui necessari aprovar **crèdits extraordinaris i suplements de crèdit** en contextos d'"extraordinària i urgent necessitat". Com en tants altres àmbits del dret administratiu, el dret pressupostari es mou en els complexos límits entre l'eficàcia i les garanties.

4.3. Execució del pressupost

50. L'execució dels crèdits pressupostaris i el compliment de les obligacions econòmiques contretes correspon a cadascun dels òrgans competents, després de formalitzar els tràmits corresponents. Aquests tràmits són, fonamentalment, l'**aprovació** de la despesa, la **comprovació** d'aquesta despesa i, finalment, el **reconeixement** de l'obligació de pagament (art. 73 LGP). Només després d'això es pot ordenar el **pagament**, a través de "transferència bancària, xec, efectiu o qualssevol altres mitjans de pagament, siguin o no bancaris" (art. 110 LGP). En l'àmbit estatal, l'art. 75 LGP preveu que sigui el director general del Tresor i Política Financera qui exerceixi les funcions d'ordenador general de pagaments de l'Estat.

51. D'altra banda, en l'àmbit local, les funcions relacionades amb l'ordenació de pagaments corresponen, allà on n'hi ha, a l'**interventor tresorer** d'acord amb el que preveu l'article 14 del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. Depenent de la mida de l'ens local, aquestes funcions poden correspondre al secretari, que pot exercir funcions d'intervenció i ordenació de pagaments. En el cas de les CA, cal atenir-se al que disposen les lleis d'hisenda corresponents.

52. Amb tot, la LGP preveu la possibilitat que els "ministres i els presidents o directors dels organismes autònoms" puguin disposar, en determinats casos i amb limitacions, **bestretes de caixa i fons de maniobra** (art. 78 LGP) i, en aquest cas, la justificació de la despesa s'ha de fer *a posteriori* (art. 79 LGP). La varietat i complexitat de l'activitat administrativa requereix que hi hagi mecanismes que permetin una certa flexibilitat, sempre amb les cauteles necessàries que requereix l'ús dels fons públics.

5. CONTROL I FISCALITZACIÓ

5.1. El control dels recursos públics, en general

53. El control de l'ús dels recursos públics i de l'execució del pressupost que duen a terme els diferents poders públics adopta més d'una forma. En primer lloc, es duu a terme a través de la **funció d'intervenció,** com a mecanisme de comprovació *ex ante* (*infra* § 29.57). D'altra banda, hi ha un altre tipus d'eines, consistents en obligacions d'informació, com és la gestió de la **comptabilitat pública** segons regles harmonitzades (Ordre EHA/1037/2010, de 13 d'abril, per la qual s'aprova el Pla general de comptabilitat pública, dictada en virtut de l'habilitació que l'article 125.1 *a*) LGP fa al Ministeri d'Hisenda, en l'àmbit de l'AGE). A partir de la comptabilitat, les AP poden —i han de— formular els seus comptes corresponents, que, en última instància, revisa *ex post* **el Tribunal de Comptes** (art. 136 CE) en exercici de la seva funció de fiscalització, en desenvolupar la important tasca d'auditoria dels comptes públics. Aquesta tasca la completen, en l'àmbit de les CA, els òrgans anàlegs al Tribunal de Comptes que hi hagi (*infra* § 29.63).

54. L'harmonització dels criteris comptables aplicables en l'àmbit públic és, sens dubte, un repte de primer ordre i no tan sols des de la perspectiva econòmica; ara, també, des de la perspectiva jurídica, en la mesura en què els compromisos econòmics han quedat juridificats. El **Pla general de comptabilitat pública** està inspirat en les Normes internacionals aplicables a la comptabilitat del sector públic (NIC-SP), elaborades per la Federació Internacional de Comptables (IFAC), a través de la IPSASB, Junta de Normes Comptables Internacionals per al Sector Públic (inicialment, Comitè del Sector Públic). Les NIC-SP estan basades en les NIC-NIIF, aplicables en l'àmbit privat, i que inspiren el Reglament (CE) núm. 1606/2002 del Parlament Europeu i del Consell, pel qual s'adopten les normes internacionals de comptabilitat, i que responen a l'objectiu d'establir un marc comú de referència per elaborar la informació financera per part de les administracions públiques dels diferents països. Les NIC-SP són normes generals d'informació financera d'alta qualitat per aplicar en entitats del sector públic. Juntament amb aquestes normes comptables, la UE va aprovar el **nou Sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Unió Europea**, conegut com a **SEC 2010**, en virtut del Reglament (UE) núm. 549/2013 del Parlament Europeu i del Consell el 21 de maig de 2013. Aquesta metodologia s'aplica a les dades i a la informació que s'han de transmetre a l'Eurostat, amb finalitat estadística i de control dels comptes públics, en el marc de compromisos fiscals entre estats membres.

55. D'altra banda, el control del nou compromís constitucional de l'estabilitat pressupostària (art. 135 CE) ha requerit que es creï un nou ens públic: l'**Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal** (AIReF), per garantir el compliment d'aquest nou deure públic per part dels poders públics. L'AIReF exerceix les funcions de control de compliment d'aquest règim a través de l'emissió d'informes. L'abast del seu "poder de control" es basa en el seu coneixement expert i independència i, en definitiva, en l'*auctoritas* que al llarg dels anys de funcionament sigui capaç de generar (*supra* § 29.33).

56. Existeixen altres barreres de control, de diferent de naturalesa. És el cas de l'**Oficina Pressupostària de les Corts Generals**, que regula la Llei 37/2010, de 15 de novembre. També **les obligacions de transparència i informació,** *ex ante* i *ex post*, que han de complir determinats càrrecs electes i alts càrrecs en relació amb els seus béns (art. 17 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici

de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat), completen el variat quadre d'eines jurídiques al servei del control —directe i indirecte— sobre l'ús dels recursos públics.

5.2. La funció d'intervenció

57. La disposició dels fons i el control de l'execució dels pagaments en el dret espanyol ha estat sotmesa tradicionalment a controls *ex ante* per garantir-ne l'ús i la destinació correctes. Això permet comprovar formalment i materialment les ordres de pagament, la correspondència que tenen amb un deute, servei o treball fet o rebut i amb l'existència d'una partida pressupostària que hagi previst aquesta despesa (principi de legalitat pressupostària). La tasca en què consisteix la funció d'intervenció s'encomana als òrgans administratius **especialitzats**. En el cas de l'AGE, correspon a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), dependent del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, que exerceix el **control intern** del sector públic estatal i és el centre directiu i gestor de la comptabilitat pública. D'altra banda, cada CA replica aquesta estructura de control en les seves normes organitzatives. En el cas de les entitats locals, la TRLHL preveu la figura de l'"òrgan interventor" (art. 213-233).

58. La intervenció té molta rellevància i constitueix un element essencial de control per garantir el funcionament eficient, eficaç i legal del nostre Estat de dret. No és l'únic control: n'hi ha d'altres, però, sens dubte, és la primera barrera en termes de control dels recursos públics. Té per objecte controlar, abans que siguin aprovats, els actes del sector públic que donin lloc a reconèixer drets o dur a terme despeses, així com els ingressos i pagaments que en derivin, i invertir o aplicar en general els fons públics, per assegurar que la seva gestió s'ajusta a les disposicions aplicables en cada cas. La complexitat i el volum de la tasca que cal fer, així com la necessitat de disposar de mitjans personals —interventors— suficients, unit al caràcter recurrent i en massa de moltes de les actuacions, ha donat peu a **substituir la fiscalització prèvia per les comprovacions.** L'article 148 LGP preveu que es pugui autoritzar reglamentàriament, excepte en el cas d'actes d'ordenació del pagament i pagament material corresponents a devolucions d'ingressos indeguts. En la pràctica, això implica rebaixar la intensitat i qualitat dels controls. Juntament amb la intervenció, la LGP disposa d'altres mesures de control *a posteriori* complementàries, com són les comprovacions efectuades en l'**exercici del control financer permanent** i l'**auditoria pública** del sector públic, mitjançant l'aplicació dels procediments de revisió selectius.

59. La incorporació de controls en matèria d'intervenció de la despesa, la complexitat de la qual ha anat creixent del braç del control de la corrupció, dona com a resultat la lenta i costosa tramitació de projectes generadors de despesa, com és el cas de la contractació pública o de l'atorgament de subvencions. La posada en marxa per part de la UE dels anomenats Fons Next Generation, destinats a la recuperació econòmica després de la crisi generada per la COVID–19 el juny de 2020, va justificar l'aprovació del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència. Les limitacions temporals que el marc europeu va fixar per als estats membres beneficiaris dels fons (que havien de disposar-ne abans de 2024) van justificar que, entre les mesures adoptades en el Reial decret llei, se n'incloguessin algunes que afecten l'emissió dels informes de la Intervenció administrativa, que, si bé continuen sent necessaris, no condicionen la continuïtat de la tramitació de certs

procediments —de contractació o de subvencions— que es facin en el marc del finançament provinent dels Fons Next Generation (SALVADOR, 2021).

5.3. El paper de l'AIReF

60. La LOAIReF va disposar la creació de l'AIReF com a ens de dret públic, dotat d'independència funcional. La Llei li assigna la tasca de vetllar perquè les administracions públiques **compleixin de manera efectiva el principi d'estabilitat pressupostària**, mitjançant l'avaluació contínua del cicle pressupostari i de l'endeutament públic, a través de l'anàlisi de les previsions econòmiques (art. 2). L'AIReF la dirigeix un president, nomenat entre experts en la matèria, durant un període de deu anys, que no pot ser rellevat del càrrec excepte per causes taxades (art. 24.6 LOAIReF). Així, s'incorpora a la llista d'autoritats administratives independents que, amb caràcter general, regula l'art. 109 LRJSP (*supra* § 8.29 i 9.78).

61. La creació de l'AIReF respon al compliment del que disposa la Directiva 2011/85/UE del Consell, de 8 de novembre de 2011, sobre els requisits aplicables als marcs pressupostaris dels estats membres. Com ha ocorregut en altres àmbits reguladors —defensa de la competència, protecció de dades o regulació de sectors econòmics—, des del dret europeu arriben solucions i models organitzatius propis d'altres cultures jurídiques, en què, a vegades, s'atorguen a certs ens públics funcions quasijudicials i se'ls dota d'un estatus d'independència (MARTÍNEZ LAGO, 2014).

62. Per dur a terme les seves funcions, l'AIReF elabora informes, opinions i estudis (art. 4.1 LOAIReF). El seu control és fonamentalment d'**autoritat**, perquè els seus informes, opinions i estudis no tenen força vinculant. En el cas particular dels informes, la LOAIReF exigeix que s'incorporin a diversos procediments, però no s'hi diu res sobre els efectes derivats de l'absència d'aquests informes. En relació amb el cicle pressupostari, la **tasca informadora de l'AIReF** té lloc tant ***ex ante*** —a través del seu informe sobre les previsions macroeconòmiques (art. 14) i de l'informe sobre el projecte de programa d'estabilitat (art. 16), entre d'altres— com ***ex post*** —mitjançant els informes sobre l'anàlisi de l'execució pressupostària, deute públic i de la regla de despesa (art. 17).

5.4. La fiscalització del Tribunal de Comptes

63. L'article 136 CE preveu la creació del Tribunal de Comptes, com a òrgan constitucional encarregat de fiscalitzar els comptes i la gestió econòmica d'Estat, així com el **conjunt del sector públic**. Depèn de les Corts Generals (art. 136.1 segon paràgraf) i exerceix les seves funcions per delegació de les Corts. La Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTCu), en regula la composició, l'organització i les funcions, tal com disposa l'article 136.4 CE, i dota els seus membres d'un règim d'independència i inamovibilitat, alhora que els sotmet a les mateixes incompatibilitats que els jutges (art. 136.3 CE). Les funcions de fiscalització del Tribunal de Comptes s'exerceixen en tot el territori nacional, també respecte de les CA, com preveu l'article 153 *d*) CE. Tot això, sense perjudici de la tasca, també de

fiscalització, que exerceixen els òrgans autonòmics anàlegs creats eventualment a l'empara de la potestat autoorganizatòria en algunes CA (art. 1.2 LOTCu).

64. El Tribunal de Comptes exerceix funcions de **fiscalització externa**, permanent i consumptiva de l'activitat economicofinancera del sector públic; i d'enjudiciament de la **responsabilitat comptable** en què incorrin els qui tinguin a càrrec seu manejar cabals o efectes públics. El Tribunal de Comptes controla el sotmetiment de l'activitat economicofinancera del sector públic als principis de legalitat, eficiència i economia, i la seva activitat es manifesta i exposa mitjançant **informes o memòries** —ordinàries o extraordinàries—, mocions o notes, que s'eleven a les Corts Generals i es publiquen en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (art. 12.1 LOTCu i 28 de la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes [LFTCu]). Entre els informes que emet destaca l'**informe anual** previst en l'article 136.2 2n CE, que ha de presentar a les Corts. Juntament amb això, el Tribunal de Comptes, com a òrgan de jurisdicció comptable, dicta **resolucions** contra les quals es pot recórrer en cassació i revisió davant el TS (art. 49 LOTCu).

65. La LFTCu qualifica aquestes resolucions de **sentències** (art. 52.2 LFTCu), la qual cosa ha generat força dubtes en relació amb la naturalesa jurídica del Tribunal de Comptes pel que fa a aquesta tasca (BIGLINIO, 2019).

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia 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), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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", a Francisco David ADAME MARTÍNEZ i Jesús RAMOS PRIETO (coord.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiero del sector público: homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez,* Ministerio de Hacienda - IEF, Madrid, 2014, pàg. 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", a Diego LÓPEZ GARRIDO (dir.) i María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN (coord.), *Reforma constitucional y establidad presupuestaria. El art. 135 del Constitución española,* CEPC, Madrid, 2013, pàg. 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), pàg. 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 Públic,* núm. 63 (2021), pàg. 61-80.

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

6.2. Bibliografia complementària recomanada

Paul LABAND (autor) i Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO (estudi preliminar), *Derecho presupuestario*, Madrid, 2012.

Rafael CALVO ORTEGA i Juan CALVO VÉRGEZ, *Curso de derecho financiero*, 26a ed., València, 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), pàg. 75-116.

Luis Alfonso MARTÍNEZ GINER (coord.), *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos,* València, 2022.

Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, Leonardo GARCÍA DE LA MORA i José Manuel ALMUDÍ CID, *Lecciones de derecho financiero y tributario*, 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 (accessible a E-Prints Complutense).

Álvaro RODRÍGUEZ 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), pàg. 40-92.