



CURSO 2021/2022

Derecho presupuestario español y de la Unión Europea

Guía para su estudio y fuentes de conocimiento

Por Miguel Ángel Martínez Lago

DERECHO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

Guía para su estudio. Curso 2021/2022

Por Miguel Ángel Martínez Lago

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UCM

© 2021/2022. Miguel Ángel Martínez Lago.

La presente edición digital es *copyleft*. Puede ser libremente copiada, distribuida y comunicada públicamente, con la condición de citar a su autor. Excepto por su autor, no podrá ser utilizada con fines comerciales.

De algunos contenidos de este documento, advertidos puntualmente en cada caso, la información que aparece corresponde al Parlamento Europeo, según puede apreciarse en cada URL que se citan.



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada
CC BY-NC-ND

Departamento de Derecho Mercantil, Financiero y Tributario
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
Avenida de la Complutense, s/n.
28040 Madrid

Documento depositado en el archivo institucional [E-Prints Complutense](#)

*Han sido tiempos sombríos.
Y aún no son los tiempos claros,
Pero soplan nuevos vientos:
Parece que respiramos.*

—Luis Pastor, 1977.

Índice general

#PRESENTACIÓN.....	11
#GUÍA OFICIAL DE LA ASIGNATURA	13
Conocimientos previos recomendados.....	13
Objetivos (resultados de aprendizaje).....	13
Competencias.....	13
Contenidos temáticos (programa de la asignatura)	15
Actividades docentes y Evaluación.....	18
Previsión de posibles escenarios para el curso 2021/2022 como consecuencia del COVID-19.....	19
#FUENTES DE ESTUDIO Y CONOCIMIENTO	25
1. Derecho español.	25
A) Legislación estatal.....	25
B) Legislación autonómica.....	28
C) Obras generales y publicaciones periódicas.....	29
D) Fuentes de información en Internet.	31
2. Derecho de la Unión Europea.	32
A) Instituciones.	32
B) Legislación.....	32
C) Fichas temáticas sobre la Unión Europea.....	33
1. INTRODUCCIÓN AL DERECHO PRESUPUESTARIO	39
1. El Derecho presupuestario como rama del Derecho financiero.....	39
2. Definición del Derecho Presupuestario.....	39
3. Presupuestos públicos (del Estado, de las Haciendas territoriales y de la Unión Europea).	40
4. Perspectiva constitucional y finalidad esencial del Derecho presupuestario.....	41
5. Hacienda pública, Administraciones públicas y sector público.....	42
6. Derechos y obligaciones de la Hacienda Pública.	45
7. Actividad financiera, gasto público y Presupuestos.....	46
8. Significación histórica del Presupuesto.	49
9. El Presupuesto como expresión jurídica del plan financiero.....	51
#La función redistributiva y misión del Presupuesto para la realización de los derechos.....	52
#El Derecho presupuestario el como ordenamiento del control de la Hacienda Pública.	57

2.PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO Y DE LOS PRESUPUESTOS	61
1. Los principios constitucionales del gasto público.....	61
2. Los principios rectores de la política social y económica.....	62
3. Principio de autonomía financiera y reglas que derivan para las Haciendas territoriales.....	63
4. Principio de legalidad del gasto público.....	64
5. Carácter de la reserva legal en materia de gasto público.....	65
6. El problema de la justicia en el gasto público.....	67
7. Implicaciones de la Constitución para el estudio del gasto público.....	68
8. El principio de justicia material del gasto público.....	69
9. Los criterios de eficiencia y economía del gasto público.....	71
10. Garantía constitucional de los principios de justicia, eficiencia y economía del gasto público.....	72
11. El principio de justicia del gasto público en la jurisprudencia constitucional.....	72
12. Clasificación general de los principios presupuestarios.....	74
13. La «crisis» de los principios presupuestarios.....	74
14. Principios constitucionales rectores de los Presupuestos y reglas que derivan del principio de estabilidad presupuestaria.....	75
15. Principios establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....	75
16. Principios y reglas establecidos en la Ley General Presupuestaria.....	76
17. Principio de competencia presupuestaria.....	76
18. Principios de unidad y universalidad presupuestarias.....	80
19. La temporalidad del Presupuesto.....	83
20. El principio de autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales.....	86
21. Los principios de solidez financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	88
22. El principio de especialidad presupuestaria.....	95
23. El principio de no afectación.....	98
24. Los principios de transparencia y buen gobierno presupuestario.....	98
25. El principio de lealtad institucional.....	101
26. El principio de responsabilidad.....	102
3. FUENTES DEL ORDENAMIENTO PRESUPUESTARIO	107
1. La Constitución y las fuentes del ordenamiento presupuestario.....	107
2. El Derecho de la Unión Europea. Las disposiciones de los Tratados, el Derecho derivado y «soft law» presupuestario.....	108
3. Tratados internacionales. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria.....	110
4. Algunas especialidades de las leyes financieras.....	113
5. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (remisión).....	114
6. Función presupuestaria y leyes de Presupuestos.....	115
7. Naturaleza, función y contenido de las leyes de Presupuestos.....	117

8. Las leyes de Presupuestos en la jurisprudencia constitucional.	120
9. Actos del Gobierno con fuerza de ley: Los decretos-legislativos y los decretos- leyes en materia presupuestaria.	126
10. La potestad reglamentaria en materia presupuestaria.	132
#La codificación presupuestaria. La Ley General Presupuestaria y las leyes de finanzas autonómicas.	134
4. GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EUROPEA Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN CLAVE INTERNA.	139
1. La gobernanza económica y presupuestaria europea.	139
2. El marco de la Unión para las políticas presupuestarias.	146
3. La supervisión macroeconómica.	156
4. La asistencia financiera a los Estados miembros.	161
5. Consecuencias de la gobernanza económica y presupuestaria europea en clave interna.	165
6. Hacienda múltiple y pacto de estabilidad interno: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	167
7. La evaluación y supervisión de las reglas fiscales (remisión).	180
# Los pilares de la estabilidad presupuestaria en la UE y aspectos básicos de la LOEPSF (organigramas).	181
5. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (I). ÁMBITO INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA, ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y PRÓRROGA	183
1. Configuración constitucional y definición legal de los Presupuestos Generales del Estado.	183
2. Ámbito institucional de los Presupuestos Generales del Estado.	184
3. Tipos y técnicas de presupuestación.	191
4. La estructura de los Presupuestos Generales del Estado. Criterios de clasificación de los ingresos y gastos.	193
5. El ciclo presupuestario.	195
6. La elaboración de los Presupuestos por el Gobierno.	196
7. La aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.	198
8. Remedios a la falta de aprobación de los Presupuestos. La prórroga presupuestaria.	201
# Algunas lecturas recomendadas.	204
6. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (II). RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES	207
1. Efectos del Presupuesto en relación con las obligaciones económicas.	207
2. El régimen jurídico de los créditos presupuestarios y las modificaciones presupuestarias.	213
3. Modificaciones de créditos competencia de las Cortes Generales: créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado	215
4. Modificaciones presupuestarias competencia del Gobierno. Naturaleza y enunciado general.	217
5. Transferencias de crédito.	218

6. Generaciones de crédito.....	219
7. Créditos ampliables.	220
8. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos en presupuestos de organismos autónomos y de las entidades de la Seguridad Social.	222
9. Incorporaciones de crédito.	224
10. Anticipos de Tesorería.....	224
11. Competencias del Gobierno, Ministro de Hacienda y titulares de los demás departamentos en materia de modificaciones de crédito.	225
12. No disponibilidad de créditos.....	227
13. Gastos plurianuales.	227
14. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.....	229
7. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (III). LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS PRESUPUESTADOS	231
1. La gestión del Presupuesto de ingresos.....	231
2. La realización del gasto público. Los procedimientos de ejecución presupuestaria.....	232
3. La ordenación de los gastos en el procedimiento tipo de ejecución de los Presupuestos.	234
4. Créditos presupuestados (remisión).	235
5. Aprobación y compromiso del gasto.....	235
6. El reconocimiento de las obligaciones.....	236
7. La ordenación de los pagos en el procedimiento tipo de ejecución presupuestaria.....	236
8. Ordenación del pago y pago material.	237
# Algunas lecturas recomendadas sobre subvenciones públicas.	239
8. PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	241
1. Autonomía financiera y competencias presupuestarias de las Comunidades Autónomas.	241
2. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía.	242
3. Últimas leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobadas.	248
4. El régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas.....	249
# Algunas Lecturas recomendadas.....	249
9. PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES	251
1. Concepto y contenido de los Presupuestos locales.	251
2. Presupuestos de las «Ciudades autónomas».	252
3. Régimen presupuestario de las Entidades Locales.	252
# Algunas Lecturas recomendadas.....	252
10. PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA	255
1. El procedimiento presupuestario en la Unión Europea.	255
2. Los ingresos de la Unión Europea.....	261
3. Los gastos de la Unión Europea.	269

4. El marco financiero plurianual.....	276
5. La ejecución del Presupuesto.	285
6. El control presupuestario (remisión).....	292
11. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO	293
1. El control presupuestario y sus modalidades.	293
2. La evaluación y supervisión de las reglas fiscales. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Red de instituciones fiscales independientes y Consejo Fiscal Europeo.	294
3. Organización del control interno. La Intervención General de la Administración del Estado.	298
4. El control interno. Contenido de la función interventora.....	299
5. El Tribunal de Cuentas. Configuración jurídica y organización.	303
6. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.	304
7. La función jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas.	305
8. Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas y su relación con el Tribunal de Cuentas.....	307
9. Medios de control político sobre el Presupuesto. La Oficina presupuestaria de las Cortes Generales.	308
10. El examen y aprobación de la Cuenta General del Estado.	311
11. El control presupuestario en la Unión Europea.	312
12. El Tribunal de Cuentas Europeo.	319
12. RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DEL GASTO PÚBLICO	327
1. Los ilícitos en el ámbito presupuestario y del gasto público. Sistematización.	327
2. La responsabilidad contable por infracciones presupuestaria.....	328
3. Delitos e infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria, de subvenciones públicas y protección de la información económica y contabilidad pública.....	332
4. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.	332
5. Infracciones administrativas en materia de subvenciones públicas.....	335
6. Delito de fraude de subvenciones o ayudas públicas	342
7. Delitos de malversación.	344
8. Delito de falseamiento de documentos, información económica o contabilidad pública.....	346
9. La protección de los intereses financieros de la Unión Europea.	347
10. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.....	348

Presentación

Van a hacer treinta años desde que la *Editorial Colex* acogió en su fondo una edición que puede considerarse como el antecedente de esta ***Guía para el estudio y fuentes de conocimiento del Derecho presupuestario español y de la Unión Europea***. Un tiempo más que suficiente como para haber justificado, mucho antes, una revisión en profundidad de aquel *Manual de Derecho Presupuestario* que fue una obra de juventud, una cualidad que hoy me provoca una sensación de vértigo.

Desde aquella edición, incluso antes, los estudios de Derecho presupuestario han constituido un foco preferente de atención en mi trayectoria universitaria. A ello he dedicado proyectos de investigación, artículos, capítulos, monografías, conferencias y clases.

Precisamente en estas últimas, también en obras de contenido didáctico similares a las páginas que siguen, suele exponerse que el Derecho presupuestario, esto es la ordenación jurídica del gasto público, tradicionalmente ha sido una parcela de estudio menos tratada que otros ámbitos del Derecho financiero como es el caso de los tributos.

La excusa, o si se quiere simple constatación de la realidad sobre lo que se imparte en las aulas por quienes nos dedicamos a estudiar y explicar el ordenamiento de la Hacienda Pública, se ha mantenido impertérrita a pesar de todos los pesares, con absoluta indiferencia hacia los cambios experimentados en las normas e interpretaciones jurídicas sobre la función de los Presupuestos en nuestra sociedad.

Esta Guía presente ser una modesta contribución para favorecer el estudio de la institución presupuestaria en general y de los Presupuestos de las distintas Administraciones públicas internas, así como de los Presupuestos de la Unión Europea.

El análisis que se efectuará es jurídico, aunque en algún momento deban resaltarse aspectos nada desdeñables del régimen presupuestario y que dan idea de la significación política del Presupuesto, así como de su papel instrumental al servicio de la Economía.

Se expondrán los principios que rigen esta materia, así como las principales fuentes de un ordenamiento que se ha complicado extraordinariamente tanto en el Derecho interno como europeo.

También procuraremos clarificar los procesos que suceden en el ciclo presupuestario, desde la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos, sin descuidar el tratamiento de las facultades de evaluación y supervisión, así como del control de la gestión presupuestaria.

Al final nos detendremos en las diversas formas de reacción jurídica contra las irregularidades financieras.

Obviamente, esta Guía responde a la necesidad de explicar una nueva asignatura que aparece en la ambiciosa reforma del plan de estudios del Grado en Derecho que ha promovido mi Facultad.

El contenido de los temas que aparecen reflejados en las páginas que siguen se presentan, en su gran mayoría, como «esquemas» y, en ocasiones, como «lecturas» que se recomiendan, aunque no tengan estas últimas carácter evaluable. Ello no predetermina, sin embargo, las prioridades que en clase se determinarán sobre las específicas cuestiones que serán exigidas en las pruebas y prácticas que se lleven a cabo.

Solo unas cosas más.

El predominio de ideas conservadoras en la manera de encarar *la gran depresión* sufrida hace unos años aportó elementos para que aumentase el interés por los asuntos presupuestarios.

Aún no estábamos repuestos de los efectos de la *austeridad ex machina* aplicada como remedio de la dura crisis económica y financiera internacional vivida y llegó *el gran confinamiento* provocado por la pandemia del coronavirus.

Entretanto, la ciudadanía ha podido percibir con claridad el retroceso de importantes servicios públicos y la mengua de derechos económicos y sociales. Algo que convive en el tiempo con los sobresaltos causados por notables casos de corrupción y de mal empleo de fondos públicos que resaltan los medios de comunicación de cada día.

Leí hace tiempo que Margarita Salas decía que la ciencia hace magia, quejándose de los recortes que no dejan respirar a los científicos e investigadores españoles. Antes, Severo Ochoa, uno de sus maestros, repetía que un país sin investigación es un país sin desarrollo.

Conviene que tomemos conciencia de que el Presupuesto puede hacer que prospere el talento, si se riega adecuadamente, o cegar por completo si las prioridades del gasto público miran en otra dirección.

Miguel Ángel Martínez Lago

Villaviciosa de Odón. 12 de septiembre de 2021

Guía oficial de la asignatura

La asignatura “Derecho Presupuestario español y de la Unión Europea” es una materia obligatoria del segundo curso del Grado en Derecho, cuya impartición tiene lugar en el primer semestre.

Con esta asignatura se ofrece una visión global de la vertiente de gasto público de la actividad financiera, el estudio de la ordenación jurídica de los Presupuestos de diferentes entes públicos territoriales e institucionales, sobresaliendo los principios que informan la elaboración, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos.

Conocimientos previos recomendados

No se precisa haber superado previamente materias determinadas, aunque es recomendable haber obtenido los conocimientos necesarios de Derecho Constitucional, Derecho de la Unión Europea y Derecho Administrativo.

Objetivos (resultados de aprendizaje)

- Conocimiento del marco jurídico de la actividad presupuestaria de los entes públicos.
- Capacitar al alumno para pronunciarse con una argumentación jurídica convincente sobre una cuestión teórica de complejidad media relativa a las diversas materias del Derecho Presupuestario.
- Capacitar al alumno para resolver casos prácticos con utilización de bases de datos legislativas, jurisprudenciales y doctrinales.
- Capacitar al alumno para exponer oralmente en público de forma ordenada y comprensible argumentaciones jurídicas.

Competencias

Competencias transversales.

CT1. Capacidad de análisis y síntesis.

CT2. Razonamiento crítico.

CT3. Comunicación oral y escrita.

CT4. Capacidad de gestión de la información.

CT5. Aplicación de los conocimientos adquiridos a la formulación y defensa de argumentos y a la resolución de problemas.

CT6. Adquisición de conocimientos generales que le capaciten para acceder a niveles superiores de estudio.

CT7. Capacidad de transmisión de información, ideas, problemas y soluciones a un público tanto especializado como no especializado. CT8. Capacidad de proyección de los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en la promoción de una sociedad basada en los valores de la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo.

CT9. Desarrollo de habilidades de iniciación a la investigación.

Competencias genéricas.

CG1. Percepción del carácter unitario del ordenamiento jurídico y de la necesaria visión interdisciplinaria de los problemas jurídicos.

CG2. Capacidad para leer, interpretar y redactar textos y escritos de naturaleza jurídica.

CG3. Conocer y comprender las principales instituciones públicas y privadas de nuestro ordenamiento jurídico en su génesis, en su individualidad y en su conjunto.

CG4. Capacidad para el manejo de las fuentes jurídicas con apoyo en las TICs y en las bases de datos de legislación y jurisprudencia

CG5. Capacidad para identificar y aplicar todas las fuentes jurídicas de relevancia en una cuestión concreta.

CG6. Conciencia de la importancia del Derecho como sistema regulador de las relaciones sociales.

CG7. Comprensión de las distintas formas de creación del Derecho en su evolución histórica y en su realidad actual.

CG8. Identificación de los valores sociales subyacentes en las normas y en los principios jurídicos.

CG9. Capacidad de argumentación en debates de actualidad empleando de manera precisa el Derecho aplicable.

CG10. Capacidad para encontrar soluciones alternativas en el planteamiento de un problema o en la utilización de recursos jurídicos con diversos enfoques.

CG11. Identificación de los aspectos de relevancia jurídica de la realidad social, económica y medioambiental.

CG12. Reflexión sobre temas relevantes de índole social, científica o ética en el campo del Derecho.

Competencias específicas.

CE9. Capacidad para entender los conceptos, instituciones y fines del Derecho Financiero y Tributario.

CE10. Capacidad para resolver casos prácticos de Derecho Financiero y Tributario.

Contenidos temáticos (programa de la asignatura)

El programa de la asignatura que impartirá cada profesor comprenderá, en todo caso, los siguientes contenidos:

1. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO.

- Introducción al Derecho Financiero. La Hacienda Pública y la actividad financiera de gasto público.
- El Derecho Presupuestario como ordenamiento del control de la Hacienda Pública.
- Significación histórica y conceptualización jurídica de los Presupuestos.
- Ámbito institucional de los Presupuestos de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

2. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DEL GASTO PÚBLICO Y DE LOS PRESUPUESTOS.

- Principios informadores del gasto público. La asignación equitativa de los recursos públicos y su proyección sobre los derechos económicos y sociales.
- Principios presupuestarios: clasificación y significación general.
- El principio de estabilidad presupuestaria. Su significación en el ordenamiento de la Unión Europea y en el Derecho interno.

3. FUENTES DEL ORDENAMIENTO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL Y DE LA UNIÓN EUROPEA.

- El Derecho de la Unión Europea. Las disposiciones de los Tratados, el Derecho derivado y soft law presupuestario.
- El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.
- La Ley de Presupuestos: naturaleza, contenido y función.

- Otras fuentes. En especial, los decretos-leyes y la potestad reglamentaria en materia presupuestaria.
 - La codificación presupuestaria. La LGP y las leyes de finanzas autonómicas.
4. LA GOBERNANZA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EUROPEA Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS EN CLAVE INTERNA.
- La gobernanza económica y presupuestaria europea y sus implicaciones en el ordenamiento interno.
 - El principio de solidez financiera y su proyección para la salvaguarda de la unión económica y monetaria.
 - El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El semestre europeo y otros instrumentos de coordinación presupuestaria. Obligaciones que derivan para los Estados miembros.
 - La responsabilidad por incumplimiento de las reglas presupuestarias.
 - Hacienda múltiple y pacto de estabilidad interno (la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).
 - Relaciones entre los distintos Presupuestos públicos.
 - Evaluación de las estadísticas y control presupuestario.
5. TIPOS DE PRESUPUESTOS, TÉCNICAS Y ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS.
- Significación y dualidad de Presupuestos de los entes públicos. Presupuestos limitativos y Presupuestos estimativos.
 - Técnicas de presupuestación. Presupuestos de medios, funcionales, por objetivos y programas. Presupuesto base-cero. Reformas presupuestarias.
 - La estructura presupuestaria. Criterios de clasificación de los ingresos y gastos públicos en los Presupuestos de la Unión Europea, del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
6. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.
- Ordenación temporal de los Presupuestos públicos. El ciclo presupuestario.
 - Elaboración y aprobación del Presupuesto de la Unión Europea.
 - Elaboración y aprobación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado. Los límites a las iniciativas presupuestarias de las Cortes Generales.

- Elaboración y aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.
- Remedios a la falta de aprobación de los Presupuestos. La prórroga presupuestaria.

7. CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.

- Perspectivas financieras, Marco Financiero Plurianual y Presupuesto de la Unión. El sistema de recursos propios y los créditos para gastos.
- El régimen jurídico de los créditos presupuestarios y las modificaciones presupuestarias.
- Efectos del Presupuesto en relación con las obligaciones económicas.
- Las disponibilidades presupuestarias y los derechos de los acreedores de las Administraciones públicas.

8. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y GESTIÓN DE LOS PRESUPUESTOS.

- La función financiera de gestión presupuestaria y los procedimientos de ejecución del gasto público. Clasificación.
- El procedimiento tipo de ejecución del gasto y pago de las obligaciones públicas.
- Las subvenciones públicas: concepto, régimen jurídico y procedimientos de concesión y realización del gasto público subvencional.
- La gestión de los Presupuestos de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

9. EL CONTROL PRESUPUESTARIO Y SUS MODALIDADES.

- La evaluación y supervisión de las reglas fiscales. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Red de instituciones fiscales independientes y Consejo Fiscal Europeo.
- El control presupuestario y sus modalidades. Control interno, externo, y político de la actividad económica y presupuestaria de las distintas Administraciones públicas.
- Instituciones de control: Intervención General de la Administración del Estado y otros órganos de control interno. El Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control externo de las Comunidades Autónomas. El Tribunal de Cuentas Europeo.

10. RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y DEL GASTO PÚBLICO.

- Los ilícitos en el ámbito presupuestario y del gasto público. Sistematización.
- Responsabilidad contable por infracciones presupuestarias.
- Delitos e infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria, de subvenciones públicas y protección de la información económica y contabilidad pública.
- La protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

Actividades docentes y Evaluación

Actividades docentes.

Clases Teóricas (dedicación: 70%).

Las clases teóricas tienen como finalidad transmitir al alumno conocimientos esenciales sobre cada uno de los puntos que integran el programa. El profesor podrá solicitar al alumno lecturas previas de materiales complementarios para el mejor aprovechamiento de las clases teóricas. A tales efectos se darán a conocer por el docente tales materiales con antelación suficiente a las respectivas clases teóricas.

Clases Prácticas (dedicación: 20%).

Las prácticas se harán de acuerdo a las indicaciones de cada docente. Podrán consistir en lecturas críticas de determinados documentos o sentencias, resolución de casos, debates, exposición de trabajos o comentarios, etc. En todo caso, cada profesor hará entrega a los alumnos, con la debida antelación, de las prácticas que resultarán evaluadas y los materiales necesarios para su realización.

Otras Actividades (dedicación: 10%).

Tutorías programadas para la dirección y seguimiento de las clases prácticas y para orientar al alumno sobre el proceso de aprendizaje y resolución de dudas. Asistencia y participación en seminarios, jornadas y conferencias, organizadas por el Departamento, directamente o en colaboración con otras instituciones, que tengan relación con el contenido de las enseñanzas teóricas y prácticas.

Evaluación.

Exámenes (participación en la Nota Final: 60 al 70%).

La adquisición de conocimientos por el estudiante en el ámbito de la materia será evaluada teniendo en cuenta la realización de una o varias pruebas de carácter teórico/práctico (oral o escrito).

Otra actividad (participación en la Nota Final: 20 al 40%).

También se valorará la participación activa en las clases prácticas y realización de trabajos y casos presentados en las mismas.

Otra actividad (participación en la Nota Final: hasta el 10%).

Se podrá valorar la asistencia y participación en seminarios, jornadas y conferencias, organizadas por el Departamento, directamente o en colaboración con otras instituciones, que tengan relación con el contenido de las enseñanzas teóricas y prácticas.

Criterios de evaluación.

Se tendrá preferentemente en cuenta el logro de las competencias transversales, genéricas y específicas señaladas como prioritarias y, muy singularmente, la capacidad de aprender, exponer, escribir y razonar sobre la actividad presupuestaria de los distintos entes públicos y su control por las instituciones competentes.

En los exámenes escritos habrá completa información acerca del valor asignado a cada tipo de pregunta, existencia o no de coeficientes reductores en los tests, puntuación mínima requerida para aprobar, etc.

Para el supuesto de examen oral, éste se realizará en el día y hora que al efecto señale el profesor, en razón del número de alumnos que le hayan sido asignados y de las disponibilidades de los recursos personales y materiales con los que se cuente, y siempre dentro de las fechas fijadas por el Decanato.

[Omitimos aquí el apartado de «Bibliografía básica» que aparece en la guía oficial de la asignatura, por quedar ampliado en el punto siguiente de Fuentes de estudio y conocimiento].

Previsión de posibles escenarios para el curso 2021/2022 como consecuencia del COVID-19

Teniendo en cuenta que es necesario adelantarse a los posibles escenarios que pueden concretarse para el desarrollo del curso 2021-22, como consecuencia del COVID-19, las guías docentes de las asignaturas deben prever medidas adecuadas para afrontar:

1. Total presencialidad en el desarrollo de las actividades docentes y evaluación de las asignaturas (contenido habitual de la guía docente).

2. Un sistema bimodal: combinación de clases presenciales y online síncronas e interactivas (en función del volumen del grupo y restricciones de capacidad de aulas marcadas por las autoridades).
3. Suspensión de actividades formativas presenciales, incluidos exámenes (nuevos rebrotes/nuevo decreto de Estado de alarma, etc.).

Consecuentemente, para aquellos aspectos que no se encuentren determinados de forma expresa en el contenido habitual de la guía docente, en lo referente a la no presencialidad, se especifica, en los siguientes apartados, cómo deben desarrollarse las actividades docentes (lo que comprende: clases teóricas y prácticas seminarios y tutorías), el sistema de evaluación de la asignatura, los criterios de evaluación y la revisión de las calificaciones.

Actividades docentes.

Escenario de no presencialidad (y para modalidad online).

1. La docencia teórica de la asignatura, las actividades prácticas y las tutorías, así como la coordinación docente de la misma y los actos de revisión de las calificaciones, se realiza de forma no presencial, utilizando los recursos y herramientas en línea a disposición de las Administraciones públicas y el personal docente, garantizando los derechos de la forma prevista en la legislación aplicable y asegurando, en cualquier caso, el acceso de todos los docentes y los alumnos en condiciones de seguridad sanitaria, privacidad de los datos, determinación de la identidad, calidad en la enseñanza e igualdad de condiciones.
2. Las actividades docentes se aplican a todos los alumnos, salvo que se justifique la imposibilidad o dificultad grave de acceso a los medios y planificación a distancia debidamente acreditados, en cuyo caso se adoptarán por el profesor responsable soluciones particulares proporcionales y equitativas.
3. Se mantiene el temario de la asignatura contenido en esta Guía y detallado en el programa proporcionado por el profesor responsable.
4. Los materiales docentes a utilizar por los alumnos para las actividades prácticas y para el aprendizaje teórico deben ser señalados por el profesor y accesibles en formato electrónico.
5. Toda la actividad docente se realizará utilizando el Campus Virtual UCM y, en su caso, los recursos que proporciona el servidor del correo oficial complutense.
6. Las clases teóricas se imparten con la utilización de recursos a distancia, en la forma que determine el profesor, priorizando la utilización de explicaciones

escritas (en diferentes formatos), video-clases (preferentemente que puedan quedar grabadas) y tutorías en directo (mediante correo, foro, chat, etc.).

7. Las actividades prácticas, a desarrollar a distancia, deben estar debidamente programadas con antelación de al menos cinco días lectivos y ha de proporcionarse todos los materiales, o el acceso a los mismos, para su realización.
8. En el caso de que las clases, prácticas, tutorías, exámenes y revisión de calificaciones supongan, total o parcialmente, la participación síncrona de los alumnos, en cualesquiera formas, se realizará en el horario de las clases establecido al inicio del curso académico por el Decanato y en el horario y calendario establecido al efecto. Las tutorías se mantienen hasta la realización de los exámenes.
9. Todas las actividades docentes deben hacerse de tal forma que sean recuperables, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, debidamente justificadas, en las que pueden encontrarse los alumnos, por trabajo en actividades esenciales, enfermedad, atención a dependientes y familiares o imposibilidad o grave dificultad en el acceso digital, entre otras circunstancias.

Evaluación.

El sistema evaluación, para el supuesto de no poder realizarse las pruebas finales de forma presencial, con referencia al método de evaluación y los porcentajes correspondientes debe adecuarse a la Guía de modalidades de evaluación online ante la emergencia del Covid-19 para la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Exámenes (participación en la Nota Final: Entre el 60 y el 90%).

Se realizarán una o varias pruebas, orales o escritas, de carácter teórico y/o práctico, a decidir por cada profesor.

El examen final online se realizará a través de las herramientas del campus virtual, con tiempo limitado para la contestación de las preguntas. Caben varias opciones posibles:

- Preguntas cortas con desarrollo temporizado.
- Exámenes tipo test.
- Exámenes con tipo test y parte de redacción.
- Exámenes orales.

La determinación concreta del tipo de examen final online de los descritos, así como el porcentaje concreto que se le atribuye a esta prueba final, corresponde al

profesor, debiendo ser comunicada a sus grupos y publicitada de forma permanente en el campus virtual de la asignatura.

Esta prueba, según indicaciones del Decanato de la Facultad de Derecho, tendrá un valor del 100% de la nota, en todo caso, para aquellos alumnos que no hubieran podido realizar la evaluación continua por sus circunstancias particulares derivadas de la situación excepcional de Covid-19.

Evaluación continua (participación en la Nota Final: entre el 10 y el 40%).

La otra actividad de evaluación continuada está constituida por la realización de pruebas de carácter práctico a través de las herramientas del campus virtual, que acreditan la capacitación para resolver situaciones prácticas en cada uno de los temas del programa.

Se podrá realizar alguna prueba de evaluación intermedia.

Se computarán las pruebas de carácter práctico realizadas con anterioridad a las clases online o, si éstas no se hubieran producido, por una prueba práctica adicional a los exámenes.

La determinación concreta del tipo de prueba/s que constituye esta otra actividad de evaluación continuada, así como el porcentaje concreto que se le atribuye a la misma, corresponde al profesor y deberá ser comunicada a sus grupos y publicitada de forma permanente en el campus virtual de la asignatura.

Criterios de evaluación.

Los pesos de la metodología online se aplicarán en la convocatoria ordinaria y extraordinaria.

Las actividades de realización asincrónica (casos prácticos que figuran en el campus virtual), que no se hayan podido realizar durante la situación excepcional provocada por el Covid-19 son recuperables para la convocatoria extraordinaria.

Revisión de calificaciones.

El cambio de metodología en la evaluación, impuesto por las excepcionales circunstancias, no alterará los plazos y procedimientos de revisión y reclamación de las calificaciones con las únicas modificaciones ya señaladas de tramitación, audiencia y resolución a distancia.

Examen escrito:

Finalizado el examen, se podrá colgar en el Campus Virtual la solución a cada una de las preguntas de la parte teórica (test o preguntas de otro tipo) y, en su caso, también de los supuestos prácticos, si se incluyen en el examen.

Una vez publicadas las notas (provisionales) en UCMNET, las dudas sobre la calificación se resolverán por correo electrónico a través del Campus Virtual, respetando los plazos establecidos por la normativa (4 días hábiles desde la publicación de las calificaciones). En el correo se consignará como asunto “revisión calificación”.

Examen oral:

Revisión online por videoconferencia, que será grabada, al igual que la prueba final realizada en esta modalidad (para su conservación de conformidad con la normativa aplicable).

Fuentes de estudio y conocimiento

1. Derecho español.

A) Legislación estatal.

- Constitución.

- [Constitución española](#) (CE).

- Comunidades Autónomas.

- [Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas](#) (LOFCA). Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre.
- [Ley del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común](#). Ley 22/2009, de 18 de diciembre.
- [Ley que aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco](#). Ley 12/2002, de 23 de mayo.
- [Ley que aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra](#).
- [Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial](#).
- [Real Decreto-ley para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores](#).
- [Real Decreto-Ley de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento](#).
- [Real Decreto-ley de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas](#).
- [Real Decreto-ley de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas](#).

- Entidades Locales.

- [Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#).
- [Desarrollo de la Ley reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos](#).

- **Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

- [Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.](#)
- [Reglamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales.](#)
- [Responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.](#)
- [Creación de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas.](#)
- [Metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores.](#)
- [Obligaciones de suministro de información de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.](#)
- [Cálculo de las previsiones de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía.](#)
- [Requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.](#)

- **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.**

- [Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.](#)
- [Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.](#)
- [Información y procedimientos de remisión a disposición AIReF.](#)

- **Presupuestos.**

- [Ley General Presupuestaria](#) (LGP). Ley 47/2003, de 26 de noviembre.
- [Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.](#)
- [Desarrollo del artículo 63 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.](#)
- [Modificaciones presupuestarias y compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.](#)
- [Normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas.](#)

- **Gastos reservados.**

- [Ley reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.](#)

- **Subvenciones públicas.**

- [Ley General de Subvenciones.](#)
- [Reglamento de la Ley General de Subvenciones.](#)
- [Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones.](#)

- **Ordenación de pagos.**

- [Procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado.](#)
- [Ordenación del pago y pago material en divisas.](#)
- [Procedimiento de pagos en divisas.](#)

- **Anticipos de caja fija.**

- [Anticipos de Caja fija.](#)
- [Normas para el desarrollo y aplicación de los anticipos de caja fija.](#)

- **Pagos a justificar.**

- [Pagos librados «a justificar».](#)
- [Normas para el desarrollo y aplicación de los pagos librados a justificar.](#)

- **Pagos en el exterior.**

- [Gestión de gastos y pagos en el exterior.](#)
- [Seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.](#)
- [Aplicación de las normas sobre fondos disponibles en los servicios del exterior.](#)

- **Control interno.**

- [Régimen del control interno por la Intervención General de la Administración del Estado.](#)
- [Instrucciones sobre función interventora.](#)
- [Ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.](#)
- [Instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente.](#)
- [Instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública.](#)
- [Ejercicio de la función interventora en contratos del sector público y encargos a medios propios.](#)

- [Ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.](#)
- [Ejercicio de la función interventora en convenios y transferencias a comunidades autónomas.](#)
- **Control externo. Tribunal de Cuentas.**
 - [Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.](#)
 - [Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.](#)
- **Responsabilidades.**
 - [Ley Orgánica del Código Penal.](#)
 - [Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)
 - [Expedientes administrativos de responsabilidad contable.](#)

B) Legislación autonómica.

- **Leyes de Finanzas de las Comunidades Autónomas.**
 - [Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de **Andalucía**.
 - [Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio](#), del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de **Aragón**.
 - [Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio](#), por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de **Asturias**.
 - [Ley 14/2014, de 29 de diciembre](#), de finanzas de la Comunidad Autónoma de las **Illes Balears**.
 - [Ley 11/2006, de 11 de diciembre](#), de la Hacienda Pública de **Canarias**.
 - [Ley 14/2006, de 24 de octubre](#), de Finanzas de **Cantabria**.
 - [Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de **Castilla-La Mancha**.
 - [Ley 2/2006, de 3 de mayo](#), de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de **Castilla y León**.
 - [Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre](#), por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de **Cataluña**.

- [Ley 5/2007, de 19 de abril](#), General de Hacienda Pública de **Extremadura**.
- [Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de **Galicia**.
- [Ley 11/2013, de 21 de octubre](#), de Hacienda Pública de **La Rioja**.
- [Ley 9/1990, de 8 de noviembre](#), reguladora de la Hacienda de la Comunidad de **Madrid**.
- [Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la **Región de Murcia**.
- [Ley Foral 13/2007, de 4 de abril](#), de la Hacienda Pública de **Navarra**.
- [Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del **País Vasco**.
- [Ley 1/2015, de 6 de febrero](#), de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la **Comunidad Valenciana**.

C) Obras generales y publicaciones periódicas.

- **Manuales de la asignatura.**

- CAZORLA PRIETO, L. M.^a: Derecho financiero y tributario. Parte general, Aranzadi, última edición.
- MARTÍN QUERALT, J. et alii: Curso de Derecho financiero y tributario, Tecnos, Madrid, última edición.
- MARTÍNEZ GINER, L. A. et alii: Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos. Tirant lo Blanch, Valencia, última edición.
- MARTINEZ LAGO, M.A. et alii: Lecciones de Derecho Financiero y Tributario, Iustel, Madrid, última edición.
- MENÉNDEZ MORENO, A. et alii: Derecho financiero y tributario. Lecciones de Cátedra, Lex Nova, Valladolid, última edición.
- PASCUAL GARCÍA, J. et alii: Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control, Boletín Oficial del Estado, Madrid, última edición.
- PÉREZ ROYO, F. et alii: Derecho financiero y tributario. Parte general, Civitas, Madrid, última edición.

- Recopilaciones normativas.

- Se recomienda la utilización de los Códigos electrónicos publicados por la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, ofrecidos para su descarga gratuita en los formatos electrónicos PDF y ePUB, aunque pueden adquirirse también en soporte papel. Citamos los que resultarían más recomendables para la preparación de la asignatura:
 - [Código de Legislación Financiera](#).
 - [Código de Normativa Presupuestaria](#).
 - [Ley General Presupuestaria y normas complementarias](#).
 - [Control del Gasto de la Administración del Estado](#).
 - [Control del Gasto en las Haciendas Locales](#).
- También pueden resultar de interesante consulta estos otros:
 - [Código de Derecho constitucional](#).
 - [Estatutos de Autonomía](#).
 - [Código Parlamentario \(normativa estatal\)](#).
 - [Código de Derecho administrativo](#).
 - [Código de Contratos del Sector Público](#).
 - [Transparencia y buen gobierno](#).
 - [Código de la estructura de la Administración General del Estado](#).
 - [Código de la estructura de la Administración Institucional del Estado](#).
 - [Código de Régimen Local](#).
 - [Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción](#).

- Publicaciones periódicas.

- Se citan a continuación diversas Revistas de especial interés para la asignatura, con sus enlaces al [portal bibliográfico Dialnet](#) de la Universidad de La Rioja.
- [Auditoría Pública](#) (desde 1995).
- [Civitas-Revista Española de Derecho Financiero](#) (desde 1974).
- [Crónica Presupuestaria](#) (desde 2013).
- [Documentos del Instituto de Estudios Fiscales](#) (desde 2000).

- [Estudios constitucionales. Revista del Centro de Estudios Constitucionales](#) (desde 2003).
- [European journal of law and economics](#) (desde 2000).
- [Presupuesto y Gasto Público](#) (desde 1979).
- [Quincena Fiscal](#) (desde 1992).
- [Revista de Administración Pública](#) (desde 1950).
- [Revista de las Cortes Generales](#) (desde 1984).
- [Revista Española de Control Externo](#) (desde 1999).
- [Revista española de Derecho administrativo](#) (desde 1974).
- [Revista española de Derecho constitucional](#) (desde 1981).
- [Revista General de Derecho Administrativo](#) (desde 2002).
- [Revista general de derecho constitucional](#) (desde 2006).
- [Revista General de Derecho Europeo](#) (desde 2003).
- [Revista Controle](#) (desde 2005).
- [Revue française de finances publiques](#) (desde 1983).

D) Fuentes de información en Internet.

- Las referencias siguientes enlazan directamente con los sitios web de Internet.
 - [Congreso de los Diputados](#).
 - [Cuadernos de Política Fiscal](#).
 - [Equilibrio y Disciplina Presupuestaria](#) (Grupo de investigación).
 - [Instituto de Estudios Fiscales](#).
 - [Lecturas de Derecho Financiero y Tributario](#).
 - [Materiales de Derecho Financiero y Tributario](#).
 - [Ministerio de Hacienda](#).
 - [Presidencia del Gobierno](#).
 - [Senado](#).
 - [Tribunal Constitucional](#).
 - [Tribunal de Cuentas](#).

- [Tribunal Supremo](#).
 - Específicos sitios de interés en materia presupuestaria son los que brinda el Ministerio de Hacienda. Dejamos algunos enlaces a continuación:
 - [Normativa de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022](#).
 - [Presupuestos Generales del Estado para 2021](#).
 - [Presupuestos Generales del Estado. Ejercicios anteriores](#) (años 1996 a 2020).
 - [Datos presupuestarios de las Comunidades Autónomas](#).
 - [Datos presupuestarios de las Entidades Locales](#) (años 2014 a 2021).
 - [Informe Económico Financiero](#) (años 2000 a 2021).
 - [Estadísticas presupuestarias](#) (años 2005 a 2021).
 - [Central de información económico-financiera](#).
 - Portal web de la [Intervención General de la Administración del Estado](#).
-

2. Derecho de la Unión Europea.

A) Instituciones.

- [Web oficial de la Unión Europea](#).
- [Parlamento Europeo](#).
- [Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea](#).
- [Comisión Europea](#).
- [Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#).
- [Tribunal de Cuentas Europeo](#).
- [Banco Central Europeo](#).
- [Comité Económico y Social Europeo](#).
- [Comité Europeo de las Regiones](#).

B) Legislación.

- [Eur-Lex](#) (Derecho de la Unión Europea).
- [Tratados vigentes](#).
- [Síntesis de la Legislación de la UE](#).

- [EuroVoc](#) (Tesauro multilingüe y multidisciplinario de la UE).
- [Presupuesto en línea](#).

C) Fichas temáticas sobre la Unión Europea.

Las «[Fichas temáticas sobre la Unión Europea](#)» son publicadas en el sitio web del **Parlamento Europeo**. Las fichas se dividen en cinco capítulos: 1) Funcionamiento de la Unión Europea; 2) Economía, ciencia y calidad de vida; 3) Cohesión, crecimiento y empleo; 4) Ciudadanos: derechos fundamentales, seguridad y justicia; y 5) Relaciones exteriores de la Unión, y son elaboradas por los Departamentos Temáticos y la Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica. La versión en línea de las fichas se revisa y actualiza periódicamente a lo largo del año, en cuanto el Parlamento Europeo aprueba decisiones o políticas importantes. Seguidamente aparecen los enlaces a las que resultan de mayor interés para la asignatura:

- 1. Funcionamiento de la Unión Europea.

- **1.1. La evolución histórica de la integración europea.**
 - [1.1.1. Los primeros Tratados](#)
 - [1.1.2. La evolución hacia el Acta Única Europea](#)
 - [1.1.3. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam](#)
 - [1.1.4. El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa](#)
 - [1.1.5. Tratado de Lisboa](#)
- **1.2. El sistema jurídico de la Unión Europea y los procedimientos de adopción de decisiones.**
 - [1.2.1. Las fuentes y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea](#)
 - [1.2.2. El principio de subsidiariedad](#)
 - [1.2.3. Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones](#)
 - [1.2.4. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones](#)
 - [1.2.5. El procedimiento presupuestario](#) (reproducida en el capítulo 10)
- **1.3. Las instituciones y los órganos de la Unión Europea.**
 - [1.3.1. El Parlamento Europeo: evolución histórica](#)
 - [1.3.2. El Parlamento Europeo: competencias](#)
 - [1.3.3. El Parlamento Europeo: organización y funcionamiento](#)

- [1.3.4. El Parlamento Europeo: modalidades de elección](#)
- [1.3.5. El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales](#)
- [1.3.6. El Consejo Europeo](#)
- [1.3.7. El Consejo de la Unión Europea](#)
- [1.3.8. La Comisión Europea](#)
- [1.3.9. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#)
- [1.3.10. Las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#)
- [1.3.11. El Banco Central Europeo](#)
- [1.3.12. El Tribunal de Cuentas](#) (reproducida en el capítulo 11)
- [1.3.13. El Comité Económico y Social Europeo](#)
- [1.3.14. El Comité de las Regiones](#)
- [1.3.15. El Banco Europeo de Inversiones](#)
- [1.3.16. El defensor del pueblo europeo](#)
- **1.4. Financiación.**
 - [1.4.1. Los ingresos de la Unión Europea](#) (reproducida en el capítulo 10)
 - [1.4.2. Los gastos de la Unión Europea](#) (reproducida en el capítulo 10)
 - [1.4.3. El marco financiero plurianual](#) (reproducida en el capítulo 10)
 - [1.4.4. La ejecución del presupuesto](#) (reproducida en el capítulo 10)
 - [1.4.5. El control presupuestario](#) (reproducida en el capítulo 11)
 - [1.4.6. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea](#) (reproducida en el capítulo 12)
- **2. Economía, ciencia y calidad de vida.**
 - **2.1. El mercado interior.**
 - [2.1.1. El mercado interior: principios generales](#)
 - [2.1.2. La libre circulación de mercancías](#)
 - [2.1.3. Libre circulación de capitales](#)
 - [2.1.4. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios](#)
 - [2.1.5. La libre circulación de trabajadores](#)

- (...)
 - [2.1.10. Los contratos públicos](#)
 - [2.1.11. El Derecho de sociedades](#)
 - (...)
- **2.6. La unión económica y monetaria, la política fiscal y la política de competencia.**
 - [2.6.1. Historia de la unión económica y monetaria](#)
 - [2.6.2. Las instituciones de la unión económica y monetaria](#)
 - [2.6.3. La política monetaria europea](#)
 - [2.6.4. La gobernanza económica](#) (reproducida en el capítulo 4)
 - [2.6.5. La unión bancaria](#)
 - [2.6.6. El marco de la Unión para las políticas presupuestarias](#) (reproducida en el capítulo 4)
 - [2.6.7. La supervisión macroeconómica](#) (reproducida en el capítulo 4)
 - [2.6.8. La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión](#) (reproducida en el capítulo 4)
 - [2.6.9. La política fiscal general](#)
 - [2.6.10. Los impuestos directos: la fiscalidad de las personas físicas y de las sociedades](#)
 - [2.6.11. Los impuestos indirectos](#)
 - [2.6.12. La política de competencia](#)
 - [2.6.13. La política de servicios financieros](#)
 - [2.6.14. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera \(SESF\)](#)
- **3. Cohesión, crecimiento y empleo.**
 - **3.1. La política regional y de cohesión.**
 - [3.1.1. La cohesión económica, social y territorial](#)
 - [3.1.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional \(FEDER\)](#)
 - [3.1.3. El Fondo de Cohesión](#)
 - [3.1.4. El Fondo de Solidaridad](#)

- [3.1.5. La cooperación territorial europea](#)
- [3.1.6. La nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas \(NUTS\)](#)
- [3.1.7. Las regiones ultraperiféricas \(RUP\)](#)
- (...)
- [3.1.9. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial \(AECT\)](#)
- [3.1.10. Fondo de Transición Justa](#)
- [3.1.11. Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa \(REACT-UE\)](#)
- **3.2. La política agrícola común (PAC).**
 - [3.2.1. La política agrícola común \(PAC\) y el Tratado](#)
 - [3.2.2. La financiación de la PAC](#)
 - [3.2.3. Los instrumentos de la PAC y sus reformas](#)
 - [3.2.4. El primer pilar de la PAC: I — La organización común de mercados agrícolas \(OCM\)](#)
 - [3.2.5. El primer pilar de la política agrícola común \(PAC\): II — los pagos directos a las explotaciones](#)
 - [3.2.6. El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural](#)
 - (...)
 - [3.2.10. La política agrícola común en cifras](#)
 - (...)
- **3.3. La política pesquera común.**
 - (...)
 - [3.3.4. Las ayudas estructurales a la pesca](#)
 - (...)
 - [3.3.9. La pesca europea en cifras](#)
 - (...)
- **3.5. Las redes transeuropeas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones.**
 - (...)

- [3.5.2. La financiación de las redes transeuropeas](#)
- (...)
- **4. Ciudadanos: derechos fundamentales, seguridad y justicia.**
 - **4.1. Los derechos individuales y colectivos.**
 - [4.1.1. Los ciudadanos de la Unión Europea y sus derechos](#)
 - [4.1.2. La protección de los valores del Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea](#)
 - [4.1.3. La libre circulación de personas](#)
 - [4.1.4. El derecho de petición](#)
 - [4.1.5. La iniciativa ciudadana europea](#)
 - **4.2. Un espacio de libertad, seguridad y justicia.**
 - [4.2.1. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales](#)
 - [4.2.2. La política de asilo](#)
 - [4.2.3. La política de inmigración](#)
 - [4.2.4. Gestión de las fronteras exteriores](#)
 - [4.2.5. La cooperación judicial en materia civil](#)
 - [4.2.6. La cooperación judicial en materia penal](#)
 - [4.2.7. La cooperación policial](#)
 - [4.2.8. La protección de los datos personales](#)
- **5. Relaciones exteriores de la Unión.**
 - **5.1. Las políticas de relaciones exteriores.**
 - [5.1.1. La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados](#)
 - [5.1.2. La política común de seguridad y defensa](#)
 - **5.2. Las relaciones comerciales exteriores.**
 - [5.2.1. La Unión Europea y sus socios comerciales](#)
 - [5.2.2. La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio](#)
 - [5.2.3. Los regímenes comerciales aplicables a los países en desarrollo](#)
 - **5.3. Política de desarrollo**

- [5.3.1. La política de desarrollo: resumen general](#)
- [5.3.2. La ayuda humanitaria](#)
- **5.4. Los derechos humanos y la democracia.**
 - [5.4.1. Derechos humanos](#)
 - [5.4.2. La promoción de la democracia y la observación de elecciones](#)
 - (...)

1. Introducción al Derecho presupuestario

1. El Derecho presupuestario como rama del Derecho financiero.

- El calificativo **financiero** caracteriza al Derecho financiero, dedicado al estudio y regulación de «**lo perteneciente o relativo a la hacienda pública**», excluyendo otras materias, como «*las cuestiones bancarias y bursátiles, o a los grandes negocios mercantiles*».
 - Entendido como *parte del ordenamiento jurídico*, el Derecho financiero está constituido por el «conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la obtención y gasto de los recursos monetarios necesarios para la actividad de los entes públicos».
 - Como *parte de la ciencia jurídica*, el Derecho financiero estudia esos principios y normas atinentes a la **Hacienda Pública** y a la **actividad financiera** realizada por los entes públicos.
- Dentro del Derecho financiero suelen identificarse los siguientes subsectores o «ramas» para resaltar las especificaciones de los principales institutos financieros:
 - **Derecho presupuestario**: gira en torno al gasto público y los Presupuestos.
 - **Derecho tributario**: se refiere al Tributo, sus clases y los procedimientos de aplicación de los mismos.
 - **Derecho de la Deuda pública**: se proyecta sobre los recursos crediticios, procedentes del endeudamiento de los entes públicos.
 - **Derecho financiero patrimonial**: tiene por objeto la gestión financiera de bienes y derechos de titularidad pública.

2. Definición del Derecho Presupuestario.

SAINZ DE BUJANDA, 1985.

- Rama del Derecho financiero integrada por el conjunto de normas y principios que determinan el régimen jurídico temporal de gestión, empleo y contabilidad de

los caudales que, derivados de la aplicación de los recursos, alimentan el Tesoro público.

- Elementos que comprende la anterior definición:
 - La gestión, empleo y contabilidad de los **ingresos públicos**.
 - El régimen jurídico de los **gastos públicos**.
 - El régimen jurídico del **Tesoro público**.
 - Puede concebirse en un sentido funcional, orgánico o subjetivo y objetivo (art. 90 LGP):

«Constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, las agencias estatales y el resto de entidades del sector público administrativo estatal... tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias».
 - La conformación de la **institución presupuestaria**.
 - El Presupuesto es el nexo de unión de los ingresos y gastos públicos, de la actividad financiera.

3. Presupuestos públicos (del Estado, de las Haciendas territoriales y de la Unión Europea).

- El calificativo «**presupuestario**» denota el contenido fundamental de aquél: lo perteneciente o relativo a los presupuestos de los entes públicos.
 - Cualquier presupuesto expresa el cómputo de ingresos y gastos, sea de personas, familias, empresas y también entes públicos.
 - En el Diccionario panhispánico del español jurídico, el **presupuesto** se define como una «*previsión de ingresos y programación de gasto durante un determinado período efectuados por cualquier ente que desarrolle una actividad financiera, ya sea Administración, empresa o familia*».
 - Tratándose de un **presupuesto público**, se puede entender como la «Expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que la administración de que se trate puede, como máximo, reconocer y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante un ejercicio económico».
 - En el mismo Diccionario se reflejan varios sublemas que resultan de interés:
 - **Presupuestos generales del Estado:** «Expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por

cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal, así como de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, y que deberá atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria».

- **Presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA):** «Expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la comunidad y sus organismos dependientes, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, que deberá atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y en la cual se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a la comunidad».
- **Presupuestos generales de las Entidades Locales (EELL):** «Expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, que deberá atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y en la cual se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a la corporación local».
- **Presupuesto general de la Unión Europea (UE):** «Plan financiero anual de la Unión en el que se recogen las previsiones de todos los ingresos y gastos de la UE sobre la base de los principios presupuestarios de unidad y veracidad, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta, universalidad, especialidad, buena gestión financiera y transparencia; y en el que se autorizan anualmente los importes máximos tanto de gastos como de ingresos disponibles».

4. Perspectiva constitucional y finalidad esencial del Derecho presupuestario.

- En el estudio del Derecho presupuestario ha preponderado una **visión política**, lo que ha determinado que:
 - Se haya prestado una atención destacada a los aspectos jurídico-políticos de la **ley de Presupuestos**.
 - También de la distribución de competencias entre el **legislativo** y el **ejecutivo** dentro del **ciclo presupuestario** de elaboración, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos del Estado.
- Hoy sigue siendo necesaria esta **perspectiva constitucional** sobre la institución presupuestaria, pero conviene atender también a otra dimensión que igualmente

tiene relevancia constitucional y que destacaría los **derechos de los ciudadanos** frente al Estado prestador de bienes y servicios públicos o al Estado deudor de sumas de dinero a los particulares.

- Por otro lado, y aunque ello estaba claro ya sin que se hubiese desatado la crisis provocada por el coronavirus, resulta difícil concebir al Presupuesto del Estado como un vehículo de política económica capaz de resolver, por sí solo, los graves problemas financieros que se ventilan en la actualidad.
- El Presupuesto estatal representa solamente una pieza más del amplio rompecabezas en el que intervienen distintos niveles de organización de la Hacienda Pública que deben ser atendidos en sus múltiples conexiones, lo que obliga a considerar:
 - Los principios, caracteres y régimen jurídico de otros Presupuestos, destacadamente el de la Unión Europea y los de las Haciendas territoriales inferiores (CCAA y EELL), explicando las relaciones financieras que se procuran entre sí.
- Antes de abordar estos temas, se ha de resaltar **la idea principal que rige al Derecho presupuestario**, como al conjunto del Derecho financiero, que **es el control de los ingresos y gastos públicos**.
 - Ello se fundamenta en la naturaleza coactiva de los ingresos tributarios.
 - La mayor atención prestada al *Tributo*, dada su destacada posición entre las fuentes generadoras de ingresos públicos, permitiría identificar el Derecho tributario con la ordenación jurídica de los ingresos.
 - También en la debida aplicación de las partidas que figuran en los presupuestos de cualquier ente público.
 - En relación con el gasto público, el Presupuesto aparece como el principal instrumento para la asignación de los recursos a las necesidades colectivas.
- El Derecho presupuestario representa, así, la **ordenación jurídica del gasto público y del control de la Hacienda Pública**.

5. Hacienda pública, Administraciones públicas y sector público.

- A la **Hacienda pública** (HP) se refiere el Diccionario panhispánico del español jurídico, conceptuándola como un «*conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a las distintas administraciones*».

- Cuando se alude a la HP, pueden observarse diversos sentidos o acepciones de estos términos, todos ellos relacionados pero, a la vez, diferenciados entre sí:
 - **La Hacienda pública en un sentido subjetivo**, para referirnos a la organización o parte del aparato administrativo de los entes públicos que llevan a cabo la actividad financiera de los mismos (v. gr.: Ministerio de Hacienda, Agencia Tributaria, etc.).
 - **La Hacienda pública en sentido objetivo** es una masa patrimonial, un conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico y de titularidad pública (estatal, autonómica o local).
 - El sentido objetivo de la Hacienda pública pone el énfasis en su *estructura*, en su constitución misma, integrada por derechos y obligaciones de contenido económico y de titularidad pública.
 - **La Hacienda pública en sentido funcional** expresa una función pública, una actividad —la **actividad financiera**— de los entes públicos que se concreta en la provisión y asignación de los recursos dinerarios precisos para sus necesidades y la garantía de su aplicación efectiva a las mismas; en definitiva, en la recaudación de los ingresos y en la realización de los gastos públicos y el control de la Hacienda pública.
 - En este sentido funcional se puede decir que Hacienda y actividad financiera son una misma cosa, resaltando el aspecto dinámico de la financiación (cobertura del gasto, de las necesidades de los entes públicos).
 - Dado que la actividad financiera pública es realizada por Administraciones públicas, las normas de Derecho financiero referentes a esta actividad tienen grandes puntos de contacto con el Derecho administrativo.
 - En algunas construcciones jurídicas, entroncadas con la concepción institucional del ordenamiento jurídico, se ha utilizado el concepto de **Hacienda pública en un sentido normativo**, definiendo así una *institución* u *ordenamiento jurídico* equivalentes, en definitiva, al Derecho financiero, entendido, a la vez, como el ordenamiento de la Hacienda y la parte de la ciencia jurídica que lo estudia.
- La Constitución española (CE) se refiere a la **Hacienda Pública** en contadas ocasiones:
 - En el art. 94.1 CE, para requerir la previa autorización de las Cortes Generales a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de «*Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública*».

- En el Título VII (arts. 128 a 136 CE) dedicado a la «*Economía y Hacienda*».
- En la llamada *Constitución territorial*, refiriéndose a:
 - Las «**Haciendas locales**» en el art. 142 CE, significando que estas «deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».
 - Al señalar la competencia exclusiva del Estado sobre la «**Hacienda general y Deuda del Estado**» en el art. 149.1.14.^a CE.
 - Al significar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas habrá de ejercerse «*con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*» en el art. 156.1 CE.
- En la legislación derivada destaca la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), donde se conceptúa a la **Hacienda pública estatal** de una manera objetiva, como «*el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos*» (art. 5.1 LGP).
- El concepto de **Administración pública** se refiere al conjunto de organismos y dependencias incardinados en el poder ejecutivo.
 - El Título V de la Constitución recoge en su rúbrica —«*Del Gobierno y de la Administración*»— y señala el art. 103.1 CE la finalidad (servir a los intereses generales) y principios que la informan (objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento a la ley y al Derecho).
 - De las diversas referencias que se hacen a las *Administraciones públicas* en el texto constitucional, sobresale su sujeción al **principio de legalidad** para poder «*contraer obligaciones financieras y realizar gastos*» (art. 133.4 CE) y también la adecuación de sus actuaciones al *principio de estabilidad presupuestaria* consagrado en el art. 135.1 CE; precepto éste en el que se distinguen las respectivas posiciones del *Estado*, *Comunidades Autónomas* y *Entidades Locales* en relación con dicho principio.
- Por **sector público** —como noción contrapuesta al sector privado—, se indica también un conjunto de entidades que intervienen en la actividad económica y financiera.

- Suele aludirse a los *subsectores* (estatal, autonómico, local) de dicha noción que, en conjunto, comprendería la total intervención pública sobre la economía.
 - Al **sector público español** se refieren el art. 128.2 CE, contemplando la posibilidad de reservar al mismo recursos o servicios esenciales mediante ley, y el art. 136.1 CE, encomendando su control al supremo órgano fiscalizador que es el Tribunal de Cuentas.
- Todos estos conceptos (Hacienda pública, Administraciones públicas y sector público) se encuentran relacionados, pero no se deben confundir.
- Hay un conjunto de organismos y entidades del sector público que tienen la condición de Administración (sector público administrativo), mientras que otros carecerán de la misma por integrarse en otros subsectores (empresarial o fundacional) de las Administraciones Públicas.
 - Los primeros se regirán por las leyes administrativas y financieras, los segundos por el derecho privado.

6. Derechos y obligaciones de la Hacienda Pública.

- Los **derechos** y **obligaciones** constituyen, respectivamente, el **Haber** y el **Debe** de la Hacienda Pública.

DEBE	HABER
Necesidades públicas que deben ser atendidas.	Recursos o fuentes de financiación del gasto público.
Obligaciones económicas nacidas de las leyes, actos y hechos que las generen.	Derechos económicos (a la aplicación de los recursos).
Gasto público ordenado presupuestariamente.	Ingresos públicos derivados de esa aplicación.
Pagos públicos: extinción de las obligaciones.	Cobros públicos.

- En el lado activo se encuentran los tributos, rendimientos procedentes de su patrimonio y producto de las operaciones de la Deuda Pública, aparte de otros recursos económicos.
 - En el pasivo se hallan las obligaciones económicas surgidas de las leyes, negocios jurídicos y de los hechos o actos que las generen.
- Ambas situaciones —activa y pasiva— se corresponden con la estructura objetiva de la Hacienda de cualquier ente público.

- Sobre los **derechos y obligaciones de la Hacienda pública estatal**, el art. 5.1 LGP establece:
 - «La Hacienda Pública estatal está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos».
 - Los **derechos económicos**, o recursos, se distinguen en función de su naturaleza pública o privada. El dato esencial para diferenciarlos es que el ingreso correspondiente provenga o no del ejercicio de potestades administrativas:
 - Art. 5.2 LGP:** «Son derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los tributos y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que deriven del ejercicio de potestades administrativas».
 - Art. 19.1 LGP:** «La efectividad de los derechos de naturaleza privada de la Hacienda Pública estatal se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado».
 - Las **obligaciones económicas**.
 - Art. 20 LGP:** «...nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen».
- Derechos y obligaciones se reflejan también en la definición legal de los **Presupuestos Generales del Estado** (art. 32 LGP), al concebirse éstos como:
 - «...la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal».
 - *Obligaciones económicas* que, por lo que se refiere a los sujetos que integran el sector público administrativo, como máximo pueden reconocerse, y
 - *Derechos económicos* a reconocer durante el correspondiente ejercicio, de acuerdo con lo señalado en el artículo 33.2 a) y b) de la LGP.

7. Actividad financiera, gasto público y Presupuestos.

- La **actividad financiera** regulada y estudiada por el Derecho financiero es la atinente a la Hacienda Pública, en tanto que, realizada por distintos entes públicos.
- Ello deja fuera otros ámbitos donde *lo financiero* es sin duda relevante pero no procura la satisfacción de intereses colectivos.

- En tanto que los procesos de ingreso y gasto se desarrollan por las Administraciones públicas, ningún problema hay en señalar que la actividad financiera es una parte de la actividad administrativa.
- Suele distinguirse, en punto a su finalidad, una doble función:
 - **Función *fiscal***, por limitarse a la financiación del gasto público.
 - **Función *extrafiscal***, por cumplir otros objetivos (políticos, sociales, económicos) al margen de la cobertura del Presupuesto.
- Se ha caracterizado a la actividad financiera como una **realidad pluriproblemática**, dados los variados matices que presenta, susceptibles de estudio por diversas **ciencias financieras**:
 - Aspectos políticos: Política financiera.
 - Aspectos económicos: Economía financiera.
 - Aspectos sociológicos: Sociología financiera.
 - Aspectos contables: Contabilidad pública.
 - Aspectos jurídicos: Derecho financiero.
- Del **gasto público** se han dado diferentes concepciones doctrinales:
 - La **salida de fondos** del Erario público, cualquiera que sea la finalidad (BENNATI, BENTIVENGA).
 - El **destino a necesidades** económicas de la nación (FONROUGE) o a las necesidades colectivas (DUVERGER) o a las necesidades propias de los entes a los que sirve cualquier Hacienda Pública (VICENTE-ARCHE).
 - Su **conexión con el Presupuesto** (TROTABAS, SAINZ DE BUJANDA).
 - La aplicación al **cumplimiento de obligaciones públicas** (ZANOBINI).
 - Su realización por el Estado en el **ejercicio del poder** de mando (DUVERGER, FONROUGE).
 - Su **conexión con los fines del Estado** (INGROSSO, CARRETERO PÉREZ) o con la **prestación de los servicios públicos** (TROTABAS, AMORÓS RICA).
 - MARTÍNEZ GINER propone entender el gasto público como «la actividad consistente en la aplicación por parte de las autoridades públicas de los recursos financieros obtenidos destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que le son propias, y en particular, los fines constitucionalmente asignados».

- Entre los autores españoles, BAYONA DE PEROGORDO ha procurado realizar una sistematización paralela a la efectuada por SAINZ DE BUJANDA en relación con el “Haber” de la Hacienda Pública, proponiendo una triple perspectiva para la consideración del fenómeno jurídico del gasto público:
 - **Primer nivel:** el gasto debe analizarse como un conjunto de **institutos jurídicos**, en su manifestación de **necesidades públicas**, cuya satisfacción exige el empleo de recursos públicos.
 - **Segundo nivel:** es el de las diversas **relaciones jurídicas de gasto público**, partiendo de la consideración, como objeto central de análisis, de la **función financiera de gasto público**, esto es, del conjunto de potestades atribuidas al ente público en materia de gasto, cuyo ejercicio le es necesario por mandato de la ley.
 - **Tercer nivel:** el gasto público se presenta como una **salida de fondos** de las cajas públicas. Desde esta perspectiva, deben ser estudiados los órganos competentes en la materia, así como el procedimiento a seguir para disponer de los fondos y, singularmente, el Plan de disposición de fondos del Tesoro público o, más modernamente, el presupuesto monetario (art. 106 LGP).
- El **Presupuesto** representa un instituto centralizador y unificador de la actividad financiera, como el Tesoro Público o el propio Tributo.
- Del Presupuesto se han dado diferentes definiciones que lo asocian con la idea de un plan de la actividad financiera:
 - FERREIRO LAPATZA: todo el proceder financiero puede describirse como un desarrollo del plan que anualmente sirve de pauta para la adopción de las decisiones financieras. El uso del plan —que resulta ser algo descriptivo, que por lista, nombres o partidas se hace de una cosa determinada— es común a todas las unidades de decisión económica y así, también existe en la Hacienda Pública.
 - NAHARRO MORA: «la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un período de tiempo determinado».
 - NEUMARK: «el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos».
 - DUVERGER: "el programa en el que se traza la actuación gubernamental para un año».

8. Significación histórica del Presupuesto.

- El Presupuesto es «el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda, hasta de la forma de sus instituciones políticas y sociales, como que en él se reúnen todos los servicios públicos y todas las cargas que pesan sobre el contribuyente» (FERNÁNDEZ Y GONZÁLEZ, 1872).
- Puede decirse entonces que el Presupuesto es, sobre todo, un *instituto histórico*, cuyas características se perfilan merced al influjo de variadas circunstancias de tiempo y lugar.
- El Presupuesto, tal y como lo conocemos hoy en día, es (como sucede con muchas otras instituciones) el resultado de una larga evolución, cuyo punto de partida se encuentra en la idea difusa, que palpitaba en la conciencia medieval, según la cual el impuesto debía ser consentido por quienes debían pagarlo («*no taxation without representation*»); principio que alumbra las actuales competencias financieras de las Asambleas parlamentarias.
 - Cuando las trece colonias americanas se alzaron contra Gran Bretaña invocaron, entre otras razones, que la metrópoli había atentado a la libertad civil de los ciudadanos estableciendo impuestos sin su consentimiento. Así luce en la Declaración de Independencia leída en Filadelfia el 4 de julio de 1776.
 - Más tarde, ese principio que da sentido a la reserva de ley en materia tributaria («*nullum tributum sine lege*», «*no taxation without representation*») se recogería en la Declaración de Derechos aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789, donde se plasma también el derecho de la sociedad a pedir cuentas a todos sus agentes de los gastos de la Administración.
- Los primeros Presupuestos, como recordaba la STC 3/2003, de 16 de enero (FJ 3), «cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado».
 - El Presupuesto era, así, un acto de autorización de ingresos y gastos.
 - Se perdió esa característica integral a partir del **desdoblamiento del principio de legalidad financiera**, conformándose desde entonces como un acto de previsión contable de los ingresos «en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria)» que retiene, sin embargo, el pleno carácter de autorización parlamentaria de los gastos públicos, una «autorización que es indispensable para su efectiva realización (principio de legalidad presupuestaria)».

- SAINZ DE BUJANDA situaba esa bifurcación o desdoblamiento —para nuestro país— en la Constitución de 1869.
- Sin embargo, la Constitución de la Segunda República (art. 115) volvió a exigir la autorización anual, vía presupuestaria, para operar las exacciones tributarias que debían constar en el estado de ingresos de los Presupuestos.
- Numerosos autores han vinculado el Presupuesto con el régimen parlamentario. Así, por ejemplo, se ha dicho que el Derecho presupuestario constitucional surgió «como un valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, paralelo a todo el sistema de frenos característico del Estado representativo» (NAHARRO MORA, 1951).
- Otros autores consideran que erigir la aprobación del Presupuesto por la Asamblea representativa carecería de valor científico, por tratarse de un elemento puramente histórico y accidental.
- El Presupuesto en su sentido actual no surge hasta el siglo XIX, como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe la institución que analizamos como autorización del Legislativo al poder Ejecutivo.
- Puede concebirse la idea moderna del Presupuesto como producto de la combinación de tres factores:
 - La teoría de la división de poderes que, obviamente, da sentido a la limitación del poder Ejecutivo por el Legislativo.
 - La centralización del poder político, que permitirá la posibilidad de llevar a cabo una planificación financiera y presupuestaria.
 - La racionalidad que de esto último derivará, también, para la actividad de la Hacienda Pública.
- GARCÍA AÑOVEROS ha señalado que el Presupuesto se ha formado inspirándose en las ideas políticas que informaron al Estado liberal de Derecho:
 - Predominio de la representación popular en cuanto depositaria de la soberanía, de acuerdo con la concepción política propia del siglo XIX. De aquí surge:
 - El sistema de voto anual del Presupuesto, para no dejar las manos libres a la Administración.
 - El principio de especificación.
 - Desconfianza frente al poder Ejecutivo. De aquí derivan los principios de equilibrio, unidad y universalidad.

- Control riguroso, lo que propiciará:
 - Aparición de Tribunales de Cuentas.
 - Necesidad de aprobación por el Parlamento de la Cuenta General del Estado.

9. El Presupuesto como expresión jurídica del plan financiero.

- La institución presupuestaria puede ser considerada desde muy diversas perspectivas:
 - Desde un exclusivo punto de vista político, el Presupuesto constituye el instrumento en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan, de manera muy especial, a la marcha del Estado en su conjunto, así como de sus diferentes instituciones y, cómo no, a sus respectivas relaciones.
 - Para un economista lo fundamental del Presupuesto es que representa el plan económico de la actividad financiera, esto es: la ordenación de las necesidades públicas en virtud de la adopción de una serie de decisiones sobre recursos que son escasos.
 - A esa idea de «plan» responden la mayoría de las definiciones sobre el Presupuesto. Se trata así de un instrumento que periódicamente sirve de pauta para adoptar las decisiones financieras, con el fin de evitar actuaciones inconscientes. Es el programa del Gobierno llevado a cifras.
- Al margen de aspectos económicos, políticos, contables, etc., el **Presupuesto** representa una **institución jurídica** que tiene un **carácter normativo**.
- El profesor RODRÍGUEZ BEREIJO definió el Presupuesto como la **expresión jurídica del plan financiero del Estado**, esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas para un período de tiempo determinado.
 - Expresa, jurídicamente hablando, las obligaciones y los derechos, las potestades y deberes que competen a la Administración en materia financiera.
 - El Presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia jurídica al plan financiero del ente público. Normas jurídicas que consisten primordialmente en una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones.

La función redistributiva y misión del Presupuesto para la realización de los derechos.

Lectura recomendada, no evaluable.

La caracterización jurídica de la actividad financiera y su consecuente diferenciación de la actividad administrativa general se ha realizado sobre la base de resaltar el carácter «medial» o instrumental de la actividad financiera frente a la naturaleza «final» de la administrativa. Mientras que ésta devendría en la directa e inmediata realización de fines (enseñanza, asistencia sanitaria, defensa, seguridad, etc.), en cambio la actividad financiera no estaría satisfaciendo directamente necesidades colectivas, sino que se limitaría a facilitar los medios que posibilitan la actuación del resto de la Administración.

Aunque estemos de acuerdo con la distinción anterior, que suele lucir en los Manuales de Derecho financiero, merece realizar, no obstante, una matización: la actividad financiera, básica y preponderantemente, tiene esa naturaleza medial pero cumple al propio tiempo importantes fines colectivos como la redistribución de la renta y de la riqueza y otros de política económica no identificables con las obras y servicios públicos tradicionales realizados directamente por el resto del aparato administrativo, propios de una Hacienda Pública meramente «fiscal». Por ello puede señalarse que, desde la perspectiva del fin o interés tutelado por el conjunto del ordenamiento financiero —y que da coherencia y unidad al mismo—, sea el de procurar al ente público los medios necesarios para sus fines y asegurar el empleo de estos conforme a las decisiones tomadas por la representación política de los ciudadanos mediante la votación anual del Presupuesto.

Un tema íntimamente unido al anterior es el de una *justicia financiera global*, más allá de la mera justicia tributaria tradicional que suele reconocerse en garantía de los ciudadanos como contribuyentes y que operaría como selección del destino del gasto público en beneficio de los ciudadanos como colectividad. Tributos y gastos públicos están informados, en suma, por equivalentes criterios materiales de justicia que van más allá de requerir la legalidad formal de las decisiones que incumben a ambos institutos, presidiendo la relación de instrumentalidad que los ingresos guardan con los gastos públicos.

La unidad del Derecho financiero no es solamente una razón interna del mismo, sino que tiene carácter constitucional, al igual que la Hacienda Pública es una pieza central de la norma fundamental (CORTI, 2018). La conexión ingresos-gastos se funda en la Constitución, que establece el deber de contribuir mediante los tributos al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con la capacidad económica (art. 31.1 CE); de modo que aquéllos han de tener un fundamento constitucional y basarse en la necesidad de cobertura del gasto. Dicha conexión queda, por lo demás, fortalecida con la exigencia constitucional de que la justicia se procure no sólo a través del ingreso, sino también por medio del gasto público, al establecerse principios materiales que sujetan el deber de contribuir al gasto y la asignación equitativa de recursos que los poderes públicos deben efectuar (art. 31.2 CE).

A ello puede añadirse la propia tipología estatal que acogió la Constitución, el *Estado Social y Democrático de Derecho* (art. 1.1 CE), que constituye un principio estructural y valorativo supremo de todo el ordenamiento jurídico, incluido por supuesto el financiero, que impulsa en este campo la actuación redistributiva de bienes y rentas no sólo por medio del sistema tributario, sino además por una serie de políticas públicas que han de ir encaminadas a dar satisfacción a todo un conjunto de principios de política económica y social reconocidos también constitucionalmente (arts. 39 a 52 CE).

No hay, pues, una mera causa formal, derivada de la plasmación legal del deber de pagar impuestos, sino una causa material que la Constitución cifra en la cobertura de los gastos públicos, cosa que no puede considerarse a fondo perdido. Todos nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados, por lo que carece de sentido, por ejemplo, pedir rebajas fiscales al propio tiempo que querer que se garanticen plenamente los derechos. La libertad depende, en suma, de los impuestos. Y no se puede desconocer tampoco que los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyo públicos (HOLMES y SUNSTEIN, 2011). La necesidad de financiación de los derechos resulta palmaria y conecta su efectividad con la estructura de las acciones públicas y de las decisiones presupuestarias (CORTI, 2018).

La fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho proporciona un claro fundamento de una idea promocional y redistributiva del Derecho financiero; algo que debería haberse concretado en el Derecho tributario como un ordenamiento dirigido contra los ricos y del Derecho del gasto público a favor de los pobres, como sugería RODRÍGUEZ BEREJO (1976). La experiencia vivida desde que se aprobó la Constitución no revela, sin embargo, que esos hayan sido los presupuestos fundamentales orientadores del «gobierno de la Hacienda Pública», pero clarifica, en todo caso, la importancia de su significado para proteger o negar la practicidad real de los principios fundamentales de nuestro ordenamiento, como indicaba este autor (1978).

El carácter abierto de la Constitución de 1978 en cuanto al modelo económico dejó sin resguardo el simple juego de suma cero entre los ingresos y gastos públicos a que habría conducido una rígida «*golden rule*» de equilibrio presupuestario. Ello entraba dentro de la lógica del momento en que aquélla se redactó, cuando estaban en auge las ideas keynesianas sobre la ordenación de la actividad financiera, el papel del sector público en la economía y era imprescindible poner al día nuestro sistema de servicios públicos en el nuevo contexto democrático. Sin embargo, con la *Gran Recesión* de 2008 se trató de cerrar el círculo —aprovechando que las verdaderas reformas se habían producido ya en la instancia europea— y se incorporó el principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución, determinando un fin preponderante «frente a cualquier otro gasto», que marca la preferencia en el pago de los intereses y capital de la deuda pública (art. 135.3 CE).

La aprobación de esta «enmienda constitucional» llevó a que nos preguntáramos en otro lugar si no se había incorporado «una regla neutra

frente al Estado social y democrático de Derecho y lo único que tendremos que poner es la máxima diligencia contable para que los derechos económicos y sociales no cuenten con enfermizos niveles de protección», y ¿adónde nos llevará la mala combinación entre austeridad y gobierno pequeño? (GARCÍA ROCA y MARTÍNEZ LAGO, 2013). Ahora conocemos de sobra las respuestas y también lo erróneo de toda una política legislativa que elevó a los altares la estabilidad presupuestaria con sacrificio de los servicios públicos esenciales. El final no está escrito aún, pero la superación de la crisis del *Gran Confinamiento* provocada por la pandemia del COVID-19 no puede incurrir en los mismos errores.

Problemas como los apuntados, que se encuentran en la base de las preocupaciones jurídico-financieras, pertenecen también al interés de otros estudiosos de las ciencias sociales y, por supuesto, de otras ramas del Derecho. Los iuspublicistas tenemos el deber republicano de pensar y la interpretación constitucional de los fundamentos de la Hacienda Pública y la actividad financiera, del deber de contribuir y de la función de la deuda pública al sostenimiento del gasto, así como las restricciones que la estabilidad presupuestaria ha comportado, imponiendo un insoslayable marco de planificación de los Presupuestos futuros para que sean sostenibles, es algo que no puede desligarse de la primordial nota del ordenamiento financiero y que lo dirige esencialmente a controlar la actuación de la Hacienda Pública.

Hace unos años, en un estudio realizado para el Consejo General de la Abogacía Española sobre la financiación de los servicios de asistencia jurídica gratuita —por medio de subvenciones y compensaciones económicas articulados a través de créditos de transferencias en las leyes de Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas (MARTÍNEZ LAGO y ALMUDÍ CID, 2016)—, nos planteábamos ese tipo de problemas al ser conscientes de que interesaban al Derecho financiero «el estudio de las normas que regulan la asignación de los recursos públicos a esas atenciones, la decisión sobre cuánto gastar en Educación, en Defensa, en Sanidad, etc., así como las normas que rigen la efectiva realización de esas decisiones (la ejecución del gasto público) y, por último, el control de la correspondencia entre la asignación de recursos y su puesta en práctica. En resumen: los procesos jurídicos de asignación, ejecución y control del empleo de los recursos públicos». El análisis de dichos procesos sea en relación con la asistencia jurídica gratuita o con cualquier otro servicio público que se considere, ha de girar forzosamente en torno a los Presupuestos de las Administraciones públicas donde aparecen consignadas las dotaciones a emplear en esos fines, «de acuerdo con las preferencias (políticas, en última instancia) de la representación popular al correspondiente nivel. La ejecución por la Administración correspondiente de dichas decisiones, así como el control de la misma» (PÉREZ ROYO, 2019).

Ello denota el papel sobresaliente del Presupuesto cuando se le pone en conexión con la organización de los servicios públicos, y aún antes con la configuración de significativos derechos subjetivos de prestación constitucionalmente reconocidos. No en balde, procurar la efectividad del conjunto de los derechos fundamentales es una tarea que acometen en

silencio las leyes de Presupuestos, aunque frecuentemente demos por sentado y hasta descuidemos este aspecto.

El ordenamiento presupuestario en su conjunto y, por supuesto cada una de las leyes de Presupuestos que se aprueban, constituyen una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones (RODRÍGUEZ BEREJO, 1970). Pero, cada vez más debería ser considerado el Presupuesto como una técnica para la realización de los derechos y no un medio para menoscabarlos (CORTI, 2007).

El fundamento redistributivo del Derecho financiero encierra una innegable verdad y debería promover un entero replanteamiento teórico y práctico, al menos de las instituciones financieras básicas, como es el Presupuesto, dado su especial entronque con la estructura constitucional (MARTÍN QUERALT, 1980). Tiene pleno sentido considerar que el Derecho de los gastos públicos debe ser entendido como un «ordenamiento jurídico dirigido a la realización, en este importante sector de la actividad financiera, de un interés colectivo, de una justicia de todos y, sobre todo, como ordenamiento que permita garantizar eficazmente el disfrute o goce por la comunidad social de unos bienes y servicios públicos que ella, en cuanto tal demanda» (RODRÍGUEZ BEREJO, 1976).

Los derechos de prestación reconocidos constitucionalmente comportan un deber de tutela, conservación y mejora para las Administraciones públicas, pues tienden a garantizar condiciones de vida dignas para todos (MARTÍN DELGADO, 2010). Los poderes públicos no pueden limitarse a las tradicionales y restringidas funciones que tenían antaño, sino que están comprometidos en la consecución de un orden social más igualitario y más justo, asumiendo el ejercicio de funciones redistributivas de la renta y la riqueza, por la vía del sistema tributario, así como una asignación equitativa de los recursos, por la vía del gasto público, promoviendo una provisión de bienes y servicios esenciales a quienes carecen de los medios para obtenerlos por sí mismos. Es una tarea de «procura existencial» tendente al aseguramiento de unas condiciones de vida digna (PEDRAZA BOCHÓNS, 2012).

La función redistributiva es un interés especialmente acuciante para la Hacienda Pública de una sociedad como la nuestra, con importantes diferencias económicas y con una brecha de desigualdad imponente abierta por la profundidad de la crisis que padecemos, por cuanto que para los menos pudientes —ya no hablamos de los ciudadanos que puedan encontrarse en circunstancias de exclusión por motivos económicos—, la consecución de unas condiciones materiales de vida, la satisfacción de necesidades, el acceso al disfrute de determinados bienes que por su configuración y trascendencia tienen (o debieran tener) el carácter de colectivos, de bienes públicos como la educación, la sanidad y la seguridad social, el acceso a la justicia, a la vivienda, a un medio ambiente adecuado etc., todo esto que se ha dado en llamar calidad de vida y que constituye una condición indispensable para su existencia como ciudadanos, hace indispensable la acción compensatoria del

Estado, redistributiva de bienes y rentas, a través de un programa justo de ingresos, pero, sobre todo, de gastos públicos (RODRÍGUEZ BEREIJO, 1976).

Por esencia, el Derecho financiero debe ser redistributivo, y una acción necesaria es la del respeto y promoción de aquellos derechos indispensables para la dignidad del ser humano, aunque conlleven costes económicos que requieren que el legislador apruebe las correspondientes consignaciones presupuestarias y el ejecutivo las emplee en los fines aprobados. Además, y dado el carácter internacional de las obligaciones asumidas en ciertos casos, su cumplimiento debe prevalecer frente a otras prioridades establecidas con carácter de Derecho interno, como sería la de la amortización de la deuda pública (ORÓN MORATAL, 2015).

El artículo 10.2 CE efectúa un claro reconocimiento en ese sentido, al disponer que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Y son varios los preceptos de la citada Declaración Universal —v. gr., los artículos 22, con el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad; 25, derecho a un nivel de vida adecuado con las consecuencias que comporta; o el 26, a la gratuidad de la educación elemental y fundamental— que constituyen claros ejemplos de obligaciones que incumben a los poderes públicos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad del ser humano (*ibídem*, 3-4).

El reconocimiento de derechos puede suponer distintos tipos de actuaciones para los poderes públicos, como las de respeto y protección, pero también las de su satisfacción y promoción que, en ocasiones, requieren el uso de recursos financieros —que en esencia son limitados—, en relación obvia con las circunstancias socioeconómicas de cada país. Ahora bien, es jurisprudencia consolidada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que los derechos que la Convención garantiza no son derechos teóricos o ilusorios, sino derechos que son prácticos y efectivos, lo que supone que los Estados asumen obligaciones positivas para realizar o satisfacer el derecho. Por ello, como señala ORÓN MORATAL (2015), «la divisoria entre derechos que cuestan dinero y derechos que salen gratis es hoy tan inconsistente como puede serlo la disquisición berliniana entre libertades negativas y positivas», pues el derecho por serlo y estar reconocido no debe ser distinto de otro, pero no es menos cierto que el derecho a la educación, a la sanidad, al acceso a la justicia, en un régimen de libertad, son irrelevantes para quien por sus propios medios económicos puede disfrutar de esos bienes, mientras que alcanzan su verdadero significado para aquellos que careciendo de recursos, necesitan que otros los aporten para que se puedan materializar.

Siendo las decisiones presupuestarias la quinta esencia de las decisiones políticas en materia financiera, suelen justificarse de manera simplista en la discrecionalidad o en la libertad de configuración de los órganos con

competencia sobre las mismas. Sin embargo, reducir a un problema de discrecionalidad la selección de los gastos públicos, «no es más que reducir el Presupuesto a una relación de poder» (CORTI, 2018).

Por todo ello la importancia de esa función redistributiva del Derecho financiero, que ha de concebirse como un ordenamiento de y para la colectividad, dentro de un orden social más igualitario y más justo, que tanto por lo que afecta a la obtención de los medios dinerarios como a su empleo en la satisfacción de las distintas necesidades, debe entenderse como «un Derecho constitucional concretado y que se basa en los derechos fundamentales de la Constitución y no es un derecho arbitrario» (KIRCHHOFF, citado por TIPKE, 1982).

El Derecho presupuestario el como ordenamiento del control de la Hacienda Pública.

Lectura recomendada, no evaluable.

El control de la Hacienda Pública y de la actividad financiera de ingreso y gasto público representa la principal nota teleológica del ordenamiento presupuestario. Un control que integra el conjunto de medidas y dispositivos adoptados por las normas para asegurar la legitimidad, regularidad y conveniencia de la actividad financiera desarrollada por los entes públicos, su correspondencia con las reglas dispuestas para que los fondos obtenidos con el sacrificio de los contribuyentes sean destinados solamente en la forma prevista por el ordenamiento. Un control capaz de prevenir y reaccionar contra las posibles negligencias y eventuales deshonestidades y, por supuesto, contra los abusos y/o despilfarros en la gestión financiera. Un control económico-financiero que es posible distinguirlo de otro tipo de controles genéricos, sean parlamentarios, administrativos, judiciales o de otra clase, que recaigan sobre actividades administrativas distintas de la financiera.

En la evolución dogmática del Derecho presupuestario se han dado construcciones que trataron de explicar que la actuación de gasto público de la Hacienda y la posición de los administrados frente al gasto se podían reconducir a una categoría similar a la empleada en Derecho tributario (relación jurídica tributaria): la relación jurídica de gasto. Entre las posiciones intersubjetivas más significativas, cabe citar en la literatura italiana a BUSCEMA (1967) e INGROSSO (1956), y en la española a PÉREZ DE AYALA (1971), AMORÓS RICA (1970), CARRETERO PÉREZ (1968) y GONZÁLEZ SÁNCHEZ (1979).

Sin embargo, y aunque los anhelos de una visión intersubjetiva del gasto público procuraban erigir un esquema explicativo del fenómeno jurídico financiero en su conjunto y destacar, lo que sin duda es más importante, la necesidad de confrontar el deber constitucional de contribuir al sostenimiento del gasto público (art. 31.1 CE) con otro deber estatal de destinar los fondos recaudados a la consecución de fines públicos, sigue echándose de menos la existencia de un sistema de garantías objetivas que pueda dar eficacia al

interés de los contribuyentes en que la realización del gasto público sea lograr una asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE).

En otro lugar nos referimos a los esquemas conceptuales de elaboración dogmática del Derecho presupuestario (MARTÍNEZ LAGO, 1992), siguiendo los argumentos de la posición clásica en la materia, que representa la construcción del Derecho presupuestario a partir de los conceptos de «función de gasto público» y de «procedimiento administrativo de ejecución del gasto público» (RODRÍGUEZ BEREJO, 1976).

La necesidad política y jurídica de que el ordenamiento asegure un sistema de garantías objetivas al uso del dinero público —sistema que asumiría el rango de función estatal, de «poder-deber» del Estado mismo, basado sobre la Constitución y, por consiguiente, con un contenido jurídico (BUSCEMA, 1967)—, para que la justicia no se limite únicamente al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, sino a estos últimos también, solamente parece que pueda satisfacerla el ordenamiento contable o presupuestario, que suministra el control de la corrección en el uso del dinero público y la garantía de la regularidad de la acción financiera, y que ha sido considerado como la «disciplina formal de la actividad financiera de los entes públicos», como conjunto normativo «concerniente a las formas de la actividad financiera y patrimonial» de los mismos (GARCÍA DE LA MORA, 1978, siguiendo a BENTIVENGA, 1970, DI RENZO, 1969, PICCARDI, 1965, y GIANNINI, 1970).

Idéntica defensa de la idea de la obligación constitucional de empleo equitativo de los recursos públicos —incluso antes de que el artículo 31.2 CE estableciera esta finalidad material del gasto público— había sido patrocinada desde un enfoque dinámico o funcional, contrario al de la relación jurídica de gasto, señalando que la garantía de aquella obligación vendría dada, sobre todo, «a través de un sistema orgánico de controles jurisdiccionales, administrativos y contables», por lo que los mecanismos de defensa del interés general a que el gasto público sea justo habrían de buscarse en los controles interno, externo y parlamentario más que en instrumentos de tutela procesal (RODRÍGUEZ BEREJO, 1970 y 1976).

La caracterización del ordenamiento presupuestario como un Derecho relativo a las «formas» de la actividad financiera reproduce, en cierta manera, lo sucedido en otros sectores del Derecho, en los que también se ha planteado una diferenciación entre la sustancia o el fondo y la apariencia o la forma, entre lo material y lo formal. Pero este tipo de «divisiones» del ordenamiento jurídico se deben tomar con mucho relativismo, porque de lo contrario se podría convertir la distinción entre Derecho presupuestario material y formal en algo impreciso y poco práctico si se desvirtúa o exagera su sentido. Algo de esto sucedió, por ejemplo, con la división entre Derecho tributario material y formal (GARCÍA DE LA MORA, 1978: 78).

El ámbito del que podría llamarse Derecho presupuestario material estaría constituido por el Presupuesto y por otras leyes financieras reguladoras de gasto público, mientras que al Derecho presupuestario formal se le podrían atribuir las formas, competencias y procedimientos de la actividad financiera. El contenido del primero se identificaría, en gran parte, con la normativa sobre

el Presupuesto —leyes presupuestarias, criterios de estructura presupuestaria y principios contables que han de presidir la ordenación de los ingresos y de los gastos en el documento presupuestario—, y el del segundo con los procedimientos de ejecución del gasto público, sistemas de pago, actividad de tesorería, controles y responsabilidades derivadas de la gestión financiera, así como reglas sobre la contabilidad en sentido estricto.

No ha de verse una rígida contraposición entre ambas partes, puesto que el Derecho presupuestario formal debe concebirse, primordialmente, como la garantía de aplicación y efectividad del Presupuesto, pero sin identificar aquella parte con el todo. La progresiva identificación del Derecho presupuestario con la ordenación jurídica del gasto público solamente es válida para el Presupuesto, pero no para toda la normativa presupuestaria o contable (contabilidad, fiscalización, intervención, tesorería, rendición de cuentas, etc.) que también afecta a los ingresos, pues ello llevaría, aunque fuera inconscientemente, a una visión reduccionista del Derecho presupuestario. Éste, observado en conjunto, se identifica mejor con la tutela o garantía de los caudales públicos, o si se quiere, con la protección de la Hacienda Pública misma (GARCÍA DE LA MORA, 1978).

No hay que olvidar que bajo esta expresión, a la que se suele aludir en diversos sentidos —funcional, subjetivo...—, destaca la acepción patrimonial, objetiva y contable de la Hacienda Pública que se contempla legalmente (art. 5.1 LGP), refiriéndose a los derechos (o Haber) y obligaciones (o Debe) de contenido económico y de titularidad pública que se reflejan también en orden a la definición legal de los Presupuestos Generales del Estado como «expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal» (art. 32 LGP). Y es al control de esta realidad a lo que se encaminan fundamentalmente las normas presupuestarias.

La exigencia de aseguramiento de la disciplina y el control de la actividad financiera, las limitaciones a su ejercicio, los fines que, por abstractos y genéricos que puedan ser, alumbren la idea de la necesaria legitimidad de las finanzas públicas, la preocupación por garantizar su integridad y regularidad contra las posibles negligencias, dan sentido a la consideración de que la totalidad del Derecho presupuestario está dirigido esencialmente a procurar el control. Un control sustancial y finalista de toda la actividad financiera, común a cualquier otra actividad pública, pero también concebido como control formal que tutela la conformidad de dicha actividad con las normas —concebidas como límites y vínculos finalistas genéricos, por un lado, y como límites presupuestarios, por otro—, produciéndose la formalización de las actividades administrativas de aplicación de las mismas, sin olvidar que la finalidad inmanente de la normativa presupuestaria formal es fundamentalmente facilitar y asegurar el ejercicio del control.

Frente a lo que ha sido una clara tendencia de desdén hacia los controles y de exaltación de la eficacia, debe recalcar no solamente la exigencia de un régimen más funcional a todos los niveles —que comprendería, por supuesto, también el nivel del control formal—, que damos como sobreentendido, sino

igualmente, y sobre todo, la importancia vital de la orientación clásica y primaria del control sustancial, de tutela o garantista, máxime cuando aún deja mucho que desear la moralidad financiera pública (GARCÍA DE LA MORA, 1978).

2. Principios del gasto público y de los presupuestos

1. Los principios constitucionales del gasto público.

- Antes de producirse esta reforma constitucional, que consagró el principio de estabilidad presupuestaria como obligación de todas las Administraciones públicas, podía decirse que:
 - La CE de 1978 omitió referirse al equilibrio de los ingresos y gastos públicos (limitado en el Anteproyecto a los Presupuestos de las CCAA).
 - Diseñó un principio de tendencia, informador del gasto público en conexión con los intereses generales.
 - Consagró la “prohibición del despilfarro económico” (de gastos que no sean justos, ineficientes o no económicos).
 - Completó dicho enunciado con el establecimiento de principios y delimitando el contenido de las leyes de Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 CE, que establece:
 - «1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
 6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
 7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.»

- Fijó también el principio de consolidación de la deuda pública y la prohibición de su repudio (art. 135 CE).
- En el estudio de los principios constitucionales aplicables al gasto público, pueden distinguirse los siguientes:
 - Principio de **justicia material** del gasto público (art. 31.2 CE).
 - Principios de **eficiencia y economía** en su programación y ejecución (art. 31.2 CE).
 - **Principios rectores de la política social y económica** (Capítulo III del Título I de la CE, arts. 39 a 52).
 - **Libre distribución por el Rey de la cantidad global que perciba**, con cargo a los Presupuestos, para el sostenimiento de la Familia y Casa Real (art. 65.1 CE).
 - Principio de **autonomía presupuestaria de las Cortes Generales** en relación con «sus» Presupuestos (art. 72.1 CE).
 - Principio de **legalidad** del gasto público (art. 133.4 CE).
 - Principios rectores de la **institución presupuestaria** (art. 134 CE).
 - Principio de **estabilidad presupuestaria** (art. 135.1 CE).
 - Principio de **control económico y presupuestario** (art. 136 CE).
 - Principio de **autonomía financiera** de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

2. Los principios rectores de la política social y económica.

- Estos principios imponen «obligaciones de resultado» a los poderes públicos diversas materias que tienen claro interés desde la perspectiva de la asignación equitativa, eficiente y económica del gasto público:
 - Protección de la familia y de los hijos (art. 39 CE).
 - Promoción del progreso social y económico, distribución de la renta regional y personal más equitativa, política de estabilidad económica especialmente orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE).
 - Fomento de la formación y readaptación profesionales (art. 40.2 CE).

- Mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, garantía de la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41 CE).
- Salvaguardia de derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y políticas hacia su retorno (art. 42 CE).
- Protección de la salud, organización y tutela de la salud pública, fomento de la educación sanitaria, la educación física, el deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 43 CE).
- Promoción y tutela del acceso a la cultura, la ciencia y la investigación (art. 44 CE).
- Protección del medio ambiente, recursos naturales y mejora de la calidad de vida (art. 45 CE).
- Conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España (art. 46 CE).
- Promoción de las condiciones necesarias que hagan efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, impidiendo la especulación (art. 47 CE).
- Promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE).
- Previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 CE).
- Garantía de la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (art. 50 CE).
- Promoción del bienestar mediante un sistema de servicios sociales de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50 CE).
- Defensa de los consumidores y usuarios (art. 51 CE).
- Regulación de organizaciones profesionales (art. 52 CE).

3. Principio de autonomía financiera y reglas que derivan para las Haciendas territoriales.

- El principio de **autonomía financiera**, para el desarrollo y ejecución de sus competencias, debe ejercitarse con arreglo a los principios de **coordinación con la Hacienda estatal** y de **solidaridad** entre todos los españoles (art. 156.1 CE). De aquí surgen, particularmente, otras normas:

- **Garantía de nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales** asumidos por las Comunidades Autónomas (art. 158.1 CE).
- **Corrección de desequilibrios económicos** mediante un Fondo de Compensación para gastos de inversión en Comunidades Autónomas y Provincias (art. 158.2 CE).

4. Principio de legalidad del gasto público.

- Se recoge en el artículo 133.4 CE:

«Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».
- A juicio del profesor GARCÍA AÑOVEROS, en el precepto subyace la obsesión por eliminar el gasto autoritario, reforzando su sometimiento al principio de legalidad.
- Principales consecuencias del art. 133.4 CE:
 - Se relaciona, pero no puede confundirse con el de legalidad o cobertura presupuestaria, dada su referencia a «las leyes» *in genere* y no estrictamente a las leyes de Presupuestos.
 - El **ámbito de aplicación** del principio de legalidad se refiere:
 - A la contracción de obligaciones económicas.
 - A la realización de gastos públicos.
- Algunas posiciones doctrinales:
 - **¿Hay dos legalidades —una administrativa y otra financiera— o una sola?**
 - MARTÍNEZ GINER considera que hay una única legalidad financiera que opera en ambas vertientes.
 - **¿Hay una verdadera reserva de ley sobre el gasto público?**
 - GONZÁLEZ SÁNCHEZ entiende que se establece una reserva de ley del gasto público, aunque de forma más mitigada que la reserva de ley tributaria.
 - PASCUAL GARCÍA considera desmesurado deducir la existencia de una reserva de ley que se extienda a la creación del gasto mismo. El artículo 133.4 CE limita la exigencia al establecimiento de un marco legal conforme al cual se realice el gasto, pero no necesariamente a que emane de leyes formales.

- La profesora SOLER ROCH deduce que más que una manifestación de una reserva legal, el artículo 133.4 CE constituye una aplicación a la actividad financiera de gasto del principio de legalidad de la Administración (art. 103.1 CE).

5. Carácter de la reserva legal en materia de gasto público.

- La referencia «de acuerdo con las leyes» del art. 133.4 CE, puede entenderse:
 - En sentido amplio, como sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, y
 - En sentido estricto, como adecuación a una legalidad específicamente financiera que rigen la actuación administrativa en materia de gasto (LGP, disposiciones complementarias, leyes de gasto y de presupuestos).
- MARTÍNEZ GINER, distingue:
 - Un fundamento *ratione personae* del sometimiento a la legalidad ex artículo 103.1 CE.
 - Un fundamento *ratione materiae* ex artículo 133.4 CE.
- El Tribunal Constitucional ha relacionado los principios de legalidad financiera y presupuestaria:
 - «... en cuanto manifestación del más genérico principio de legalidad en materia financiera, también la realización del gasto público, y de las subvenciones como parte integrante del mismo, debe ser regulada por Ley (arts. 133.4 y 134.1 y 2 CE). Pero **esta reserva de ley no puede tener un carácter absoluto**. El principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de Presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino..." ([STC 68/1996, de 18 de abril](#), FJ 8).
- Si la reserva tuviese alcance absoluto:
 - Impediría que se deslegalizaran aspectos que rodean a las decisiones de gasto.
 - Prohibiría el empleo de Decretos-leyes por razones de urgencia.
 - Se opondría a que surgiesen obligaciones económicas de negocios jurídicos y decisiones discrecionales de la Administración (v. gr.: subvenciones públicas).

- El Tribunal Constitucional ha razonado sobre el principio de legalidad del gasto público en relación con el cumplimiento de Sentencias condenatorias de las Administraciones públicas ([STC 32/1982, de 7 de junio](#); [STC 26/1983, de 13 de abril](#), [STC 61/1984, de 16 de mayo](#); [STC 67/1984, de 7 de junio](#); [STC 294/1994, de 7 de noviembre](#), entre otras) y se ha referido al «peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado, en particular de las obligaciones legales (...), cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado», declarando que tales obligaciones no podrán ser cumplidas «si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente» y se explica que «este entrecruzamiento entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria, tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones del Estado o título jurídico del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas del Estado y la fuente del gasto público, éste es el procedimiento específico a través del cual la Hacienda cumple sus obligaciones contraídas y se libera de sus deudas mediante el pago» ([STC 294/1994, de 7 de noviembre](#), FJ 3).
- La [STC 166/1998, de 15 de julio](#) (FJ 7) ha señalado que «aun admitiendo que el principio de legalidad en materia de gasto público determine que cuando se trate de una Sentencia de condena de carácter pecuniario "el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las Finanzas públicas" ([STC 61/1984](#), FJ 3)... tampoco cabe olvidar, en contrapartida, que del mencionado principio también se derivan otras exigencias (...). Y en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar "que la Administración posponga la ejecución de las Sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la debida diligencia, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas", pues no cabe admitir que "deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza" ([STC 32/1982](#), FJ 2)». De ello se deduce que los Entes públicos cuando son deudores, por sometimiento al principio de legalidad en materia de gasto público y, también, al artículo 24 CE, están obligados a ejecutar en sus propios términos las sentencias condenatorias sin incurrir en dilaciones indebidas ([STC 166/1998](#), FJ 7 y también [STC 211/1998, de 27 de octubre](#), FJ 3).

6. El problema de la justicia en el gasto público.

- Decía CORTÉS DOMÍNGUEZ en 1968, que el determinar cuándo un gasto es justo o no lo es era el problema capital que tenía el Derecho Financiero, mientras que ese problema no se resolviera, no habrá Derecho Financiero, habrá más o menos unos estudios formales sobre el control del gasto, sobre la relación jurídica del gasto público pero ese Derecho carecerá de su base fundamental.
- De manera similar, RODRÍGUEZ BEREJO señalaba en 1983 que: «A los juristas nos incumbe luchar porque el ciudadano en sus relaciones frente a la Hacienda Pública, no se conciba por el ordenamiento jurídico solamente en cuanto «contribuyente», de modo que una vez defendida su parcela de propiedad individual (a través del principio de capacidad contributiva —art. 31.1 de la Constitución— que limita el ejercicio del poder tributario del Estado y su posible utilización-límite con fines confiscatorios o que atente a la integridad misma del derecho de propiedad), pierdan todo interés los problemas de interés colectivo, comunitario, que son precisamente los que se debaten en los gastos públicos. Se trata, pues, de poner al Derecho Financiero en línea con las transformaciones estructurales de las sociedades industriales avanzadas, en las que el gasto público dirigido a la cobertura y satisfacción de las necesidades colectivas ha pasado a ocupar un primer plano».
- MARTÍN QUERALT indicaba en 2013 que «El Derecho del gasto público está esperando lo que decía Rilke —«Tengo las manos llenas de ternuras y nadie viene a vendimiarlas»— y proponía volver a acercarnos a los muchos problemas que se nos presentan como hay que hacerlo, con el Derecho, y no con la tecnocracia, sino con los principios constitucionales que han sido los grandes sacrificados de la presente crisis económica, víctimas de las imposiciones espurias y de la incomprensible sacralización de las urgencias impuestas por el funcionamiento de los mercados».
- Algunas razones que explican la desatención o descuido de la doctrina por los problemas del gasto público serían:
 - El propio desarrollo científico, claramente desigual, del Derecho Financiero.
 - El enorme peso de la Ciencia de la Hacienda y la concepción liberal de ésta en la formación y desarrollo del Derecho Financiero y sus instituciones.
 - En los Manuales clásicos de Hacienda Pública, el gasto público solía quedar fuera, por entenderse que era una materia cuyo estudio correspondía a la Política financiera.

- La difundida creencia de que el gasto público responde a decisiones puramente políticas, por lo que la elección financiera en dicho ámbito no estaría sujeta a criterios, normas o principios jurídico- materiales de justicia.
- El propio hecho, históricamente contrastado, de que el control del gasto público por la representación popular constituyó un triunfo más tardío que el alcanzado previamente con el principio de consentimiento del impuesto.
- A diferencia del criterio material de justicia tributaria ligado a la capacidad económica, el derecho a la aprobación y control de los gastos públicos fue siempre un criterio formal, más ligado a la legalidad del gasto público —control de la aprobación y ejecución— que a la justicia.

7. Implicaciones de la Constitución para el estudio del gasto público.

- El art. 31.2 CE establece:

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los principios de eficiencia y economía».
- La Constitución fortaleció la conexión lógica y jurídica entre los ingresos —y su principal fuente, impositiva— y los gastos públicos.
 - Con el art. 31.2 CE se reconoce que a la colectividad y a los ciudadanos singulares interesa no solamente la garantía formal de que el gasto público sea aprobado y controlado por el órgano de la representación nacional, sino también la orientación de dicho gasto, que debe estar presidida por las ideas de equidad, de eficiencia y de economía.
- Los principios recogidos cumplen una función de control del gasto público:
 - *A priori*, porque las decisiones acerca del gasto público y el proceso hasta su satisfacción deben estar informados y limitados, por ellos.
 - *A posteriori*, porque el juicio tanto político como jurídico del resultado del empleo de los recursos públicos, debe hacerse desde la perspectiva del respeto a las normas constitucionales.
- El art. 31.2 CE constituye un programa u orientación para la actuación del legislador, que debe ser puesta en conexión con los *principios rectores de la política social y económica*, aunque uno y otros cuenten con distinta garantía en el orden constitucional:
 - Los principios del Capítulo III del Título I de la Constitución están prácticamente «desconstitucionalizados» en el artículo 53.3 CE:

- Informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.
- Las infracciones al artículo 31.2 podrán motivar recursos y cuestiones de inconstitucionalidad.

8. El principio de justicia material del gasto público.

- **Inspiración doctrinal:** Asegurar un principio de justicia en ambas vertientes de la actividad financiera.
 - Véase el trabajo de Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, «Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución», en Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
 - CAZORLA PRIETO considera que el principio de justicia material en el gasto público aparece revestido del ropaje de la equidad, lo que insinúa su temporalidad, su dependencia de las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento; la inconveniencia en definitiva de interpretar de modo rígido el postulado de la justicia material en el gasto público.
 - Por su parte, NAVARRO FAURE considera que no se trata de que la concepción del gasto justo sea cambiante, sino que al igual que el concepto de justicia, dependerá de la voluntad general:
 - Si entendemos por justo aquello que se adecue a la voluntad general, los poderes públicos para ser respetuosos con el principio deberán asignar los recursos públicos a aquellas necesidades que en cada momento histórico se consideren merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos.
 - Y es importante resaltar que la asignación equitativa se refiere a todos los recursos públicos no sólo a los recursos tributarios.
- Delimitación de «principios» señalados en el art. 31.2 CE y «momentos» en que operan:
 - Principio sustancial o material: la justicia en el gasto público es una directriz que ha de presidir las decisiones fundamentales sobre el gasto.

- Principios económico-financieros, instrumentales: la eficiencia y economía del gasto público operan en las fases de presupuestación y ejecución anual del gasto.
- **Asignación equitativa de los recursos públicos.**
 - Constituye una directriz para todos los poderes públicos, para tratar de garantizar unos mínimos de calidad de vida satisfactorios.
 - Su análisis debe efectuarse poniéndolo en relación con:
 - La definición del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y
 - Con toda esa trama de preceptos que establecen principios rectores de la política social y económica, pues en la consecución de estos objetivos se necesita el concurso positivo del Estado, sobre todo mediante el equitativo empleo del gasto público.
 - PASCUAL GARCÍA considera que «en relación con el gasto, la Constitución ha expresado la necesidad de que se realice la justicia, pero no ha establecido ningún parámetro con arreglo al cual pueda juzgarse cuando se ha de considerar justo el gasto, mejor dicho, lo ha establecido pero en otros preceptos, al fijar los fines del Estado, respecto de los cuales el gasto público tendrá —aunque no siempre— la condición de medio».
 - BAYONA DE PEROGORDO considera que la asignación equitativa de los recursos públicos comporta **tres exigencias fundamentales**:
 - En primer lugar, la de **garantizar una satisfacción mínima de las necesidades públicas**. Desde el momento en que las diversas necesidades son consideradas como merecedoras de satisfacción mediante el empleo de fondos públicos, deben tener garantizada, en aras de la equidad, un nivel siquiera mínimo de satisfacción.
 - En segundo lugar, el principio de justicia material del gasto público comporta la **ausencia de discriminaciones**:
 - Tanto en sentido absoluto, de unas necesidades respecto a otras.
 - Como en sentido relativo, referentes a diversas situaciones en relación con una misma necesidad pública.
 - En tercer lugar, la asignación equitativa de los recursos públicos comporta la **interdicción de la arbitrariedad**.

- La relación interna del principio de justicia en el gasto con los de buena administración puede observarse en función de los **dos momentos** en que el legislador realiza su labor de gasto público:
 - Al aprobar **normas sustanciales de gasto público** (leyes sobre pensiones, Seguridad Social, Sanidad, etc.), éstas deberían juzgarse desde el punto de vista de la asignación equitativa.
 - Al **programar periódicamente ese gasto** a través de las leyes de Presupuestos debe tener lugar su programación racional, eficiente y económica.

9. Los criterios de eficiencia y economía del gasto público.

- Estos principios, señalados también en el art. 31.2 CE, no integran el contenido de dicha asignación equitativa de los recursos públicos, sino que:
 - Son meros principios económico-financieros, instrumentales, de buena administración, de racionalidad en la gestión de los gastos públicos.
 - Su misión consiste en hacer que la relación entre meta propuesta y meta conseguida sea la mejor, la óptima posible.
- La mayoría de los autores interpretan que:
 - La **eficiencia** en el sentido de eficacia, es decir, que efectivamente se cumplan las necesidades públicas y
 - La **economía** como criterio que logra la mayor satisfacción al menor coste, con la utilización del menor número de recursos.
- Dada su relación con la **estabilidad presupuestaria** se corre el riesgo de interpretar dicho criterio como utilización mínima de recursos.
 - En rigor, debería entenderse que lo que pretende es la **combinación más idónea de los recursos** para dar satisfacción a las necesidades cuyo cumplimiento debe estar garantizado por el principio de eficiencia.
 - En relación con la limitación del déficit, desde el prisma de los principios constitucionales del gasto público, la libertad en la combinación de los recursos aparece restringida ahora con el llamado «Pacto Fiscal», ya que la satisfacción de los gastos sólo se puede realizar con un límite de endeudamiento.

10. Garantía constitucional de los principios de justicia, eficiencia y economía del gasto público.

- Los principios de justicia material del gasto público, eficiencia y economía operarían como un límite del legislador ordinario (el primero) y como una guía para una mejora en los procedimientos de gestión financiera (los segundos).
- La **garantía constitucional** del art. 31.2 CE es más bien escasa, como sucede con los demás principios constitucionales financieros, pero:
 - No debe olvidarse que el sentido fundamental del principio de equidad del gasto es el de dirigir un mandato para el legislador, siendo una guía para las leyes ordinarias.
 - Adquiere así importancia desde el punto de vista de la interpretación de dichas normas con arreglo a la Constitución, elemento didáctico fundamental para la protección de los distintos intereses sociales.

11. El principio de justicia del gasto público en la jurisprudencia constitucional.

- El principio de justicia material del gasto público se ha frecuentado poco en la jurisprudencia constitucional, aunque en los últimos tiempos parece estar saliendo del ostracismo, pero con una *derrota* que desatiende este principio material, al gravitar las consideraciones sobre los criterios de eficiencia y economía. Algo en lo que mucho ha tenido que ver la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.
- A la equidad en el gasto se refirió, por primera vez, la [STC 86/1985, de 10 de julio](#), deduciendo la vinculación positiva del legislador, que ha de procurar los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos constitucionalmente consagrados, y atendiendo, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios para dispensar ayudas públicas.
 - La conclusión a la que se llegó entonces fue que «no hay un deber de ayudar a todos y cada uno de los Centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda, de conformidad con la Constitución, en la que se enuncia... la tarea que corresponde a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias, a fin de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas...» (FJ 3) y que «el derecho a la educación (...) no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera Centros privados, porque

los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales» (FJ 4).

- En las antípodas de aquel pronunciamiento está el aval que el Tribunal Constitucional ha dispensado a la financiación pública de los colegios que segregan por sexo ([STC 31/2018, de 10 de abril](#)), por entender que este método pedagógico no choca con la libertad de enseñanza, es una opción de voluntaria adopción y forma parte de la libertad de creación de centros escolares.
 - La segregación por sexo no puede, entonces, constituir un obstáculo para el acceso a la financiación pública de aquellos centros donde ese método se aplique, viniendo a imponerse al legislador ordinario el deber de ayudar a dichos centros al igual que a los que siguen un modelo mixto y sin discriminaciones. En otro lugar dimos cuenta de este fallo, del que discreparon varios magistrados.
 - Igualmente cabe señalar recientes sentencias —[STC 191/2020, de 17 de diciembre](#); [STC 2/2021, de 25 de enero](#); [STC 6/2021, de 25 de enero](#); [STC 19/2021, de 15 de febrero](#), y [STC 42/2021, de 3 de marzo](#) (también con votos particulares)—, que abordan una controversia suscitada en relación con el derecho a la igualdad y la vulneración que se aprecia del mismo respecto de la creación de centros docentes, declarando la nulidad de preceptos reglamentarios que limitaban el disfrute de becas a los estudiantes matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano y posponían de su disfrute a estudiantes matriculados en universidades privadas.
- Dejando aparte la anterior problemática, también ha habido pronunciamientos sobre la *función presupuestaria* de las Cámaras parlamentarias, en las que el Tribunal Constitucional aludió a la asignación equitativa de los recursos públicos como objeto del control parlamentario sobre la Ley de Presupuestos ([STC 3/2003, de 16 de enero](#), FJ 4; [STC 223/2006, de 6 de julio](#), FJ 5; [STC 238/2007, de 21 de noviembre](#); [STC 136/2011, de 13 de septiembre](#), FJ 11).
- Y, en la [STC 45/2007, de 1 de marzo](#), se argumentó que la asignación equitativa de los recursos públicos «debe conectarse con la consideración de la justicia y de la igualdad como valores superiores del ordenamiento fundado por la Constitución. Pero... se trata de un principio cuyo grado de realización no puede valorarse prescindiendo de una consideración global del gasto público en su conjunto...» (FJ 3).
 - No parece convincente este argumento que limita la eficacia que pueda tener el artículo 31.2 CE en relación con determinados gastos, relegando su proyección a supuestos que puedan afectar al conjunto de los mismos; pero no se puede

ignorar tampoco que todas las decisiones de gasto público difícilmente pueden requerir el cumplimiento o venir informadas por el principio de justicia.

12. Clasificación general de los principios presupuestarios.

- Se ha planteado una clasificación atendiendo a la «naturaleza» que tendrían los principios presupuestarios:

Principios políticos	Principios económicos	Principios jurídicos	Principios contables
Competencia		Legalidad	
	Nivelación	Equilibrio	
	Gestión mínima		
	Neutralidad		
		Unidad	Unidad de caja
		Universalidad	Presupuesto bruto
		Anualidad	Ejercicio cerrado
		Especialidad	Especificación
		No afectación	No afectación

13. La «crisis» de los principios presupuestarios.

- Suele invocarse con mucha frecuencia la «crisis» de los principios presupuestarios, lo cual puede deberse a múltiples circunstancias:
 - Responden a la idea liberal de que «el mejor impuesto es el que no existe», comportándose como instrumentos de contención del gasto.
 - La intervención del Estado en la economía y el keynesianismo los puso en entredicho.
 - Hoy, sin embargo, lo que está en cuestión es si el propio valor del presupuesto como instrumento de política económica autónoma, nacional, dada la creciente coordinación en la UE para el cumplimiento del principio de estabilidad.
 - Actualmente no se puede hablar de relaciones de desconfianza, sino más bien de una relación de cooperación en materia presupuestaria, entre los distintos poderes que intervienen en la aprobación del Presupuesto.

- El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha visto sustituido por otro, caracterizado por un partido político que obtiene el Gobierno y ocupa una posición mayoritaria en la Asamblea Parlamentaria y las demás fuerzas políticas representadas en la misma.

14. Principios constitucionales rectores de los Presupuestos y reglas que derivan del principio de estabilidad presupuestaria.

- Principio de legalidad o competencia presupuestaria (art. 134.1 CE).
- Principio de anualidad (art. 134.2 CE).
- Principio de unidad (art. 134.2 CE).
- Principio de universalidad, integridad o presupuesto bruto (art. 134.2 CE).
- Principio de estabilidad presupuestaria (art. 145 CE).
 - Prohibición de déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (art. 135.2 CE).
 - Equilibrio presupuestario de las Entidades Locales (art. 135.2 CE).
 - Autorización legal para la emisión de Deuda pública o contracción de crédito (art. 135.3 CE).
 - Inclusión automática en el estado de gastos de los Presupuestos de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones (art. 135.3 CE).
 - Freno al endeudamiento público conjunto de las Administraciones hasta el valor de referencia establecido en el TFUE (art. 135.3 CE).

15. Principios establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Aunque todos ellos se califiquen como «principios generales», cabe distinguir los dos que sobresalen en la propia rúbrica de la LOEPSF y los demás que ocuparían un lugar complementario.
 - Principios fundamentales (arts. 3-4 LOEPSF):
 - Estabilidad presupuestaria.
 - Sostenibilidad financiera.
 - Principios complementarios (arts. 5-9 LOEPSF):

- Plurianualidad.
- Transparencia.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.
- Responsabilidad.
- Lealtad institucional.

16. Principios y reglas establecidos en la Ley General Presupuestaria.

- Los arts. 26 y 27 de la LGP distinguen:
 - Principios y reglas de **programación presupuestaria**:
 - Estabilidad presupuestaria.
 - Plurianualidad.
 - Transparencia.
 - Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.
 - Principios y reglas de **gestión presupuestaria**:
 - Presupuesto anual.
 - Presupuesto limitativo y vinculante.
 - No afectación.
 - Importe íntegro.
 - Información suficiente.

17. Principio de competencia presupuestaria.

- Etimológicamente, **competencia** equivale a disputa, contienda entre dos o más sujetos sobre una cosa. La disputa sobre el Presupuesto, en términos jurídicos, se resuelve con el **compromiso** de los poderes intervinientes en su formación y aprobación.
 - A esa idea de compromiso responde, como ha señalado RODRÍGUEZ BEREIJO:
 - Todo el régimen jurídico de la institución presupuestaria.
 - La naturaleza y efectos de la Ley de Presupuestos.

- La conformación del ciclo presupuestario.
- Y, por supuesto el propio principio de competencia presupuestaria.
- Ese compromiso de poderes no supone un equilibrio real entre las facultades del Gobierno y del Parlamento sobre los asuntos presupuestarios.
 - Como indicó GARCÍA AÑOVEROS, «por caminos ya trillados en la historia del parlamentarismo y de la democracia parlamentaria, se produce una reducción efectiva de las competencias del legislativo en cuanto a la aprobación del presupuesto».
- En un plano teórico, el Seminario de Derecho financiero de la Universidad de Madrid que dirigió SAINZ DE BUJANDA señalaba los siguientes principios fundamentales sobre los que montar el *esquema* de las competencias presupuestarias:
 - ***Separación de funciones.***
 - Dado que la aprobación del Presupuesto determina, al menos en teoría, la residencia de la supremacía del poder político, y que la consignación de créditos en el Presupuesto permite la actuación legítima de los diferentes órganos y servicios del Estado, se comprende que el primero de los principios competenciales sea el de la separación de funciones, lo que responde pura y simplemente a la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.
 - Aprobar el Presupuesto es legislar, y de ahí la necesidad de la intervención de las Asambleas.
 - La ejecución parece entrar de lleno en la función administrativa.
 - ***Coordinación de funciones.***
 - El juego entre los diferentes titulares de las funciones del Estado supone que las distintas fases del ciclo no quedan independizadas entre sí, sino que están íntimamente entrelazadas.
 - ***Irrenunciabilidad de competencias.***
 - Los órganos del Estado no pueden hacer dejación general de sus funciones. Ni el Parlamento ni el Gobierno pueden renunciar, a priori, al ejercicio de las competencias que constitucionalmente les corresponden.
 - De este modo, ni el Gobierno puede «encargar» al Parlamento la preparación del Presupuesto, ni éste puede abandonar en aquél, de modo más o menos

directo, las competencias que le corresponden en orden a la aprobación de la Ley del Presupuesto.

- El **principio de competencia o legalidad presupuestaria** tiene una naturaleza *instrumental*, no sustantiva, como principio sobre la producción normativa (*norma sulla normazione*) que es (GIANNINI) y que directamente no reconoce ningún derecho, limitándose a regular el cauce jurídico para el establecimiento de la disciplina en relación a una determinada materia.
 - La reserva de ley, como señala PÉREZ ROYO, es primariamente «una norma o principio formal, de regulación de las relaciones entre los poderes del Estado, concretamente entre el Legislativo y Ejecutivo».
 - En relación con los Presupuestos ha conservado un hondo significado político, dando sentido al principio democrático del concepto de ley más que a la garantía o defensa de intereses individuales (ESCRIBANO LÓPEZ) y, actualmente se debe de concebir sobre todo como una garantía de debate, propuesta y participación de las minorías políticas en la tramitación de las leyes de Presupuestos ante la progresiva asunción de poderes por el Gobierno.
 - En suma, de los artículos 66.2 y 134.1 CE sobresale la **atribución de competencias** en materia presupuestaria, traduciendo una especial forma de presentarse la reserva de ley, como mecanismo de aseguramiento de la plena intervención parlamentaria en los asuntos presupuestarios.
- Sin embargo, el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO ha considerado insostenible la tesis de que el principio de legalidad en relación con el Presupuesto funcione como un principio de competencia y no como una *reserva material de ley*.
 - El planteamiento de este autor se opone al de aquellos autores que han caracterizado el Presupuesto como un acto de control político sobre el Gobierno (AMATUCCI, BAYÓN MARINÉ) y al método funcional patrocinado por ESCRIBANO LÓPEZ que distingue el acto de aprobar una ley del acto de aprobar los Presupuestos del Estado, sosteniendo que la Constitución reconoce un dominio reservado materialmente a la ley para la fijación anual del cuánto, cómo y para qué de los gastos públicos, lo que resulta indispensable para proteger a los ciudadanos de los ataques o intervenciones en la esfera de la libertad y propiedad.
 - En cualquier caso, sea con una u otra consideración del papel que desempeña la reserva de ley presupuestaria, está claro que «no es posible la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado mediante Decreto-ley del Gobierno» (RODRÍGUEZ BEREIJO).

- En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, arrancando de la [STC 3/2003, de 16 de enero](#) (FJ 9), se ha caracterizado como una **reserva material o de contenido de ley de Presupuestos** a la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año, «reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales».
 - Esta afirmación se hizo para declarar la inconstitucionalidad de una ley «sin nombre», aprobada por el Parlamento Vasco y resultante de la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos de Euskadi para 2002, que provocaba una fragmentación de la institución presupuestaria y que se declaró contraria también a los principios de unidad y universalidad presupuestaria.
 - El Tribunal consideró que la ley impugnada no era la de Presupuestos Generales de la Comunidad sino una norma complementaria de los Presupuestos prorrogados del ejercicio anterior.
- El argumento fue traído otra vez en la [STC 136/2011, de 13 de septiembre](#) (FJ 4), en la que se desestimó el recurso contra una ley de *acompañamiento presupuestario* (Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) al considerar que «las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)» (FJ 11).
- También se ha indicado que la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad establecen una reserva material de ley de Presupuestos en la [STC 217/2013, de 19 de diciembre](#) (FJ 2) y en los varios Autos —[ATC 179/2011, de 13 de diciembre](#) (FJ 8); [ATC 180/2011, de 13 de diciembre](#) (FJ 8); [ATC 35/2012, de 14 de febrero](#) (FJ 4), y [ATC 246/2012, de 18 de diciembre](#) (FJ 5)—, que inadmitieron las cuestiones de inconstitucionalidad contra un decreto-ley de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público al considerar que «la utilización del instrumento normativo del decreto-ley para la modificación que se cuestiona de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, no plantea objeción constitucional desde la perspectiva de la reserva material de la Ley de presupuestos».

18. Principios de unidad y universalidad presupuestarias.

- Los principios de unidad y de universalidad presupuestarias están estrechamente relacionados y aparecen recogidos en el artículo 134.2 CE.
 - El primero traduce la **exigencia de un único documento** presupuestario para poder conocer con claridad y rapidez el agregado de toda la actividad financiera y valorar la situación.
 - El segundo significa que todos los ingresos y todos los gastos deben figurar en el Presupuesto, explícita o expresamente, **sin compensaciones** o minoraciones entre sí.
- La **unidad presupuestaria** se opone a la existencia de presupuestos especiales, anejos y/o extraordinarios, siendo sus consecuencias contables:
 - La unidad de caja.
 - La unidad de cuenta monetaria.
 - La unidad de contabilidad.
 - Ello quiere decir que los cobros y pagos deben centralizarse en una única caja, lo que proporciona flexibilidad para sus flujos y previene contra las irregularidades a que fácilmente pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales, expresarse en un valor o moneda uniforme y obedecer a un plan contable normalizado.
 - Sin embargo, la **unidad de caja** tiene una significación bastante relativa, dada la posibilidad de apertura de cuentas del Tesoro Público fuera del Banco de España. Más que «unidad física» es unidad contable y de dirección.
- La unidad presupuestaria se proyecta destacadamente en la forma del Presupuesto (**exigencia de un sólo Presupuesto**) y vela por asegurar el control por parte de los órganos legislativos (fin político último de esta regla) sobre la total actividad financiera.
 - No vulnera la exigencia de la unidad presupuestaria la existencia de diversos presupuestos que integran los **Presupuestos Generales del Estado**, dado que todos los documentos que conforman estos reciben unitariamente la aprobación de las Cámaras.
 - Tampoco vulnera el principio de unidad la existencia de Presupuestos propios de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, aunque esto implique la necesaria coordinación de los Presupuestos de Entes territoriales —con **autonomía financiera**— con los del Estado.

- Como **excepciones a la regla de la unidad presupuestaria** suelen citarse:
 - Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
 - La existencia de documentos presupuestarios específicos (v. gr.: en los Organismos Autónomos, Seguridad Social, etc.).
 - Los créditos ampliables.
- La **universalidad presupuestaria** supone que los estados numéricos de ingresos y gastos del Presupuesto se han de formular íntegramente.
 - En el Presupuesto **no debe figurar el «neto»** que resulte de comparar ambos estados (por deducir entre sí gastos e ingresos), ya que el resultado de ello arrojaría al desconocimiento de las cifras reales que debieran figurar y se hurtaría al Parlamento de su función presupuestaria.
 - *«Lo que no está en el Presupuesto no está en el mundo»*, lo cual exige también que no haya fondos ni actividades ocultos o extrapresupuestarios.
 - La universalidad —que también recibe otras denominaciones, tales como integridad y presupuesto bruto— representa un aspecto complementario del principio de unidad y se prevé constitucionalmente en el artículo 134.2 CE al señalar que los Presupuestos Generales del Estado incluirán «la totalidad» de los gastos e ingresos y que se consignará en los mismos el llamado **presupuesto de gastos fiscales**.
 - Su fundamento pasa por facilitar la efectividad del control parlamentario, convirtiendo en ilegítima cualquier actividad al margen del mismo.
 - Su consecuencia contable es la regla del **presupuesto bruto**, indicativa de que las cuentas no deben reflejar valores netos.
 - En cuanto a las excepciones al principio de universalidad pueden indicarse las mismas que ya se citaron respecto de la unidad presupuestaria.
- Como reflejo legal de ambos principios cabe citar:
 - La enumeración de las entidades que integran el Sector público estatal, así como la subsiguiente especificación del Sector público administrativo, empresarial y fundacional (arts. 2 y 3 LGP).
 - El necesario reflejo por su importe íntegro de los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas, así como la prohibición de atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso (art. 27.2 LGP).

- La propia definición de los Presupuestos Generales del Estado como «expresión cifrada, conjunta y sistemática» de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio (art. 32 LGP).
 - También en todo lo concerniente al Tesoro Público, entre cuyas funciones se encuentra la de servir al principio de unidad de caja mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y no presupuestarias [art. 91.b) LGP] y la aplicación íntegra al Presupuesto —aunque con diversas excepciones— de los ingresos y gastos provenientes de la Deuda del Estado (art. 96 LGP).
- En la jurisprudencia constitucional, solo la [STC 3/2003, de 16 de enero](#) (FJ 9) dedujo la inconstitucionalidad de una ley del Parlamento vasco por afectar a los principios de unidad y universalidad presupuestaria, dado que incidía sobre el Presupuesto prorrogado del año anterior y provocaba una fragmentación de la institución presupuestaria al no incluir la totalidad de los ingresos y gastos del sector público vasco.
- En todos los demás casos que el Tribunal Constitucional ha conocido se ha rechazado la invocación de vulneración de la universalidad presupuestaria ([STC 139/2005, de 26 de mayo](#), FJ 4; [STC 100/2013, de 23 de abril](#), FJ 4; [STC 132/2013, de 5 de junio](#), FJ 5; [STC 206/2013, de 5 de diciembre](#), FJ 5; [STC 217/2013, de 19 de diciembre](#), FFJJ 2 a 4; y [STC 63/2019, de 9 de mayo](#), FJ 7).
 - El Tribunal Constitucional ha declarado que los principios de unidad y universalidad no son más que «una consecuencia lógica del propio papel del presupuesto en nuestro Estado de Derecho» y de la reserva de contenido de la ley de Presupuestos, permitiendo su control democrático por el Parlamento ([STC 206/2013, de 5 de diciembre](#), FJ 5).
- Precisamente, sobre esta última idea, la [STC 217/2013, de 19 de diciembre](#) (FJ 3) razona que la ley de Presupuestos «debe contener, en principio, la totalidad de los gastos del sector público estatal (tanto las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento durante el ejercicio presupuestario como los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el ejercicio presupuestario), constituyendo tanto una autorización de su cuantía como de su destino. De esta manera, la falta de incorporación de alguna obligación económica o compromiso de gasto en el momento de la programación presupuestaria, podría implicar, también en principio, la falta del oportuno crédito presupuestario con el que hacer frente a su cumplimiento. Esto no imposibilita, sin embargo, que al momento de la ejecución presupuestaria se pueda producir, siempre que

concurran motivos excepcionales y sin afectar a esos principios de unidad y universalidad presupuestaria, la alteración de aquella autorización inicial en que consisten los presupuestos generales, bien por el propio Gobierno, cuando consista en una mera adaptación de las autorizaciones presupuestarias a las circunstancias sobrevenidas (por ejemplo mediante las transferencias de crédito), bien por el Parlamento, a iniciativa del Gobierno, cuando implique una alteración de la cuantía o destino del gasto autorizado (por ejemplo, mediante la autorización de un suplemento al crédito inicialmente previsto o mediante la concesión de un crédito extraordinario)».

19. La temporalidad del Presupuesto.

- La temporalidad —tanto en la aprobación, como en la ejecución— es consustancial a la institución presupuestaria, cuya vigencia queda constreñida a un período de tiempo determinado con el fin de facilitar un control efectivo por parte del órgano que aprobó los Presupuestos respecto de aquél que debe ejecutarlos.
- La elección del año natural para el ejercicio presupuestario se justifica en razones políticas, económicas y contables que han terminado prevaleciendo frente a otras opciones.
 - El Presupuesto, como plan financiero que comprende todos los ingresos y gastos del sector público al que se refiera, está sujeto al **principio de anualidad**.
 - Ello promueve la renovación periódica de la autorización para gastar, fundamento político de la vigencia temporal del Presupuesto que procura evitar que se produzcan desviaciones entre la aprobación del gasto público realizada por el Parlamento y lo que depare de la concreta ejecución que realice el Gobierno.
 - Obviamente, si el tiempo de un Presupuesto fuese muy amplio, el propio alejamiento del momento de la aprobación y el de la realización de los gastos autorizados dificultaría el propio seguimiento y control, favoreciendo un exceso de discrecionalidad de la Administración.
 - Por otra parte, desde un punto de vista económico-financiero, la duración limitada del Presupuesto al **ejercicio anual** constituye una nota esencial para el registro y buen orden de las cuentas; algo que casa con la contabilidad de las empresas y también del sector público.
- La **anualidad en la aprobación** de los Presupuestos aparece reflejada en la norma constitucional.
 - El artículo 134.2 CE establece que «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual».

- También se contempla explícitamente el remedio para la falta de aprobación de los Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico para el que deban regir: «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos» (art. 134.4 CE).
 - Más adelante nos ocuparemos específicamente de esta solución de la prórroga presupuestaria.
- Aunque la Constitución no haga ninguna otra indicación de la temporalidad del Presupuesto, la **función presupuestaria del Gobierno y del Parlamento** está sujeta también a la **temporalidad del poder** que deriva del propio mandato parlamentario de cuatro años que tiene cada Legislatura, salvo que se produzcan elecciones anticipadas.
 - Esto constituye un elemento político de primer nivel que incide directamente en el papel de las Cámaras frente a los proyectos de Presupuestos que formule el Gobierno y que obliga a pensar que, en condiciones normales, habrá cuatro Presupuestos por Legislatura como máximo, que el Parlamento deberá examinar, enmendar y aprobar, sin extenderse a Presupuestos que, por corresponderse con la siguiente Legislatura, deban ser elaborados por el Gobierno que se constituya tras las elecciones y resultar aprobados por las Cámaras que hayan resultado de esos comicios.
 - Conforme con lo expuesto, la función presupuestaria del Gobierno y Parlamento se debe ceñir a los límites temporales que marcan las legislaturas. Cuatro presupuestos son los que, en condiciones normales, pueden aprobar las Cámaras en su mandato y esto no hace falta que figure por escrito en ningún texto normativo.
 - Sin embargo, contrasta la situación que se produjo en la X Legislatura (del 13 de diciembre de 2011 a 13 de enero de 2016), en la que resultaron aprobadas cinco leyes de Presupuestos Generales del Estado, al producirse una anticipada aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2016.
- El **régimen del Presupuesto anual** aparece reflejado entre los principios legales que rigen la gestión presupuestaria (art. 27.1 LGP), el ámbito temporal de los Presupuestos Generales del Estado (art. 34.1 LGP) y la especialidad temporalidad de los créditos presupuestarios (art. 49 LGP).
- De un tiempo a esta parte, sin embargo, parece difundirse la creencia de que el año natural representa un lapso de tiempo muy corto, lo que avala la inclusión de la **plurianualidad** entre los principios de programación presupuestaria (art. 26.1 LGP).

- Este principio de plurianualidad aparece consagrado también en el artículo 5 de la LOEPSF, que señala que la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones públicas se encuadrará en un *marco presupuestario a medio plazo* que ha de ser compatible con el principio de anualidad presupuestaria.
- El engarce entre el marco plurianual y la vigencia anual del Presupuesto se ha ver en los **escenarios presupuestarios plurianuales** y en las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.
 - Ambos aspectos quedan deslegalizados a las órdenes que dicte el Ministerio de Hacienda (disp. final 2.^a LOEPSF).
 - Más adelante nos referiremos a los escenarios plurianuales cuya proyección tiene ante todo que ver con el ajuste del Presupuesto de cada año a los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 28 LGP).
- La temporalidad de los Presupuestos marca también, frente a otras leyes ordinarias, la **vigencia limitada de las leyes de Presupuestos** en lo que afecta a la regulación del estado de autorización o habilitación de los gastos y a las normas contenidas en la parte dispositiva (articulado de la ley) que se refieran estrictamente a los créditos presupuestarios para el ejercicio.
 - Sin embargo, de esta *singularidad* se apartan las normas contenidas en el articulado que dispongan otra cosa o no se proyecten a los créditos autorizados.
 - Tras dubitaciones que se dieron en el pasado, la jurisprudencia constitucional ha concluido que «toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la ley en sentido contrario» ([STC 34/2005, de 17 de febrero](#), FJ 5).
 - Hay que distinguir, por tanto, en orden a determinar la vigencia de las disposiciones que contengan las leyes de Presupuestos de cada año entre las que resulten «puramente presupuestarias» y que serán las referidas al *contenido mínimo o necesario* de tales leyes, al que se alude en el artículo 134.2 CE, que tendrán, en principio, una vigencia exclusivamente anual ([STC 3/2003, de 16 de enero](#), FJ 5), y el resto del articulado, donde cabe encontrar disposiciones de carácter general y proyectadas al *contenido eventual* de las leyes de Presupuestos, con vocación de permanencia ([STC 65/1990, de 5 de abril](#), FJ 3; [STC 32/2000, de 3 de febrero](#), FJ 6; [STC 274/2000, de 15 de noviembre](#), FJ 4; [STC 34/2005, de 17 de febrero](#), FJ 5; [STC 9/2013, de 28 de enero](#), FJ 2; [STC 101/2013, de 23 de abril](#), FJ 2).
 - La doctrina que sentó la [STC 34/2005, de 17 de febrero](#), permitió evitar la declaración de inconstitucionalidad de una norma incluida en una ley de

Presupuestos que precisaba los «géneros prohibidos» a efectos del delito de contrabando.

- El Tribunal consideró entonces que no cabía duda de la «estrecha relación de la norma cuestionada con la previsión de ingresos para un ejercicio económico al tratarse (...) de una norma que integra un tipo penal que protege, entre otros fines, el interés del Estado a asegurarse la recaudación derivada de una clase concreta de tributos» (FJ 4).
 - Sin embargo, la [STC 206/2013, de 5 de diciembre](#), matiza expresamente ese argumento en relación ahora con otra disposición de una ley presupuestaria que modificaba la tipificación administrativa de las infracciones graves en el orden social, sosteniendo que «no guarda una conexión inmediata con la estimación de ingresos públicos, distinta y discernible de la general conexión que guarda cualquier norma relativa a sanciones pecuniarias», razón por la que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada porque «el posible incremento de los ingresos no es condición suficiente para justificar la constitucionalidad de la inclusión de este tipo de normas en una ley de presupuestos, porque es difícil concebir una medida normativa que sea neutral, esto es, que no tenga incidencia alguna sobre el monto de los ingresos o los gastos públicos, de manera que si esto fuera suficiente, “los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes”» ([STC 206/2013](#), FJ 3, con cita en este punto de la [STC 9/2013](#), FJ 4 y [STC 86/2013](#), FJ 5).
- La anualidad del Presupuesto afecta, por último, a su **ejecución**, proporcionando una perspectiva contable de dicha regla y que implica la necesidad de imputación clara de cada partida de gasto o de ingreso al ejercicio al que corresponda, para conocer si se ha realizado dentro del plazo para el que estaba autorizada.
- Más adelante veremos las soluciones que se han propuesto para determinar el ejercicio económico al que deban imputarse aquellas obligaciones cuya vida se extienda a lo largo de diversos periodos presupuestarios, así como el criterio seguido en nuestro ordenamiento y las excepciones que a la anualidad suponen las incorporaciones de crédito (art. 58 LGP) y los compromisos de gasto de carácter plurianual (arts. 47, 47 bis y 48 LGP).

20. El principio de autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales.

- La Constitución reconoce a las **Cortes Generales** la facultad de aprobar autónomamente sus presupuestos (art. 72.1 CE).

- También prevé una facultad incondicionada de distribución por el Rey de la asignación anual que percibe para el sostenimiento de su Familia y **Casa Real** (art. 65.1 CE).
- Todos los demás órganos constitucionales, identificados en distintas secciones de los Presupuestos Generales del Estado carecen de un reconocimiento explícito de similares poderes en el ámbito de la norma fundamental, aunque hayan sido sus respectivas leyes reguladoras las que también les confieren competencia de elaborar sus respectivos presupuestos:
 - El artículo 10.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del **Tribunal Constitucional**, establece que:

«El Tribunal en Pleno, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elabora su presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado».
 - El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del **Tribunal de Cuentas**, señala que:

«El Tribunal de Cuentas elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales».
 - El artículo 27 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del **Consejo de Estado**, señala que éste:

«...elaborará su presupuesto, que figurará como una Sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado».
 - Y el artículo 26.2 de la misma ley atribuye a su Presidente, de conformidad con la Comisión Permanente:

«...desarrollar la estructura presupuestaria del Consejo con arreglo a sus características, de acuerdo con la que se establezca para el sector público».
 - El artículo 560.1, 17.^a de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del **Poder Judicial**, incluye entre las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial la de:

«Elaborar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos previstos en la presente Ley Orgánica».
 - Y el artículo 565 del mismo cuerpo legal engarza la autonomía presupuestaria del Consejo como órgano constitucional, aunque se sujete a la legislación presupuestaria general.
- En cualquier caso, la autonomía presupuestaria se traduce formalmente en que cada uno de estos órganos constitucionales se presente como secciones presupuestarias que se han de integrar en los Presupuestos Generales del

Estado, cuya elaboración corresponde exclusivamente al Gobierno y a las Cortes Generales su aprobación (art. 134.1 CE).

21. Los principios de solidez financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- El **equilibrio presupuestario** ha venido a representar un dogma clásico del pensamiento liberal que postula que los Presupuestos públicos tienen que estar nivelados, prohibiéndose el déficit, esto es, que los gastos presupuestados sean superiores a los ingresos ordinarios, fundamentalmente tributarios, evitando la tendencia a saldar los desequilibrios mediante la emisión de Deuda Pública.
- Con el tiempo, sin embargo, la doctrina económica keynesiana y su aplicación de los Presupuestos cíclicos, así como la ideología del Estado del bienestar fueron arrumbando la vigencia de este principio, que nunca se recogió en nuestro ordenamiento para el Presupuesto estatal, aunque tradicionalmente se prohibiera el déficit inicial en los presupuestos de los organismos autónomos del Estado, así como en los Presupuestos Generales de las Entidades Locales.
- Pero a mediados de los ochenta del pasado siglo, los incipientes planes de realización progresiva de la **unión económica y monetaria**, abocaron a un largo proceso de constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea, intensificado posteriormente, a raíz de la crisis financiera y económica desatada en 2008 y las múltiples medidas de gobernanza económica adoptadas para hacer frente a la inestabilidad de los mercados financieros.
 - El predominio de una ideología conservadora, que postergaba las necesidades de crecimiento económico, fijándose, exclusivamente, en la *austeridad presupuestaria* como instrumento de respuesta a la crisis, vino a justificar las reformas estructurales con las que se han debilitado derechos económicos y sociales, así como servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar.
 - Más adelante nos ocuparemos de los procesos que llevaron a una doble constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: material, como decisión política de la Unión Europea, y formal, de carácter derivado en los ordenamientos nacionales de algunos Estados miembros.
- En el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE) firmado el 13 de diciembre de 2007, se recoge el que se ha dado en llamar **principio de solidez financiera** («precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable», ex art. 119 TFUE, procedente del art. 4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957).

- Varios preceptos del Tratado de Funcionamiento señalan:
 - La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 2.3 TFUE).
 - La competencia exclusiva de la Unión sobre la política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro [art. 3.1.c) TFUE].
 - El señalamiento del citado principio de solidez financiera entre los principios rectores de las acciones estatales y comunitarias, respetando «el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (art. 120 TFUE).
 - La adopción por el Consejo de las orientaciones generales de las políticas económicas (art. 5.1 TFUE), teniendo aquél atribuida la supervisión multilateral de la evolución económica (art. 121 TFUE).
 - La posibilidad de dictar medidas para reforzar la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, elaborando orientaciones para los mismos y garantizando su vigilancia (art. 136 TFUE).
 - Y, *sobre todo esto*, la **evitación de los déficits públicos excesivos** que se recoge en el artículo 126 del TFUE (procedente del antiguo artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), norma de corte reglamentista, impropia de su carácter primario, que remite a magnitudes de déficit y deuda para acotar la noción de estabilidad presupuestaria y que establece un procedimiento para que la Comisión y el Consejo puedan coordinar y ejercer presión sobre los Estados.
- El fundamento del principio de solidez financiera pasa porque los Estados miembros de la Unión Europea tiendan a situaciones de equilibrio presupuestario y eviten los déficits públicos excesivos, dada la firme creencia de que el recurso al endeudamiento debe ser evitado.
 - Sus efectos se despliegan sobre los distintos niveles de Hacienda en España a través de medidas de disciplina presupuestaria y limitaciones al endeudamiento público (NAVARRO FAURE), entre las que destaca el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, cuya observación se efectuará más adelante.
- La Constitución de 1978 no efectuó ninguna referencia expresa al equilibrio presupuestario para inspiración de las finanzas públicas.
- Cabe recordar incluso que en el proceso constituyente desapareció la única mención que figuraba en el anteproyecto de Constitución (art. 149) sobre la elaboración por las Comunidades Autónomas de un Presupuesto anual con *equilibrio de ingresos y gastos*.

- Las ideas que marcaron la superación de la dictadura franquista y la transición política quedaban lejos del equilibrio presupuestario, quizás porque se viese tan inalcanzable como la cuadratura del círculo para el método geométrico.
- En cambio, sí se recogieron en la Constitución diversos principios que abogaban por una concepción del Derecho financiero como *ordenamiento redistributivo y desigual* y se acogió un amplio *entramado jurídico-promocional* que deparaba un papel relevante de la Hacienda Pública en su logro.
- Antes de que se produjera la **Reforma, de 27 de septiembre de 2011, del artículo 135 CE**, el principio constitucional que sobresalía en relación con el gasto público era el afirmado en el artículo 31.2 CE y que hemos visto más atrás.
- Sin embargo, la profunda crisis financiera y económica de 2008 había acentuado la interdependencia de los ordenamientos jurídicos de producción interna de los Estados miembros y del ordenamiento de la Unión Europea.
- El mayor rigor presupuestario impuesto a partir del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en todo un denso y amplio entramado jurídico europeo para afrontar la crisis se impuso a nuestras finanzas públicas sin modificación formal de la Constitución, en una suerte de *mutación constitucional*.
- La revisión de las normas constitucionales organizativas de los Presupuestos fue pues anterior a la reforma de nuestra Constitución interna y se hizo en sede europea.
 - La justificación de nuestra reforma constitucional estuvo fundada tanto en la oportunidad de la consolidación fiscal y el equilibrio financiero, como en la necesidad de dar eficacia a un objetivo imperante de la política económica europea y sobre todo de Alemania.
 - La ocasión fue muy coyuntural, al poner la prioridad en intentar tranquilizar con prisas a los mercados de deuda pública y a los inversores.
 - La acusada precipitación en el procedimiento seguido para su aprobación, hurtando el debate que hubiera sido necesario hacer, nos privó de un verdadero *momento constituyente*.
 - Deberíamos aprender la lección y estar en el futuro mucho más atentos al *Derecho Constitucional Europeo*, para que no se nos cuelen otras normas materialmente constitucionales sin tener realmente la oportunidad de discutir las y participar de manera efectiva en su elaboración.
- El **nuevo artículo 135 CE** es una disposición constitucional de *estructura compleja* e integrada por varios tipos de normas:

- **La vinculación a un principio constitucional:**

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria».

- **Dos prohibiciones y límites de déficit y deuda**, que son dos caras de la misma moneda y un doble reenvío para su fijación al ordenamiento de la Unión Europea y a una Ley Orgánica:

«2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros (...)».

«3. (...) El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

- **Autorización por ley para emitir deuda pública y contraer crédito:**

«3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito (...)».

- **La prioridad absoluta del pago de la deuda pública:**

«3. (...) Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión».

- **Unas excepciones a la regla en varias situaciones:**

«4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

- **Una reserva constitucional y habilitación a la ley orgánica:**

«2. (...) Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario».

«5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

- **Y un mandato a las Comunidades Autónomas de adoptar disposiciones para hacer efectivo el principio:**

«6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

- El **freno al endeudamiento** que incorpora el artículo 135 CE debiera tener una finalidad preventiva y no sólo impeditiva, como ha sucedido en otros ordenamientos que introdujeron antes esa regla.
 - La pandemia provocada por el coronavirus ha revelado que no puede verse como algo inamovible.
 - Lo mismo ocurre con la *prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto* que entraña el pago de los intereses y capital de la deuda pública; algo que evidentemente representa una «garantía rotunda ante los inversores», pero esta prelación a los adquirentes de deuda pública puede plantear conflictos inevitables con la cobertura de las necesidades del Estado social en caso de insuficiencia (DE LA HUCHA CELADOR) y, por supuesto, con los principios de justicia financiera.
 - Habría que interpretar ese *compromiso preferente de pago* en consonancia con el principio de justicia del gasto público, impidiendo discriminaciones de unas obligaciones sobre otras y un trato diferenciado ante la misma situación.
 - La prioridad absoluta en el pago de la deuda debe significar que no se pueden contraer nuevas obligaciones sin satisfacer las anteriores, pero ante dos obligaciones contraídas válidamente, según la ejecución presupuestaria, y exigibles, no debiera suponer preferencia de pago de las derivadas de la deuda pública (NAVARRO FAURE).
- Pero el principio de estabilidad presupuestaria se ha visto, sobre todo, como un **freno al gasto público**.
 - Desde luego, la **regla de gasto** incorporada en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), ha venido a reforzar esa limitación al gasto de la que se ha dudado si excede de la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE.
- El artículo 3.2 de la LOEPSF conceptúa la **estabilidad presupuestaria** como «la situación de equilibrio o superávit estructural» para las Administraciones públicas —esto es: para el Estado, Comunidades Autónomas y Seguridad Social, dado

que las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario (art. 135.2 CE)— y «posición de equilibrio financiero» para el resto de organismos y entidades empresariales que se financian mayoritariamente con *ingresos comerciales*.

- Por su parte, el artículo 4.2 de la LOEPSF define a la **sostenibilidad financiera** como:

«la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea», precisando que «existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad».

- Antes de que fuese aprobada la LOEPSF, el Tribunal Constitucional se había pronunciado ya sobre las primeras leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre y Ley Orgánica 5/2001, «complementaria» de la anterior).
- La principal sentencia constitucional, cabecera de otras doce más, es la STC 134/2011, 20 de julio, dictada con breve antelación a que se anunciase la Reforma del artículo 125 CE, pero con un retraso superior a nueve años desde que se había interpuesto el recurso de inconstitucionalidad. Otro episodio más de las dilaciones estructurales indebidas del Tribunal Constitucional que le ubican frecuentemente en una nube fuera de la división de poderes.
 - En esta sentencia y en otras dos (STC 197/2011 y STC 198/2011, de 13 de diciembre) se resuelven las impugnaciones contra ambas leyes de estabilidad.
 - Cinco sentencias abordaron los recursos contra la Ley 18/2001 (STC 157/2011, de 18 de octubre; STC 195/2011, STC 196/2011, STC 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre).
 - Otras cinco sentencias resuelven los que se presentaron contra la Ley Orgánica 5/2001 (STC 185/2011, STC 186/2011, STC 187/2011, STC 188/2011 y STC 189/2011, todas de 23 de noviembre).
- En apretada síntesis de esta jurisprudencia constitucional de la estabilidad presupuestaria, vemos que:
 - El Tribunal reconoce la competencia del Estado (ex art. 149.1 aps. 13 y 14 CE) para frenar el gasto público, imponer topes máximos al crecimiento del mismo, y acomodar la actividad financiera autonómica

a las medidas que vaya adoptando el Estado para alcanzar la estabilidad económica.

- También se refrenda la necesaria autorización estatal de las operaciones de crédito de las Haciendas inferiores y la elaboración de planes económico-financieros para corregir los desequilibrios, tanto por parte de las Comunidades Autónomas, como de las Entidades Locales.
 - Se posibilita que el Ministerio de Hacienda recabe y obtenga, de estas últimas, información concreta de su actividad financiera.
 - Asimismo, se entendió que el nuevo artículo 135 CE representaba ya el canon de constitucionalidad, al consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, que vincula a todos los poderes públicos y legitima el establecimiento de límites en materias concretas de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, por exigencias de coordinación y gradual recuperación del equilibrio presupuestario.
- La misma crítica que se ha hecho, por su tardanza en aparecer, merecen varias sentencias constitucionales posteriores a la LOEPSF que incurrieron en el mismo retraso en enjuiciar las normas impugnadas y reafirmaron las competencias del Estado (STC 120/2012, de 4 de junio; STC 36/2013, de 14 de febrero; STC 143/2013, de 11 de julio; STC 56/2014, de 10 de abril; STC 152/2014, de 25 de septiembre, y STC 171/2014, de 18 de diciembre).
- Y lo mismo cabe decir de la STC 44/2015, de 5 de marzo, en la que se declara inconstitucional una modificación normativa realizada en diciembre de 2004 —a través de la Ley de Presupuestos para 2005—, que afectó al procedimiento parlamentario de convalidación de los objetivos de déficit y de deuda pública que se estuvo aplicando hasta la Reforma Constitucional de 2011. La eficacia práctica de este fallo fue ninguna.
- Contrastando con tantas dilaciones indebidas, el Tribunal Constitucional sorprendió con la repentina consideración de la constitucionalidad de la LOEPSF en la STC 215/2014, de 18 de diciembre, donde rechaza cuantos argumentos se esgrimieron en la impugnación que hizo el Gobierno de Canarias, aunque lo hizo de una manera no siempre convincente, como revela que nada menos que cinco magistrados discrepantes considerasen en sus votos particulares que varios de los preceptos recurridos eran contrarios a la Constitución.

22. El principio de especialidad presupuestaria.

- El **principio de especialidad** ha venido representando algo así como el *alma mater* del Presupuesto, por ser el criterio que mejor ilustra sobre los efectos jurídicos que tiene la autorización presupuestaria respecto de los gastos públicos; autorización que tiene carácter limitativo en cuanto a la cantidad, calidad y tiempo de esos gastos.
- Ello caracteriza enteramente y revela la esencia del régimen presupuestario público, por *derivación del principio de legalidad* y limitando la realización del gasto público registrado en los Presupuestos que adquieren carácter limitativo, de manera que:
 - Las habilitaciones para gastar —los créditos presupuestarios— no consisten en unas autorizaciones globales o genéricas, sino especiales y condicionadas, esto es:
 - Para gastos concretos y determinados, totalmente especificados (**especialidad cualitativa**).
 - Por una cantidad concreta máxima (**especialidad cuantitativa**).
 - Y no con carácter indefinido, sino por tiempo limitado (**especialidad temporal**).
 - Sin embargo, en los *presupuestos no limitativos* de diversos organismos públicos, estaríamos solo ante previsiones o estimaciones análogas a los del sector privado (PÉREZ ROYO).
- Su **traducción contable** (especificación) es coincidente con su sentido jurídico y postula la prohibición de:
 - Las transferencias de créditos (traspaso de sobrantes de unas partidas excesivas a otras escasas).
 - La ampliación o suplemento de los créditos.
 - La creación de otros créditos nuevos.
 - El uso de los fondos públicos más allá de los límites temporales de utilización (necesidad de anulación de los remanentes de créditos).
- Su **fundamento**, por tanto, es garantizar que el Presupuesto que se ejecute por el Gobierno no difiera sustancialmente de aquél que recibió la aprobación del Parlamento, dando sentido de esa manera a toda la ordenación jurídica de los créditos presupuestarios. Se trasluce así su finalidad de **evitar la discrecionalidad** administrativa a la hora de realización del gasto público.

- El destino exclusivo de los créditos presupuestarios a la específica finalidad con que aparezcan autorizados en las leyes de Presupuestos se recoge expresamente en los artículos 27.2 y 42 LGP; preceptos que, sin embargo, dejan a salvo la posible realización de modificaciones presupuestarias con arreglo a las previsiones que, a tales efectos, establece la propia Ley General Presupuestaria y que se tratarán más adelante.
- La **especialidad cualitativa**, comporta la conveniencia de que la autorización presupuestaria se realice con una suficiente desagregación, indicando las finalidades a que se dirige el gasto público aprobado, las líneas concretas y específicas del mismo. Así lo recogen los artículos 43 y 44 LGP, para los presupuestos del Estado, por un lado, y para los presupuestos de los organismos autónomos y de la Seguridad Social, por otro.
- Los artículos 43 y 44 de la LGP establecen la necesaria «especificación» —que mejor podría leerse como «vinculación»— de los créditos presupuestarios del Estado, sus organismos autónomos y de la Seguridad Social.
 - La regla general en todos los casos es la **vinculación de los créditos «a nivel de concepto»**.
 - Pero son muchos los gastos que cuentan con un lazo más holgado presentando otros niveles de especificación, sea «a nivel de artículo» (v. gr.: gastos corrientes y de personal en el Estado), o incluso «a nivel de capítulo» (v. gr.: todas las inversiones reales, incluyendo las del Estado, y los gastos de personal y corrientes de la Seguridad Social y los organismos autónomos).
 - Más adelante consideraremos los criterios de clasificación o estructura presupuestaria aplicables en relación con los Presupuestos Generales del Estado.
 - Baste ahora indicar que el «concepto» representa una rúbrica de desagregación de los gastos (también de los ingresos) que se maneja en la **clasificación económica** de aquellos y que diferenciaría los gastos corrientes de los de capital y financieros, presentándolos por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.
 - En la imaginaria línea descendente que va del capítulo al subconcepto, el mayor nivel de limitación se alcanzará en este último, mientras que las posibilidades de discrecionalidad en el manejo de los créditos se dará si estos quedan especificados a nivel de capítulo.
 - Aparte de las reglas de especificación de los créditos siguiendo la clasificación económica, el artículo 44.3 de la LGP, basándose en la **clasificación por programas**, se refiere a la especificación de los créditos del Presupuesto de la

Seguridad Social, que será «a nivel de grupo de programas, excepto los créditos para la acción protectora en su modalidad no contributiva y universal que se especificarán a nivel de programa».

- Incluso se señala legalmente que se especificarán «al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica»:
 - Los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados.
 - Los destinados a arrendamientos de edificios y otras construcciones.
 - Los declarados ampliables.
 - Los que establezcan asignaciones identificando perceptor o beneficiario, con excepción de las destinadas atender transferencias corrientes o de capital al exterior.
 - Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio
 - Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.
- La **especialidad cuantitativa** comporta, como efecto limitativo del crédito presupuestario sobre los gastos, que conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la LGP, no pueden adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones (discrecionales) por cuantía superior al importe del crédito autorizado, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y disposiciones reglamentarias que incumplan esa limitación, aparte de poder desencadenar las responsabilidades por infracciones que supongan un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o a las entidades integrantes del sector público estatal que se regulan en el título VII de la LGP, donde aparece «tipificada» la infracción por «comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable» [art. 177.1.c) LGP].
- La **especialidad temporal** se traduce en la necesidad de que los créditos presupuestarios se empleen dentro del ejercicio anual correspondiente, para el que fueron aprobados, quedando anulados de pleno derecho aquellos créditos que en el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas (art. 49 LGP), sin otras excepciones que la imputación al presupuesto corriente de liquidaciones de atrasos a favor de empleados públicos y obligaciones derivadas de resoluciones judiciales, así como de obligaciones de ejercicios anteriores e incorporaciones de crédito legalmente prevista (arts. 34.2 y 3, y 58 LGP).

23. El principio de no afectación.

- La regla de la no afectación indica la necesidad de que todos los ingresos se destinen a financiar indistinta y globalmente los gastos públicos, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación.
- Expresamente se reconoce en el artículo 27.3 de la LGP al indicar que:
 - «Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados».
- La LGP deja a salvo, por tanto, la posibilidad de que otras leyes pueden proceder a la afectación de determinados recursos a unos fines determinados, al propio tiempo que contempla por sí misma fórmulas concretas de afectación de los ingresos a los gastos, como son:
 - Las *generaciones de crédito* en los estados de gastos (art. 53 LGP), que derivan de fuentes de ingresos determinadas (aportaciones de personas, enajenación de bienes públicos, prestaciones de servicios, etc.).
 - Los *créditos ampliables*, cuya financiación, en los presupuestos de los organismos autónomos, puede efectuarse con mayores ingresos sobre los inicialmente previstos (art. 54.3 LGP).
- También cabe la posibilidad de financiar de esta misma manera, o con parte del remanente de tesorería que existiera al final del ejercicio anterior, los créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos y de la Seguridad Social (arts. 56.2 y 57.2 LGP).

24. Los principios de transparencia y buen gobierno presupuestario.

- La **transparencia**, aplicada a la actividad financiera, se puede entender como la cualidad que permite ver y comprender, sin dudas o ambigüedades, los fines que aquella proyecta o procura alcanzar con las medidas que se adoptan.
- Dicho de un Presupuesto público referiría la posibilidad de observar con claridad el destino y por supuesto el importe de las diferentes consignaciones de gasto que aparezcan autorizadas, a la vez que la nítida comprensión del origen de los recursos que se prevén para ello.

- Lógicamente esa cualidad ha de ser valorada en su conexión con el principio de control y la posibilidad de deducir entonces las consecuencias oportunas establecidas en el ordenamiento jurídico.
- Prescindiendo ahora de diversos antecedentes, cabe ahora señalar que la transparencia se explica como un **principio «complementario» de la estabilidad presupuestaria**.
 - Así reza en la exposición de motivos de la LGP, indicando que «la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria». Se recoge entre los principios de programación presupuestaria (art. 26.1 LGP) y de los de funcionamiento de la gestión económico-financiera (art. 69.1 LGP).
- Aunque se pueda seguir entendiendo que la transparencia se halla ligada con el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, aquélla cobra vida aparte para pasar a informar un amplio conjunto de deberes de las Administraciones públicas y de la posibilidad de considerar responsables a quienes falten a su cumplimiento.
 - Las principales normas que recogen el principio de transparencia son la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 de la Constitución (la LOEPSF) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG).
 - En el artículo 6 de la LOEPSF se establece que:
 - «1. La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.
 - 2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.
 - Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen».

- El principio de transparencia potencia claramente el papel del Ministerio de Hacienda, imponiendo *obligaciones de información* a todas las Administraciones.
 - El capítulo V de la LOEPSF (arts. 27 y 28) desarrolla y refuerza la transparencia señalando cómo se hará su instrumentación y encomendando al Ministerio el mantenimiento de la *central de información* económico-financiera de las Administraciones públicas. Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que incumplan las exigencias de información quedan sujetas a las medidas automáticas de corrección que se contemplan en dicha ley.
 - Las obligaciones de información de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se fijan con mayor concreción en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.
 - Dicha Orden se dictó en virtud de la previsión de desarrollo contenida en el artículo 27.4 de la LOEPSF, previos los informes emitidos por los órganos de coordinación financiera institucional —Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL)—, resultando aplicable también a las Comunidades de Navarra y el País Vasco, sin perjuicio de que en el seno de las Comisiones Mixta y Coordinadora puedan acordarse especialidades derivadas del régimen foral (disp. adic. única de la Orden).
 - El extenso ámbito subjetivo al que resulta aplicable la exigencia de transparencia en la actividad pública (arts. 2 a 4 LTAIPBG) se halla sujeto a obligaciones de suministro de información (art. 4 LTAIPBG) y publicación de información institucional, organizativa y de planificación, registro de actividades de tratamiento, información de relevancia jurídica y económica, presupuestaria y estadística (arts. 6 a 8 LTAIPBG).
 - Quedándonos solamente con esta última, el artículo 8 de la LTAIPBG contempla los «*actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria*» que afectan a contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, cuentas anuales, informes de control, retribuciones de altos cargos, resoluciones sobre compatibilidades,

declaraciones de bienes y datos estadísticos, sobre los que debe hacerse pública la información.

- Del control de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el ámbito de la Administración General del Estado se encargará el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** (art. 9 LTAIPBG).
- Por su parte, el concepto legal de **buen gobierno** se nutre de principios éticos y de conducta referidos ahora también a los altos cargos, con la finalidad de que se comporten de manera ejemplar con independencia del nivel de la Administración al que pertenezcan.
- El Título II de la LTAIPBG (arts. 25 a 32) dibuja un cuadro de «buen gobierno» que en el preámbulo de la norma se concibe en función de servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de **eficacia**, **austeridad**, **imparcialidad** y, sobre todo, de **responsabilidad**.
- El ámbito subjetivo concernido por las obligaciones de buen gobierno (art. 25 LTAIPBG) es el de los miembros de los respectivos gobiernos —central, autonómicos y locales— y altos cargos o asimilados de las respectivas Administraciones y entidades de derecho público o privado, vinculadas o dependientes del sector público, quedando sujetos a los principios (art. 26 LTAIPBG) y a las responsabilidades derivadas del buen gobierno (arts. 27 a 32 LTAIPBG), sin que ello afecte, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.

25. El principio de lealtad institucional.

- Este principio no resultaba desconocido en nuestro sistema de financiación territorial, ya que había sido interpretado en abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, junto al principio de colaboración entre Administraciones públicas.
- El Tribunal Constitucional reconoció pronto el deber general de colaboración al que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas, que es inherente al modelo de organización territorial implantado por la Constitución (STC 25/1981, de 14 de julio; STC 18/1982, de 4 de mayo, y STC 80/1985, de 4 de julio, entre otras).
- Se deduce del mismo un *deber de recíproco apoyo y mutua lealtad* (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3) que resulta esencial en las relaciones entre las diversas instancias territoriales en el Estado autonómico (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4, y STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5), obligando a

todos a su cumplimiento (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; STC 58/2007, de 14 de marzo, FJ 5; STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 138; STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 6; STC 204/2011, de 15 de diciembre, FFJJ 2 y 8; STC 123/2012, de 5 de junio, FJ 8, y STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6, entre otras muchas).

- En la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aparece como uno de los principios de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas que se ha de ejercer en coordinación con la Hacienda del Estado, determinando:

«el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio» [art. 2.1.g) LOFCA].

- En desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, el art. 9 LOESPF impone una serie de deberes a las Administraciones públicas para que adecúen sus actuaciones al principio de lealtad institucional, a saber:

a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.

b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.

c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.

d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.

e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

26. El principio de responsabilidad.

- El cuadro de principios se completa con el de **responsabilidad y prohibición de rescate financiero** que aparece en el artículo 8 de la LOEPSF, vinculando a las Administraciones públicas a la cláusula de «*no bail out*», elemento central del *código presupuestario de la Unión Europea* (LOUIS, 2013).

- Por una parte se establece que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la LOESPF, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado; garantizándose, en todo caso, en el proceso de asunción de responsabilidad la audiencia de la Administración o entidad afectada (art. 8.1 LOESPF).
- La disposición adicional segunda de la LOEPSF se refiere específicamente a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea o de tratados y convenios internacionales de los que España sea parte. En desarrollo de las previsiones de la ley orgánica se ha dictado el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.
- La LOEPSF se limita a indicar que será el Consejo de Ministros el que deberá declarar la responsabilidad por incumplimiento de las normas del Derecho de la Unión Europea, dando audiencia previa a las Administraciones o entidades afectadas y acordando, en su caso, fórmulas de compensación o retención de las deudas con las cantidades que el Estado deba transferir por cualquier concepto, presupuestario o no presupuestario. La resolución que adopte el Gobierno, tendrá en cuenta los hechos y fundamentos que contenga la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».
- El RD 515/2013, de 5 de julio establece un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades del que se afirma que «no tiene naturaleza sancionadora», pese a que lo que se derive sí pueda tenerla, por tratarse de sanciones impuestas a España «mediante sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas».
- Cabe citar, en este sentido, la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Gran Sala\), de 20 de diciembre de 2017 \(Asunto C-521/15\)](#), que determinó la validez de la multa de 18,93 millones de euros impuesta por el Consejo al Reino de España, como consecuencia de la manipulación de los datos de déficit de la Comunidad Valenciana entre los años 2008 a 2011. La consecuencia que ello tuvo fue la aplicación, por primera vez, del procedimiento fijado en el decreto y como el acuerdo del Consejo de Ministros fue recurrido por la

Comunidad Valenciana, dio lugar a la desestimación del recurso por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (STS 757/2017, de 4 de mayo).

- Por otra parte, el artículo 8.2 de la LOEPSF consagra la regla de que cada Administración debe asumir su *responsabilidad por incumplimiento* sin que pueda cómodamente trasladarse a la Hacienda superior.
 - Es pues una corresponsabilidad directa de cada una de las Administraciones, que deben acostumbrarse a vivir sin el paraguas o el *airbag* del Estado, que se ha de interpretar conforme al criterio de *lealtad institucional* en el ejercicio de las competencias, valorando el impacto de sus propias actuaciones.
 - Se establece así que el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquellas y que las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio, en ambos casos, de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.
 - Ello guarda clara inspiración de lo dispuesto en el artículo 125.1 del TFUE, en el que se establece una prohibición de transferencia de los pasivos de los Estados miembros.

Se dice que «La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos», señalando a renglón seguido que «Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos».
- Dejemos indicado para finalizar que la [STC 214/2014, de 18 de diciembre](#), desestimó las impugnaciones que contra la LOEPSF esgrimía el Gobierno de Canarias.
- La referida a la traslación de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (disp. adic. 2ª LOEPSF) se fundaba, entre otras razones, en la vulneración de la autonomía financiera y el desconocimiento de la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE.

- El Tribunal Constitucional negó la razón al ejecutivo recurrente, aunque no lo vieron así cinco magistrados en su voto particular que resultaba más razonable.

3. Fuentes del ordenamiento presupuestario

1. La Constitución y las fuentes del ordenamiento presupuestario.

- La Constitución de 1978 tiene trascendencia para cualquier sector del ordenamiento jurídico, porque no es una simple fuente del Derecho, sino la principal fuente, que regula directamente ciertas materias y determina los órganos y procedimientos con que se regularán las materias que ella misma no ha regulado.
 - La Constitución es, por tanto, y de manera simultánea, fuente del Derecho y norma que regula las fuentes del Derecho, los modos de producción jurídica.
 - Sin embargo, los enunciados de la norma fundamental no pasan por el señalamiento concreto de las fuentes que deban regir en cada sector del ordenamiento, y en el ámbito de la legislación ordinaria, no hallamos un precepto similar para el ordenamiento presupuestario al que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) proporciona para el ordenamiento tributario (art. 7 LGT).
- El esquema de la LGT puede darse por válido, con tal de que se efectúen las oportunas correcciones y se dé cabida en el mismo a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la Ley General Presupuestaria (LGP) y las que anualmente aprueban los Presupuestos Generales del Estado.
- Esquema de fuentes del Derecho presupuestario:
 - Constitución.
 - Tratados internacionales, en particular los que supongan obligaciones financieras para la Hacienda pública.
 - Normas de la Unión Europea y de otros organismos internacionales o supranacionales a los que se atribuya el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.
 - Leyes orgánicas (LOFCA, LOEPSF, LOTCu, LOAIReF y Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas).

- Leyes ordinarias (LGP, leyes de finanzas de las Comunidades Autónomas, Ley de Haciendas Locales, Leyes de Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas) y decretos-leyes dictados por el Gobierno de la Nación y por los Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas que cuenten con tal competencia reconocida estatutariamente.
- Disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de las normas anteriores en el ámbito del Estado, de las Comunidades Autónomas y, específicamente para el ámbito local, por las ordenanzas presupuestarias.
- Derecho supletorio (civil, administrativo).

2. El Derecho de la Unión Europea. Las disposiciones de los Tratados, el Derecho derivado y «soft law» presupuestario.

- Entre el Derecho supranacional de mayor importancia para nosotros está el **Derecho de la Unión Europea** aplicable en nuestro país, fruto del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985; que representa un ejemplo claro de tratado que debe autorizarse por ley orgánica, en cuanto por el mismo se atribuye a una organización o institución internacional — la Unión Europea— «el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (art. 93 CE).
- En virtud de ello se puede hablar de un *Derecho financiero europeo* o *Derecho financiero comunitario*, como aquella parte del Derecho de la Unión Europea que comprende las normas y principios que regulan el sistema de ingresos y gastos de las Comunidades Europeas, así como el ejercicio de las competencias financieras en el seno de los Estados miembros.
- No es este el lugar adecuado para proceder al estudio del ordenamiento de la UE. Simplemente recordaremos que sus fuentes pueden clasificarse en dos categorías:
 - **Derecho originario** o primario, constituido por los tratados originarios, constitutivos o fundacionales, así como por otros posteriores modificativos o complementarios de los mismos.
 - Actualmente el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como sus protocolos y anexos, resultan de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.
 - Asimismo merece citar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados,

proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

- **Derecho derivado**, integrado por el conjunto de normas producidas por los órganos comunitarios a los que los tratados atribuyen poder normativo [con carácter vinculante los **reglamentos** —de aplicación directa inmediata—, las **directivas** —vinculantes para los Estados, pero no para los ciudadanos, aunque en determinados casos puede producir efectos directos para éstos— y las **decisiones** (dirigidas a destinatarios determinados), y, sin dicho carácter, las **recomendaciones** y los **dictámenes**].
- En los últimos tiempos ha cobrado una gran importancia el régimen jurídico-comunitario de la estabilidad presupuestaria, plasmado en diversos preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y un complejo entramado de Reglamentos, directivas, medidas de «**soft law**» y la explícita vocación de incorporar en aquél las disposiciones del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.
- En la jurisprudencia constitucional, la **primacía del Derecho de la Unión Europea** se ha planteado en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre y en las SSTC 64/1991, de 22 de marzo; 130/1995, de 11 de septiembre; 45/1996, de 25 de marzo; 26/2014, de 13 de febrero; 215/2014, de 18 de diciembre; 232/2015, de 5 de noviembre; 13/2017, de 30 de enero; 75/2017, de 19 de junio, entre otras.
 - También se ha señalado que el ordenamiento europeo no es canon de constitucionalidad autónomo en las SSTC 111/1993, de 25 de marzo; 180/1993, de 31 de mayo; 143/1994, de 9 de mayo; 208/1999, de 11 de noviembre; 235/1999, de 20 de diciembre; 41/2002, de 25 de febrero; 8/2004, de 9 de febrero; 58/2004, de 19 de abril; 173/2005, de 23 de junio; 194/2006, de 19 de junio; 12/2008, de 29 de enero; 31/2010, de 28 de junio; 136/2011, de 13 de septiembre; 99/2012, de 8 de mayo; 41/2013, de 14 de febrero; 61/2013, de 14 de marzo; 215/2014, de 18 de diciembre; 22/2018, de 5 de marzo, entre otras.
 - Sobre responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea cabe citar las SSTC 79/1992, de 28 de mayo; 148/1998, de 2 de julio; 96/2002, de 25 de abril; 188/2011, de 23 de noviembre; 196/2011, de 13 de diciembre; 198/2011, de 13 de diciembre; 36/2013, de 14 de febrero; 31/2016, de 18 de febrero; 70/2016, de 14 de abril.
- En esta última Sentencia se declara la inconstitucionalidad de un decreto-ley por regular aspectos de la responsabilidad derivada de las correcciones financieras acordadas por las instituciones de la Unión Europea.

3. Tratados internacionales. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria.

- Los **tratados** o **convenios** internacionales (como frecuentemente se suelen denominar la mayor parte de los financieros) son fuentes de Derecho internacional convencional.
 - Son suscritos entre los Estados para que, una vez incorporados a sus ordenamientos internos, se puedan resolver mejor los problemas suscitados por el posible conflicto entre las diversas previsiones de sus legislaciones cuando las mismas pueden ser aplicables a un mismo hecho.
 - Se requiere la **previa autorización de las Cortes Generales para la celebración** (prestación del consentimiento del Estado para obligarse) **de tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública** o supongan la modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94 CE), lo que sucederá en la mayoría de los casos.
 - La decisión parlamentaria se adoptará mediante un procedimiento iniciado en el Congreso.
 - Si no hubiera acuerdo entre las Cámaras, una comisión mixta de diputados y senadores presentará un texto a votación, resolviéndose en última instancia las discrepancias que pudiera haber en el Congreso por mayoría absoluta.
 - Las competencias de las Cortes resultan invadidas, desde luego, si en lugar de solicitar de las mismas la concesión de autorización, el Gobierno dicta un decreto-ley prestando ya el consentimiento.
 - Esto fue lo que sucedió con el Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional, que fue declarado inconstitucional por la STC 155/2005, de 9 de junio.
- En el ámbito internacional, son numerosos los convenios y disposiciones de diversa índole que incorporan previsiones específicamente encaminadas a garantizar determinados derechos (v. gr.: la asistencia jurídica gratuita a quienes no disponen de medios económicos para procurarse, por sí mismos, el acceso a la tutela judicial efectiva).
 - De las disposiciones internacionales ratificadas por España en este campo derivan claras obligaciones financieras para nuestro Estado, y así se desprende de lo señalado por la Constitución (art. 10.2 CE).

- Es decir, la celebración de estos Convenios por parte del Estado español, así como la aprobación de normas por instituciones internacionales, en función de competencias derivadas de los mismos, conlleva:
 - La obligación que corresponde cumplir a nuestro Ejecutivo de proceder a la inclusión, en el estado de gastos de los Presupuestos, de aquellas partidas que resulten necesarias para sufragar suficientemente los *compromisos de rango internacional* asumidos por nuestro país.
 - Esta obligación se hace extensible también al Parlamento, ya que en tanto en cuanto no se denuncien esos Convenios, o se deroguen las normas de rango internacional que derivan de los mismos, se verá compelido a otorgar su consentimiento, bien a tales compromisos de gasto, o bien a las modificaciones presupuestarias que, con posterioridad a la aprobación de la norma presupuestaria, resulten necesarios acometer para dar satisfacción a los derechos reconocidos internacionalmente, equiparándose, de este modo, su protección con la que nuestra Constitución otorga a la devolución del capital y de los intereses de la deuda pública (art. 135 CE).
- La celebración de Tratados que puedan suponer la atribución a organizaciones internacionales del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución requieren la tramitación ante las Cortes de una Ley Orgánica de autorización (art. 93 CE).
- A dicho régimen se sometió la ratificación del **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria** (TECG), firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, también llamado «Pacto presupuestario» y «Fiscal Compact».
 - Estamos ante un «acuerdo intergubernamental» firmado por veinticinco jefes de Estado o de Gobierno de países de la Unión (no lo hicieron el Reino Unido y la República Checa) que influye en la consolidación de la *Constitución económica europea*, dada la expresa pretensión de incorporar «lo antes posible», su contenido al TFUE (aunque luego se fije un plazo máximo de cinco años en el artículo 16 TECG).
 - El TECG consta de 16 artículos y tiene como ejes fundamentales —mejor cabría señalar que se trata de obligaciones impuestas a los Estados contratantes— los siguientes:
 - El equilibrio o superávit aparece como la situación presupuestaria que han de tener las Administraciones públicas.
 - Aunque el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE establezca los límites de déficit y deuda pública en márgenes más amplios (3% y 60% del

PIB, respectivamente), se fija ahora un déficit estructural más estricto, del 0,5% del PIB, cuyo logro por cada Estado deberá concretar la Comisión a través de un calendario de convergencia.

- Se admiten desviaciones temporales respecto del citado objetivo cuando se produzcan circunstancias excepcionales: acontecimientos de carácter inusual que queden fuera del control de los Estados, incidiendo gravemente en su situación financiera, y periodos de grave recesión económica.
- Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB esté muy por debajo del 60%, podría darse un déficit estructural máximo del 1% del PIB. Sin embargo, cuando se rebase ese valor de referencia del 60%, deberá reducirse a un ritmo medio de una veinteava parte al año.
- Cuando haya desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo, se activará automáticamente un mecanismo corrector.
- Los Estados que sean objeto de un procedimiento de déficit excesivo, establecerán un programa de colaboración presupuestaria y económica, que incluirá una pormenorizada descripción de las reformas estructurales que deberán adoptar, presentándolo a la Comisión y al Consejo para su aprobación y supervisión de su ejecución.
- La coordinación de las políticas de endeudamiento nacionales se hará informando a la Comisión y al Consejo antes de aprobar los planes de emisión de deuda pública.
- Los Estados se comprometen a apoyar las propuestas y recomendaciones de la Comisión con relación a los procedimientos de déficit, aunque cabe que una mayoría cualificada de las partes contratantes se oponga a ello.
- Las Constituciones políticas nacionales deberán incorporar la regla de equilibrio presupuestario a más tardar un año después de la entrada en vigor del Tratado. También se establecerá en los ordenamientos internos el mecanismo corrector que proponga la Comisión, con respeto de las prerrogativas de los Parlamentos de los Estados.
- Se atribuye al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la verificación del cumplimiento de refrendar en las Constituciones nacionales la regla de equilibrio presupuestario, sobre la base de un informe de la Comisión o a instancia de cualquier Estado contratante.
 - La sentencia de aquél será vinculante y su incumplimiento por el Estado afectado podrá implicar la condena al pago de una suma a tanto alzado

o de una multa coercitiva que no excederá del 0,1% del PIB y que se imputará al Mecanismo Europeo de Estabilidad o al Presupuesto General de la Unión Europea.

- Este enjuiciamiento de las reformas constitucionales por el TJUE contrasta con el trabajo de esta institución, que consiste en defender el Derecho de la Unión Europea y no resolver diferencias entre Estados miembros en general, ni emitir juicios sobre Convenios que no forman parte del ordenamiento comunitario.

4. Algunas especialidades de las leyes financieras.

- Nos ceñiremos al señalamiento de algunas cuestiones sobre las que se plantean diversas especialidades de las normas financieras en temas como la *iniciativa*, *procedimiento* y las *clases de leyes* previstas en la Constitución.

- **Iniciativa.**

- Del art. 87.3 CE se desprende la prohibición de la iniciativa legislativa popular en materia tributaria.
- En materia presupuestaria tampoco cabe, puesto que el art. 134.1 CE atribuye al Gobierno la *iniciativa exclusiva* para la formulación de los Presupuestos Generales del Estado.

- **Procedimiento legislativo.**

- Cabe citar las **limitaciones a la iniciativa parlamentaria** si las mismas pueden entrañar una variación del Presupuesto aprobado.
 - El Gobierno tendrá que ser consultado y mostrar o no su **conformidad** a la tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que puedan implicar un aumento del gasto público o una disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE).
 - De forma similar, el art. 135.3 CE también prohíbe la presentación de enmiendas o modificaciones respecto de los créditos presupuestarios para pago de intereses y capital de la Deuda Pública.
- Aunque es usual que casi todas las leyes financieras se tramiten con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, si bien tenemos que la Ley de Presupuestos Generales del Estado goza de **preferencia en su tramitación** respecto de cualquier otro asunto de que conozcan las Cortes Generales y suele debatirse en el Senado por el procedimiento de urgencia.

- **Clases de leyes.**

- Una distinción de poca importancia —y que carece de efectos jurídicos sobre el texto aprobado— es la que se funda en virtud de que la aprobación de la ley requiera o no la intervención de los Plenos de las Cámaras parlamentarias.
- De aquí tenemos que las llamadas «**leyes de pleno**» no representan excepción al procedimiento legislativo ordinario y atraviesan todas las fases de elaboración parlamentaria.
- En cambio, las llamadas «**leyes de comisión**» son aprobadas por las comisiones legislativas permanentes, a las que se habrá atribuido competencia para ello mediante delegación del pleno (del Congreso o del Senado), que siempre podrá avocar el conocimiento de la ley en cualquier momento.
 - Pues bien, hay que destacar que las leyes de Presupuestos Generales del Estado no pueden aprobarse en comisión (art. 75.3 CE).
- Leyes ordinarias / leyes orgánicas.
 - En nuestro ámbito destaca la reserva expresa constitucional de ley orgánica en tres asuntos:
 - *Composición, organización y funciones del **Tribunal de Cuentas*** (art. 136 CE).
 - Para la regulación por el Estado del ejercicio de competencias financieras autonómicas relativas a los recursos de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE).
 - Para desarrollar el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135.5 CE).
 - Asumiendo un papel «complementario» de esta última regulación está la creación, mediante ley orgánica, de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**.

5. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (remisión).

- En desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- La función de desarrollo constitucional que cumple esta ley se refiere a los siguientes aspectos:

- Distribución de los límites de déficit y deuda entre las distintas Administraciones Públicas.
 - La fijación de los supuestos excepcionales de superación de los límites y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre el déficit o la deuda pudieran producirse.
 - La regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- Las previsiones de la nueva Ley comenzaron a regir el 1 de mayo de 2012, salvo en lo tocante a los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública, que entraron en vigor el 1 de enero de 2020.
 - La LOEPSF derogó las disposiciones que determinaban hasta entonces nuestro «pacto interno» de estabilidad presupuestaria y que resultaba de los textos legales aprobados en 2001 y modificados en 2006.
 - La LOEPSF ha sido modificada varias veces desde su aprobación. Su regulación será analizada en el siguiente capítulo.

6. Función presupuestaria y leyes de Presupuestos.

- La **función presupuestaria** (aprobatoria de los Presupuestos) aparece referida a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), como una función “*equidistante*” entre la potestad legislativa y el control de los actos del Gobierno.
- Esta función parlamentaria presupone la existencia de otra función previa, preparatoria del acto de Presupuestos, conferida exclusivamente al Gobierno (art. 134.1 CE).
- Para nosotros, la función presupuestaria abarcaría distintas situaciones que se producen a lo largo del ciclo presupuestario:
 - No sólo se referiría a la aprobación de los Presupuestos.
 - También englobaría:
 - La intervención parlamentaria (conocimiento o aprobación) sobre las variaciones de los Presupuestos aprobadas (actos de modificación-ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, convalidación o rechazo de decretos-leyes) o impulsadas por el Gobierno (proyectos de ley de créditos extraordinarios o suplementarios).

- El control político superior de la actividad económico-financiera (recepción de informes y la Cuenta General del Estado rendida por el Tribunal de Cuentas).
- En el despliegue de dicha «**función peculiar**», que el Tribunal Constitucional calificó muy pronto como una «**competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa**» ([STC 27/1981, de 20 de julio](#), FJ 2), las Cámaras participan —con el examen, enmienda y aprobación la aprobación de las leyes de Presupuestos— en la dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, órgano éste al que está reservada la elaboración del Presupuesto (art. 134.1 CE).
- En todo caso, los Presupuestos tienen plena naturaleza legal y las leyes presupuestarias se configuran como verdaderas leyes, aunque posean determinadas peculiaridades.
 - No es este el lugar apropiado para acometer polémicas típicas del «Derecho de profesores» que, como bien afirma RODRÍGUEZ BEREIJO constituiría un ejercicio perfectamente inútil para el estudio del Derecho presupuestario.
 - No se trata, por tanto de erigir ahora a la función presupuestaria como un concepto que contraponer a la naturaleza legislativa del Presupuesto. Es sabido que éste requiere, desde luego, de su plasmación en una Ley que las Cortes han de votar anualmente.
 - No obstante, el enfoque o *perspectiva funcional* del Presupuesto que se ha promovido por el profesor ESCRIBANO LÓPEZ puede valorarse como un clarificador empeño por explicar de la manera más adecuada diferentes problemas que rodean a la institución presupuestaria.
 - Lo mismo que pretende, por cierto, la clásica concepción que utiliza el concepto de ley aplicado al Presupuesto, que tiene en la cabecera de la doctrina al profesor RODRÍGUEZ BEREIJO.
 - Da igual que esa función pueda individuar un procedimiento que, *a su vez*, resulte capaz de ofrecerse en un método alternativo de explicación del fenómeno presupuestario al tradicionalmente ligado al concepto de ley.
 - Cuando se aprueban los Presupuestos, las Cortes Generales aprueban una Ley, aunque dotada de significativas peculiaridades y traduciendo el despliegue de una función peculiar y trascendental para el Estado.
 - De lo señalado en el art. 66.2 CE —y también con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional (STC 3/2003, de 16 de enero)—, la aprobación del Presupuesto representa uno de los principales cometidos

que cualquier Parlamento tiene en un sistema democrático, siendo 3 los objetivos que cumplen las Cámaras:

- Asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública.
- Participar en la dirección política, aprobando o rechazando el Presupuesto.
- Controlar que la asignación de los recursos públicos se efectúe como exige el art. 31.2 CE.

7. Naturaleza, función y contenido de las leyes de Presupuestos.

- En el análisis constitucional del Presupuesto ha preponderado la visión política frente a otros posibles enfoques.
 - La configuración y características de cualquier sistema político pueden reconocerse fácilmente a partir del examen de su sistema presupuestario.
 - Ninguna otra institución favorece observar mejor las condiciones reales en que se desenvuelven las relaciones entre la fuerza política que detenta la función de gobierno y las demás que, estando representadas en las Cámaras, ejercen su papel de oposición.
- La Constitución ratifica la plena naturaleza legal de los PGE, ordenando las competencias que tienen el Gobierno y las Cortes Generales.
 - SAINZ DE BUJANDA señaló que la ley presupuestaria es ley en la plenitud de su sentido:
 - Material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares.
 - Formal, porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponda la función legislativa.
 - Aparte del art. 66.2 CE, los arts. 134.1 y 75.3 CE contienen **normas de atribución de competencias**:
 - El 1º entre el Gobierno (elaboración de los PGE) y las Cortes (aprobación de la ley de PGE).
 - El 2.º entre los Plenos y Comisiones de las Cortes, impidiendo que los PGE se puedan aprobar en Comisión, sin pronunciamiento plenario.

- La reserva de ley presupuestaria es eso, sobre todo: una reserva competencial y no una reserva material de LPGE.
- Del art. 134 CE cabe deducir:
 - La **iniciativa presupuestaria** descansa, de manera exclusiva, en el Gobierno (ap. 1). Ello tiene como consecuencias:
 - No caben las proposiciones de ley de PGE.
 - Tampoco las enmiendas a la totalidad que pretendieran formular unos PGE alternativos a los del Gobierno.
 - El **carácter anual de la autorización** presupuestaria que dan las Cortes (ap. 2). Congruente con la idea del control a la que se orienta todo el Derecho Presupuestario.
 - Ello debería orientar también a la prórroga como remedio para la falta de aprobación de los Presupuestos.
 - Y debe situarse en consonancia con las reglas de programación plurianual e instrumentos de planificación favorecidos por la normativa europea e interna que aboga por la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas públicas.
 - El **contenido natural** de las LPGE:
 - «Totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal». Expresión del principio de unidad.
 - Deben consignar también «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». Expresión del principio de universalidad.
 - La **tramitación parlamentaria** de la LPGE se sujeta a previsiones particulares (ap. 3):
 - De presentación —o ejercicio de la iniciativa por el Gobierno—: «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior».
 - De tratamiento parlamentario para el examen, enmienda y aprobación.
 - Cabe referirlo de los 3 meses indicados.
 - La mención expresa del derecho de enmienda aboga en favor de que los PGE puedan integrar diferentes alternativas procedentes de las minorías políticas (principio de pluralismo).

- También se configura el remedio de la **prórroga automática** para evitar las situaciones en que las Cortes no hayan podido aprobar los Presupuestos (ap. 4).
 - El remedio contra el «*hambre presupuestaria*» es doblemente limitado:
 - Por la CE en cuanto a su extensión temporal: «hasta la aprobación de los nuevos» (no de los «siguientes»).
 - Por la LGP (art. 38.2) en cuanto a su contenido:

«La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo».
 - En todo caso, la prórroga es excesivamente generosa con el Gobierno y convendría aquilatar su operatividad si se diese una Reforma de la CE.
- Los aps. 5 y 6 son nuevas normas que **distribuyen competencias** Gobierno/ Cortes, referidas a la **fase de ejecución** de los PGE («Aprobados los PGE...»):
 - El Gobierno puede presentar iniciativas que requieran modificar legalmente los PGE aprobados.
 - El art. 134.5 CE especifica la iniciativa legislativa reconocida en el art. 87.1 CE.
 - La razón de las variaciones está en la dirección de la ejecución que corresponde al Gobierno.
 - Las modificaciones implicarán aumento del gasto público o disminución de los ingresos.
 - Estos «efectos» se han de medir por corresponder con el mismo ejercicio presupuestario.
 - El art. 134.6 CE prima la posición del Gobierno, haciéndole custodio del Presupuesto aprobado frente a iniciativas parlamentarias que pudieran suponer su modificación.
 - Se tratará de modificaciones que requieran la intervención aprobatoria de las Cortes.
 - Surgidas de proposiciones de ley o enmiendas a otras iniciativas legislativas en tramitación.
 - Los efectos de las iniciativas parlamentarias vienen a coincidir con los que señala el art. 134.5 CE respecto de las del Gobierno:

- Aumento de los créditos (presupuestados).
- Disminución de los ingresos presupuestarios.
- Para que puedan tramitarse requieren de la **conformidad del Gobierno**.
- El ap. 7 surgió de una enmienda transaccional en el proceso constituyente: y es una **norma que amplía el contenido natural** o indisponible del Presupuesto, a la vez que establece una **prohibición**:
 - **La LPGE no puede crear tributos**. Para ello se requiere aprobar leyes tributarias (reserva de ley: arts. 53.1 y 133 CE).
 - **La LPGE podrá modificar tributos** cuando una **ley tributaria sustantiva** lo prevea.
 - La doctrina clásica se refiere a esta norma como una limitación del ámbito material reservado a la LPGE.
 - La doctrina funcional lo concibe como una ampliación del acto de Presupuestos.

8. Las leyes de Presupuestos en la jurisprudencia constitucional.

- El Tribunal Constitucional ha mantenido la **sustancial identidad de las LPGE y de las CCAA** (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 2).
 - Ambas constituyen claros **vehículos de dirección y orientación de las medidas de política económica** que conciernen al respectivo sector público (nacional o autonómico).
 - Los Estatutos corroboran también el clásico reparto competencial Gobierno-Parlamento y el carácter legislativo de los Presupuestos autonómicos que atañen a su respectivo sector público.
 - Arts. 106.4, 109.2.b), 110.1 y 190 EA Andalucía.
 - Arts. 33.1, 43.1, 44.1, 111 EA Aragón.
 - Arts. 23.1 y 47 EA Asturias.
 - Arts. 13.b), 60.1.c) y 61 EA Canarias.
 - Arts. 8.1, 9.6 y 56 EA Cantabria.

- Arts. 9.2.b), 20.2 y 51 EA Castilla-La Mancha.
- Arts. 24.3 y 89 EA Castilla y León.
- Arts. 55.2, 62.2, 63.1, 64.1 y 212 EA Cataluña.
- Arts. 22.a), 25.2 y 76 EA Comunidad Valenciana.
- Arts. 16.2.c), 22.1, 32.3, 33.2 y 78 EA Extremadura.
- Arts. 10.1.b) y 53 EA Galicia.
- Arts. 40.1, 45.2, 49.1, 58.2 y 135 EA Islas Baleares.
- Arts. 16.1, 19.1.d), 48.1.a) y 56 EA La Rioja.
- Arts. 9, 16.3.a) y 61 EA Madrid.
- Arts. 22 y 46 EA Murcia.
- Arts. 11, 18 y 21 bis.1 EA Navarra.
- Arts. 25.1 y 44 EA País Vasco.
- Solamente en cuatro Estatutos (los de Andalucía, Cataluña, Extremadura y La Rioja) aparece recogida idéntica **prohibición de crear tributos o modificarlos sin previa habilitación**, como figura en el artículo 134.7 CE.
- Algunos aluden a la **elaboración de los Presupuestos con criterios homogéneos con los del Estado** (son los de Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Murcia).
- Entre los que han sido objeto de reforma en los últimos años, solamente el Estatuto de Andalucía (art. 190.3) parece querer copiar formulaciones con las que la jurisprudencia constitucional ha tratado de **limitar el contenido eventual** de la Ley de Presupuestos.
- La mayoría de los Estatutos reformados **excluyen** explícitamente a los Presupuestos como objeto de regulación de los **decretos-leyes**:
 - Art. 110.1 EA Andalucía.
 - Art. 44.1 EA Aragón.
 - Art. 64.1 EA Cataluña.
 - Art. 33.2 EA Extremadura.
 - Art. 49.1 EA Islas Baleares.

- Art. 21 bis.1 EA Navarra.
- En cuatro Estatutos se declara que la materia presupuestaria **no puede ser objeto de delegación legislativa** en los respectivos Ejecutivos autonómicos.
 - Art. 109.2.b) EA Andalucía.
 - Art. 43.1 EA Aragón.
 - Art. 24 bis.3 EA Asturias.
 - Art. 63.1 EA Cataluña.
- Además, dos Estatutos recogen la presentación de los **Presupuestos equilibrados** a las Cámaras.
 - Art. 89.3 EA Castilla y León.
 - Art. 78.3 EA Extremadura.
- Aunque sean instituciones comparables, **el artículo 134 CE rige solamente el Presupuesto estatal** y no se puede inferir sin más para los autonómicos.
- [Hasta febrero de 2020], **136 SSTC** han abordado las impugnaciones dirigidas contra LPGE o de las CCAA.
 - Doctrina iniciada con la **STC 27/1981**, de 20 de julio, refiriéndose a la LPGE-1981 y que concluye, por el momento, con la **STC 133/2019**, de 13 de noviembre, sobre la LPGE-2018 y el decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.
 - Síntesis de la **doctrina del TC sobre las leyes de Presupuestos**:
 - **El Presupuesto es la clave del parlamentarismo** y la Constitución recoge el *desdoblamiento del principio de legalidad financiera* (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).
 - **Las Cortes Generales ejercen una función peculiar y constitucionalmente definida al aprobar los Presupuestos**, una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado» (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 3; STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4.a).
 - **A través de la función presupuestaria, las Cortes cumplen tres objetivos** especialmente relevantes:
 - Aseguran el control democrático de la actividad financiera pública,

- Participan de la actividad de dirección política y
- Controlan que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa.
 - En la Ley de Presupuestos concurren las tres funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE). (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).
- **Los Presupuestos Generales del Estado han de incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»** (art. 134.2 CE) y constituyen «un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 223/2006, de 6 de julio, FJ 5; 134/2011, de 20 de julio, FJ 8).
- **La Ley de Presupuestos es una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado y exponente máximo de la democracia parlamentaria**, dando por superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la ley. (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4, y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4).
- Para que el control que supone aprobar los Presupuestos pueda ser efectivo, se recogen constitucionalmente los principios de unidad y universalidad presupuestaria que configuran el contenido propio, mínimo y necesario de la Ley de Presupuestos, pudiendo hablarse en propiedad de una reserva constitucional de contenido de la Ley de Presupuestos. (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).
- **Las Leyes de Presupuestos**, como normas que ordenan el gasto público, **tienen un contenido constitucionalmente determinado**, que les es típico o propio, «insoslayable por el legislador, e integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí». (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3.a); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.a).

- Como **la Ley de Presupuestos está sujeta a limitaciones** que condicionan su alcance material y temporal, sólo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en las leyes de Presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su «necesaria conexión económica — relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—». (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4.a); 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5.a); 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.a); 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3.b).
- **No puede efectuarse una lectura expansiva de los límites** que la Constitución impone a la Ley de Presupuestos, así que cuando el artículo 134.7 CE prohíbe a la misma «crear tributos» no se puede pretender extender esa prohibición a cualquier «prestación patrimonial de carácter público» a las que se refiere el art. 31.3 CE. (SSTC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5.e); 62/2015, de 13 de abril, FJ 3).
- Pueden, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con dos salvedades o limitaciones:
 - 1.^a La modificación debe respetar los condicionamientos exigidos por el TC para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario, y
 - 2.^a La Ley de Presupuestos no puede, «sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». La Ley de Presupuestos, en tanto que norma de previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, «debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE». (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4.b).
- **El Presupuesto debe contener una especie de «foto fija» del gasto público de un determinado ejercicio**, pues «esto es lo que le permite desempeñar su papel primordial para el control de la acción pública por parte de los representantes de los ciudadanos»; ello **sin perjuicio de que, una vez aprobado el Presupuesto, puedan darse modificaciones**

puntuales del gasto autorizado por las Cortes Generales, introduciendo un elemento de flexibilidad. (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

- **La Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución**, por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica; los Presupuestos Generales del Estado *sólo pueden ser regulados* por esa Ley; el artículo 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece; la alteración del programa político y económico anual del Gobierno que el Presupuesto representa, sólo puede realizarse *en supuestos excepcionales* (gastos inaplazables por circunstancias sobrevenidas), pues lo contrario anularía las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE. (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).
- **Las relaciones entre las leyes de Presupuestos y las restantes leyes ordinarias se explican con arreglo al principio de competencia**, a la par que se señala la existencia de una *reserva material* de Ley de Presupuestos que, «aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales». (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).
- Las *leyes ordinarias* que, no respondiendo a la previsión del artículo 134.5 CE, tengan como objeto el contenido reservado a la Ley de Presupuestos por el artículo 134.2 CE incurrirán en *vicio de inconstitucionalidad* por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada, al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa. (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).
- En relación con los **Presupuestos de las Comunidades Autónomas**, se ha señalado que el artículo 134 CE regula una institución estatal y no puede aplicarse, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, aunque existen reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica.
- Para determinar esas reglas y principios aplicables a los Presupuestos de las CCAA hay que acudir a la CE, a los respectivos Estatutos y a las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las CCAA. (SSTC 116/1994, de 18

de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/ 2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3, 132/2013, de 5 de junio, FJ 2; 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

- La existencia de una sustancial identidad entre las normas estatutarias aplicables a los PG de las CCAA y lo dispuesto respecto de los del Estado en el artículo 134.2 CE, se explica en el hecho de que a la institución presupuestaria, tanto del Estado como de las CCAA, le sean de aplicación unos principios comunes. (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3).
- Del límite que consagra el inciso segundo del artículo 134.7 CE «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva». (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12; 132/2013, de 5 de junio, FJ 2; 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3.b).
- Esta limitación constitucional no resulta de aplicación a las leyes de Presupuestos de las CCAA, salvo que alguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad (singularmente, la LOFCA o el Estatuto de Autonomía), impida que una Comunidad Autónoma mediante Ley de Presupuestos pueda modificar tributos. (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 9; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; 132/2013, de 5 de junio, FJ 2; 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3.b).

9. Actos del Gobierno con fuerza de ley: Los decretos-legislativos y los decretos-leyes en materia presupuestaria.

- La Constitución contempla la posibilidad de que el Gobierno —aparte de ser uno de los titulares de la «iniciativa legislativa» (art. 87.1 CE) y exclusivo iniciador del procedimiento presupuestario (art. 134.1 CE)— dicte normas con rango de ley:
 - En los supuestos de **delegación legislativa** otorgada por las Cortes Generales (**decretos legislativos**), conforme a los arts. 82 a 85 CE.
 - En casos de **extraordinaria y urgente necesidad** (**decretos-leyes**), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86 CE.

- **Decretos legislativos.**

- No pueden versar sobre materias reservadas a ley orgánica (art. 81 CE).
- Requieren una previa delegación por las Cortes Generales para:
 - La regulación de una materia concreta, dentro del plazo fijado por la ley de delegación.
 - La **ley de bases** representa el primer hito normativo que será continuado por el decreto legislativo.
 - La delegación ha de ser precisa en cuanto al objeto y alcance, señalando los principios y criterios a seguir en su ejercicio.
 - No caben las delegaciones implícitas ni por tiempo indeterminado.
 - Tampoco cabe la subdelegación en órganos distintos al propio Gobierno.
 - Está prohibido que las leyes de bases:
 - Autoricen su propia modificación a los decretos legislativos.
 - Faculten a dictar normas de carácter retroactivo.
 - La refundición de textos legales preexistentes.
 - La **ley ordinaria** que autorice la refundición especificará:
 - Si se circunscribe a la mera formulación de un texto único.
 - Si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
 - La **refundición** no puede dar lugar a la **modificación** de textos legales.
- En materia presupuestaria no cabe la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por decreto legislativo.
 - La Ley de Presupuestos es, como sabemos, una ley plena y que requiere el pronunciamiento de los plenos de las Cámaras.
 - Si no cabe la delegación en las comisiones legislativas, menos en el Gobierno.
 - Sin embargo, otras materias reguladas por leyes financieras (v. gr.: LGP, TRLRHL, etc.) pueden ser objeto de esta legislación delegada.

- **Decretos-leyes.**

- El decreto-ley representa una «**Norma con rango de ley que esquiva la democracia parlamentaria y se utiliza para meter un poco de todo**» (Eva Belmonte, autora del diccionario ilustrado BOE-español, en entrevista publicada en El País de 19 de agosto de 2021).
- Se encuentran regulados en el **art. 86 CE**, que dispone:
 - «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
 2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.»
- En el precepto constitucional se contemplan los siguientes aspectos:
 - **Presupuesto habilitante** de los decretos-leyes: situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.
 - **Carácter de estas normas**: excepcionales, fruto de las situaciones que las justifican.
 - **Naturaleza**: leyes provisionales.
 - **Forma**: decretos-leyes.
 - **Límites explícitos**:
 - Instituciones básicas del Estado.
 - Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos (Título I CE).
 - Régimen de las Comunidades Autónomas.
 - Derecho electoral general.
 - **Control parlamentario ex post**: convalidación o derogación expresa por el Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días.
 - **Alternativa de tramitación**: Ley de conversión tramitando el decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

- Además, de la jurisprudencia constitucional, cabe entender que existen **límites implícitos** a los decretos-leyes:
 - STC 60/1986, de 20 de mayo: para comprobar si un Decreto-ley se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 CE y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea «expresis verbis» la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de Ley (v. gr.: ley formal, ley de Cortes, proyecto de ley, derecho de enmienda...).
 - En materia presupuestaria, esos límites implícitos vendrían dados por los enunciados de los arts. 66.2, 75.3 y 134.1 y 5 CE.
- Del art. 86 CE sólo se deduce esta facultad del Gobierno de la Nación.
 - Sin embargo, diversas reformas estatutarias han atribuido esa competencia para los Consejos de Gobierno autonómicos.
 - Art. 64 del EA Cataluña, reformado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.
 - Art. 110 del EA Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.
 - Art. 44 del EA Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.
 - Art. 49 del EA Islas Baleares, reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.
 - Art. 30 del EA Murcia, reformado por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre.
 - Art. 44 del EA Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.
 - Art. 21 bis del EA Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra), reformada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.
 - Art. 33 del EA Extremadura, reformado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.
 - Art. 25 del EA Castilla y León, reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

- La regulación de los Estatutos calca prácticamente la que hace la Constitución y en todos los casos se declara inadmisibile la aprobación por esa vía de los respectivos Presupuestos autonómicos.

- **Decretos-leyes en materia presupuestaria.**

- No ha habido el mismo interés en la literatura jurídico-financiera que el que se ha dado en relación con los decretos-leyes en materia tributaria, a pesar de que el Presupuesto representa el centro neurálgico de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento y es una institución central del Derecho financiero.

- Se puede establecer las siguientes afirmaciones:

- ***Los Presupuestos Generales del Estado constituyen un ámbito prohibido al decreto-ley.*** No pueden aprobarse los PGE por decreto-ley.

- La aprobación de los PGE es una competencia reservada a las Cortes Generales (principio de competencia).
- El art. 134.1 CE reconoce la facultad de «enmendar» los Presupuestos que proponga el Gobierno, antes de aprobar la Ley de Presupuestos.
- Además, el contenido de los PGE (incluso su núcleo indisponible), excede el ámbito lógico de cualquier decreto-ley, que, como norma provisionalmente dictada por razones de urgencia, no podría abarcar tan amplia materia predeterminada constitucionalmente.

- ***Los decretos-leyes no son adecuados para la reforma o modificación de Presupuestos aprobados*** y que se están ejecutando, aunque frecuentemente se produzcan esas situaciones.

- La modificación de los Presupuestos reviste idéntica naturaleza a la aprobación de los PGE.
 - Por la doctrina del «acto contrario», no debería emplearse un decreto-ley para modificar unos Presupuestos en vigor, pues ello reviste un acto análogo al de su aprobación.
- El art. 134.5 CE admite esa modificación, que partirá de los «proyectos de ley» del Gobierno.
- En determinados supuestos, el Gobierno puede recurrir a modificaciones presupuestarias que no requieren de ser instrumentadas mediante leyes (anticipos de tesorería, fondo de contingencia, etc.).

- Las SSTC 126/2016, de 7 de julio y 169/2016, de 6 de octubre, declararon inconstitucionales las modificaciones presupuestarias que se canalizaron por decretos-leyes, dictados en 2014 y 2015, que autorizaban créditos extraordinarios y suplementos de créditos al presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento.
- No obstante, el Tribunal Constitucional ha solido justificar que el uso lícito de los decretos-leyes en **«coyunturas económicas problemáticas»** (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5; STC 11/202, de 17 de enero, FJ 4; STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5 y otras muchas). Entre las más recientes: STC 110/2021, de 13 de mayo, que desestima el recurso interpuesto por diputados de Vox contra el Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- **Recurrir a los decretos-leyes en situaciones de prórroga de los Presupuestos es inadecuado e innecesario**, aunque también suelen producirse estas situaciones.
 - Nada hay más previsible que el deber de presupuestaria en cada ejercicio.
 - El carácter temporal (anual) de los Presupuestos y la previsión de un instrumento de salvaguardia de los servicios públicos —prórroga automática— para supuestos de falta de aprobación en plazo de la ley de Presupuestos hacen de este asunto algo perfectamente previsible, para el Gobierno y las Cámaras, por lo que nunca podría darse el presupuesto de hecho habilitante (circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad) que legitimase recurrir a ese sucedáneo de las leyes.
 - La STC 137/2003, de 3 de julio (FJ 5) señaló: Las situaciones de **prórroga presupuestaria** pueden reclamar la aprobación de normas dirigidas a la adaptación de los estados de ingresos y gastos presupuestarios prorrogados, pero **la devolución al Gobierno de los presupuestos no fundamenta la “extraordinaria y urgente necesidad”** respecto del precepto impugnado (la reducción del impuesto especial sobre determinados medios de transporte establecida por el art. 34 del Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, ni siquiera estaba prevista en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado).

10. La potestad reglamentaria en materia presupuestaria.

- Los **reglamentos** son la fuente más típicamente diferencial del Derecho administrativo en relación con el Derecho privado.
 - Se trata de disposiciones de carácter general (de naturaleza normativa) subordinadas a las leyes y dictadas por la Administración, principalmente en desarrollo y ejecución de aquéllas, y también, fuera de ese ámbito, para la regulación de aspectos organizativos.
 - Las exigencias del principio de **reserva de ley** en la materia financiera limitan el reglamento como fuente.
 - En los aspectos sustanciales cubiertos por la reserva de ley, el reglamento sólo tiene sentido como ejecución y desarrollo, complemento o concreción en aspectos secundarios, de la ley.
 - En ningún caso puede limitarse la ley a efectuar una autorización genérica para que el reglamento proceda a la regulación de toda la materia reservada, sino que siempre es necesario un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco.
- La Constitución española no contiene una reserva material de regulación mediante reglamentos.
 - Ello acentúa su carácter como normas secundarias, debiendo descartarse los llamados reglamentos autónomos o independientes, salvo en el ámbito organizativo interno.
 - La potestad reglamentaria figura entre los atributos del Gobierno (art. 97 CE), correspondiendo su control a los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo (art. 106.1 CE), al igual que les incumbe el de las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas [art. 153.c CE] y de las Entidades Locales.
- El Tribunal Constitucional ha admitido que la ley puede otorgar a los Ministros el ejercicio de esa potestad con carácter derivado o habilitarles para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando el ejercicio de sus competencias.
 - Son frecuentes los desarrollos por Órdenes ministeriales de reglamentos generales aprobados por Decretos.
- En la **Ley General Presupuestaria**, por ejemplo, aparecen diversas alusiones a desarrollos reglamentarios y previsiones de regulación mediante Órdenes del Ministerio de Hacienda. Cabe citar, por ejemplo:

- El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales y de actuación plurianual (art. 29.5 LGP).
 - El procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales de los centros gestores del gasto (art. 30.2 LGP).
 - El procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (art. 36.2 LGP).
 - La determinación de la composición de la Comisión de políticas de gasto (art. 36.2 LGP).
 - Las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social por Orden del Ministro de Trabajo (art. 36.2.Cuarta LGP).
- Por otro lado, se ha discutido la naturaleza que tienen las **modificaciones presupuestarias** (transferencias, ampliaciones, etc.) que se realizan durante el ejercicio y que alteran parcialmente el contenido de los Presupuestos aprobados por las Cortes Generales.
- En la doctrina se ha postulado la naturaleza normativa de estas modificaciones que no precisan de intervención legislativa y que son competencia del Gobierno.
 - Ese carácter vendría dado por las siguientes razones:
 - Por tratarse de un *desarrollo* de la Ley de Presupuestos que está ejecutándose y resulta modificada.
 - Por el propio componente normativo de los créditos que se vienen a rectificar.
 - Por el hecho de que emanen de órganos con competencia para emanar normas.
 - Se trataría, en suma, de una expresión de la potestad reglamentaria en materia presupuestaria.
 - Más modernamente, no obstante, se han catalogado los actos aprobatorios de las modificaciones de créditos como **actos de gestión presupuestaria**:
 - Se trataría de actos sin contenido normativo ni vocación alguna de estabilidad o permanencia.
 - Son actos equiparables a los de ejecución de las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio.
 - Su finalidad consiste en la adecuación de las consignaciones inicialmente aprobadas en el Presupuesto a las nuevas necesidades que van surgiendo

a lo largo de su período de vigencia, con la intención de poder atender así al desenvolvimiento habitual de su ámbito de competencias.

- En las **Comunidades Autónomas**, los Estatutos de Autonomía han reconocido de forma expresa y general la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno respectivo. En materia financiera, el ejercicio de dicha potestad ha de tener en cuenta la reserva de las decisiones fundamentales hecha en sus Estatutos a favor de las leyes autonómicas.
- Especial importancia tienen los **reglamentos financieros locales** por la falta de potestad legislativa de las Corporaciones Locales y en virtud de su autonomía tributaria y presupuestaria.
 - Su fundamento concreto les viene proporcionado por la ley estatal o autonómica correspondiente, pero aquí el campo de acción del reglamento es más amplio en relación con la ley que en el caso de los reglamentos ejecutivos estatales.
 - Sobre la elaboración, aprobación y control del Presupuesto de las Entidades Locales nos ocuparemos en el capítulo 9.

La codificación presupuestaria. La Ley General Presupuestaria y las leyes de finanzas autonómicas.

Lectura recomendada, no evaluable.

La codificación —que no es una mera recopilación normativa— significa un cuerpo sistemático, coordinado y unificado de normas, racionalmente formado y asentado sobre unos principios armónicos y coherentes que le proporcionen una unidad de criterio y de tiempo. Siempre se han reconocido como grandes las dificultades de codificación en el campo de la actuación administrativa y más aún en el ámbito de nuestra materia, por su rápida y continua variación, muy ligada a la coyuntura económica, necesitada frecuentemente de veloces intervenciones normativas.

Nadie duda, por otro lado, de la conveniencia de la misma, sobre todo si se considera la complejidad de nuestro ordenamiento, fruto de muy diversas causas, como la proliferación de entes públicos con competencias normativas y la multiplicidad de figuras del sistema tributario, que dificulta enormemente encontrar su «denominador común», así como el frecuente desprecio de la técnica jurídica por el legislador, la excesiva primacía de la problemática económica, el casuismo, el abuso de disposiciones administrativas, normas derogatorias confusas, etc., convirtiendo la legislación financiera en un caos abigarrado e inextricable, de difícil comprensión para el común de los mortales.

Tras varias leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública —la última de 1911— la *Ley General Presupuestaria*, de 4 de enero de 1977,

marcó un hito en nuestra historia presupuestaria, integrando la regulación de la Deuda Pública y dando un paso muy importante hacia la consecución efectiva de la unidad presupuestaria. Tal vez pecó de excesivo dogmatismo (que podía disculparse por la falta entonces de una regulación constitucional mínimamente adecuada del fenómeno presupuestario); no reguló de modo satisfactorio el régimen presupuestario de las empresas públicas; tuvo un marcado carácter de norma de transición hacia una nueva estructura presupuestaria, pero no dejó resuelto convenientemente el tema de sus relaciones con las leyes anuales de Presupuestos, cuyo amplio contenido pone en duda la utilidad del esfuerzo codificador en este campo.

Desde luego, las modificaciones de la Ley General Presupuestaria —también de la Ley General Tributaria— por la vía de estas últimas normas primero y, después por las denominadas leyes de acompañamiento de las de Presupuestos no puede juzgarse favorablemente, puesto que cuando se aprueba el plan de ingresos y gastos para un determinado ejercicio —o su «complemento» anual— no es el mejor momento para adoptar decisiones sobre la disciplina presupuestaria que excedan del ámbito temporal anual.

En el caso de la Ley General Presupuestaria, se aprobó un *texto refundido* de la misma en 1988. Era necesario porque sucesivas leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado habían ido introduciendo diversas modificaciones en el texto original de 1977, que quedaron así integradas, al tiempo que se aprovechó para realizar las adaptaciones más imprescindibles al texto constitucional. Se venía, así, a consolidar el proceso de codificación de la actividad financiera pública en su conjunto. No obstante, desde entonces ya se había modificado parcialmente, en varias ocasiones, a través de ese procedimiento de las leyes anuales de Presupuestos y de acompañamiento, y se habían dado, también, varios anuncios de reforma en los últimos años (incluso llegó a debatirse en el Congreso de los Diputados, en diciembre de 1995, un proyecto de Ley General Presupuestaria que fue rechazado y devuelto al Gobierno).

Tras la aprobación en el año 2001 de un par de leyes de estabilidad presupuestaria —modificadas después, en 2006 y derogadas recientemente por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera—, la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria tenía señalado un plazo que se incumplió en más de un año por el Gobierno. No obstante, después de la presentación del proyecto de ley en julio de 2003 y su tramitación por el procedimiento de urgencia —en lo que se dio en llamar «estado de excepción parlamentaria», por tramitarse aceleradamente un gran número de leyes— concluyó aprobándose en 2003 y entrando completamente en vigor el 1 de enero de 2005. Si se tiene en cuenta que el Congreso de los Diputados, en Comisión, sólo dedicó a esta ley dos horas y diez minutos y que la Comisión respectiva del Senado sólo empleó cincuenta minutos, uno puede hacerse perfecta idea del significado de la velocidad de la luz aplicada a la codificación financiera.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) surgió así como una norma supeditada a las originarias leyes de estabilidad

presupuestaria, a las que desarrolló en ámbitos como la programación presupuestaria, el objetivo de estabilidad, escenarios presupuestarios plurianuales en los que enmarcar los Presupuestos Generales del Estado de cada año, erigiendo a las políticas de gasto en el elemento nuclear de las asignaciones de los recursos, la evaluación de la gestión y el logro de los objetivos. Además se optó por flexibilizar la gestión de los gastos en inversión y ampliar, para todo tipo de gasto, la posibilidad de adquirir compromisos de carácter plurianual y se rebajó el rango de la autoridad competente para aprobar modificaciones presupuestarias.

Desde que se aprobó en 2003, la Ley General Presupuestaria ha sufrido la variación por conducto de treinta y dos modificaciones legales —varias por decretos-leyes y, sobre todo, por leyes de Presupuestos— que han afectado a más de la tercera parte de su contenido. Veinte de las leyes y decretos-leyes que la han modificado se han dado con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta última norma ha tenido un papel central en la conformación del ordenamiento jurídico subsiguiente, siendo sus objetivos garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

Por lo que se refiere al ámbito de las Comunidades Autónomas, la regulación general de su respectiva Hacienda pública se encuentra en leyes autonómicas de finanzas, pudiendo citarse las siguientes:

—[Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

—[Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio](#), del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

—[Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio](#), por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.

—[Ley 14/2014, de 29 de diciembre](#), de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

—[Ley 11/2006, de 11 de diciembre](#), de la Hacienda Pública Canaria.

—[Ley 14/2006, de 24 de octubre](#), de Finanzas de Cantabria.

—[Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

—[Ley 2/2006, de 3 de mayo](#), de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

—[Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre](#), por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña.

—[Ley 5/2007, de 19 de abril](#), General de Hacienda Pública de Extremadura.

- [Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.
- [Ley 11/2013, de 21 de octubre](#), de Hacienda Pública de La Rioja.
- [Ley 9/1990, de 8 de noviembre](#), reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- [Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- [Ley Foral 13/2007, de 4 de abril](#), de la Hacienda Pública de Navarra.
- [Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.
- [Ley 1/2015, de 6 de febrero](#), de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Como ha señalado PASCUAL GARCÍA, todas estas leyes autonómicas se inspiran en la Ley General Presupuestaria, lo que ha dado lugar a la configuración de un régimen presupuestario análogo al estatal.

4 ■ Gobernanza económica y presupuestaria europea y distribución de competencias en clave interna

1. La gobernanza económica y presupuestaria europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Alice Zoppè, La gobernanza económica ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- «La **gobernanza económica** hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecido para lograr los objetivos de la Unión en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social para la Unión Europea y sus ciudadanos.
 - La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 reveló que la Unión necesitaba un modelo de gobernanza económica más eficaz que la coordinación económica y presupuestaria vigente hasta aquel momento.
 - Los cambios, que continúan produciéndose, en el ámbito de la gobernanza económica incluyen una coordinación y una vigilancia reforzadas de las políticas presupuestarias y macroeconómicas, así como la instauración de un marco para la gestión de las crisis financieras.»
- **Base jurídica.**
- Art. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
 - Arts. 2 a 5, 119 a 144 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
 - Protocolos anejos al TFUE:
 - Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.
 - Protocolo n.º 13 sobre los criterios de convergencia.
 - Protocolo n.º 14 sobre el Eurogrupo.
- **Objetivos.**
- Disposiciones de los Tratados:

- En el preámbulo del TUE se afirma que los Estados miembros están «resueltos a lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una unión económica y monetaria».
 - El artículo 3 del TUE dispone que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social».
 - Los artículos 2, 5 y 119 del TFUE constituyen la base de la coordinación económica: en ellos se exige a los Estados miembros que consideren sus políticas económicas como una cuestión de interés común y que las coordinen estrechamente.
 - Los ámbitos y las formas de coordinación se especifican en el artículo 121, en el que se describen los procedimientos relativos a las recomendaciones políticas, tanto generales (orientaciones generales de las políticas económicas) como específicas por país, y en el artículo 126, en el que se establece el procedimiento que debe seguirse en caso de déficit público excesivo.
 - En los artículos 136 a 138 se establecen disposiciones específicas para aquellos Estados miembros cuya moneda es el euro, y se les exige que refuercen su coordinación y la vigilancia de la disciplina presupuestaria y de las políticas económicas.
 - Asimismo, en el título IX sobre el empleo se exige que las políticas de este ámbito estén coordinadas y mantengan la coherencia con las políticas económicas definidas en las orientaciones generales (artículo 146).
- **Ámbitos de la gobernanza económica.**
 - La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 reveló que los desequilibrios financieros, presupuestarios y macroeconómicos están estrechamente interrelacionados, no solo dentro de las fronteras nacionales, sino también en el marco de la Unión, y en mayor medida en el caso de los países de la zona del euro.
 - Por lo tanto, el sistema de gobernanza económica reforzada, que se creó en 2011 y que sigue en constante evolución, hace referencia a varios ámbitos económicos, entre ellos, las políticas presupuestarias, las cuestiones macroeconómicas, la gestión de crisis, la supervisión macrofinanciera y las inversiones.
 - **Resultados.**

- **Coordinación económica hasta 2011.**

- Hasta 2011, la coordinación de la política económica se basaba principalmente en el consenso, sin unas normas de obligado cumplimiento, salvo en el marco de la política presupuestaria definida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- El ámbito de aplicación de la coordinación económica era amplio y podían emplearse distintas modalidades de cooperación, dependiendo de en qué medida resultaba vinculante el acuerdo de cooperación.
- Dos ejemplos de esta cooperación son los siguientes:
 - Coordinación como herramienta de gestión de crisis, por ejemplo, la instauración del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera en mayo de 2010;
 - Delegación de una política: podía cederse completamente la competencia sobre una política a una única institución; algunos ejemplos de ello son la política monetaria y la política de competencia, delegadas al Banco Central Europeo (BCE) y a la Comisión respectivamente.

- **Gobernanza económica desde 2011.**

- La crisis financiera y económica de 2008 a 2012 desveló problemas fundamentales y tendencias insostenibles en muchos países europeos, y dejó claro que las economías de la Unión son estrictamente interdependientes.
- Se consideró necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas en la Unión a fin de abordar estos problemas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo en el futuro. Con este objetivo se revisó y reforzó el sistema de organismos y procedimientos de coordinación económica de la Unión: desde 2011 se ha adoptado una serie de actos legislativos y se han creado nuevas [instituciones](#).
- 1. Vigilancia económica y presupuestaria reforzadas y su coordinación en el Semestre Europeo.
 - Una gobernanza reforzada incluye los siguientes elementos:
 - un nuevo método de trabajo sincronizado —el Semestre Europeo— para debatir y coordinar las prioridades económicas y presupuestarias;
 - una vigilancia más estrecha por parte de la Unión de las políticas presupuestarias en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;

- nuevas herramientas para abordar los desequilibrios macroeconómicos y
- nuevos instrumentos para ocuparse de los Estados miembros con dificultades financieras.
- El **Semestre Europeo** es un ciclo anual durante el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros para permitirles tener en cuenta las consideraciones de la Unión en una fase temprana de sus decisiones presupuestarias nacionales, así como en relación con otros aspectos de la formulación de sus políticas económicas.
- El objetivo es garantizar que todas las políticas sean analizadas y evaluadas conjuntamente, y que se incluyan los ámbitos políticos que anteriormente no quedaban cubiertos sistemáticamente por la vigilancia económica (por ejemplo, los desequilibrios macroeconómicos y los problemas financieros).
- Las **principales etapas del Semestre Europeo** son las siguientes:
 - A finales de otoño, la Comisión presenta la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, en la que establece las prioridades de la Unión para el año siguiente en cuanto a las políticas económicas, presupuestarias y laborales y a otras reformas necesarias para impulsar el crecimiento y el empleo.
 - La Comisión propone recomendaciones específicas para la zona del euro en su conjunto, que a continuación son debatidas por el Consejo y aprobadas por el Consejo Europeo de primavera.
 - La Comisión publica, además, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalan los países con posibles desequilibrios macroeconómicos;
 - En abril, los Estados miembros presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas (programas de estabilidad o convergencia), así como reformas y medidas para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (programas nacionales de reforma).
 - Esta presentación conjunta permite que se tengan en cuenta la complementariedad y los efectos indirectos entre las políticas presupuestarias y estructurales;

- En mayo, la Comisión evalúa los programas nacionales de reformas (PNR) y los programas de estabilidad y convergencia (PEC), lo que incluye la corrección de posibles desequilibrios macroeconómicos.
 - Sobre la base de estas evaluaciones, la Comisión propone recomendaciones específicas para cada país, que son objeto de debate en las distintas formaciones del Consejo.
- Entre junio y julio, el Consejo Europeo aprueba las recomendaciones específicas para cada país, que el Consejo adopta oficialmente en julio, momento en el que se cierra el ciclo anual del Semestre Europeo en el ámbito de la Unión.
 - El primer Semestre Europeo se puso en práctica en 2011.
 - El diálogo en el ámbito de la Unión sobre política presupuestaria, desequilibrios macroeconómicos, problemas del sector financiero y reformas estructurales que impulsen el crecimiento se celebra de forma conjunta durante el Semestre Europeo y antes de que los Gobiernos elaboren sus proyectos de planes presupuestarios para el ejercicio siguiente y los presenten para su debate en los Parlamentos nacionales.
 - Antes de finalizar los presupuestos, los Estados miembros de la zona del euro presentan sus proyectos de planes presupuestarios a la Comisión, que se pronuncia al respecto, y al Eurogrupo, encargado de evaluarlos.
- 2. Con objeto de sanear el sector financiero, la Unión ha promovido una unión bancaria con nuevas normas e instituciones, incluidos el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y las Autoridades Europeas de Supervisión (AES), a fin de evitar crisis y asegurarse de que se regula y supervisa correctamente la actividad de los agentes financieros.
- 3. Como consecuencia de las crisis económicas y financieras, varios Estados miembros se enfrentaron a graves dificultades en cuanto a su estabilidad financiera o a la sostenibilidad de sus finanzas públicas y, por tanto, solicitaron ayuda financiera.
 - La Unión respondió estableciendo diversos mecanismos, como:
 - el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF),
 - la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y
 - el [Mecanismo Europeo de Estabilidad](#) (MEDE),

- y adoptando legislación que establece disposiciones relativas a las condiciones macroeconómicas asociadas a los préstamos concedidos a los Estados miembros afectados ([Reglamento \(UE\) n.o 472/2013](#)).
- La FEEF y el MEDE fueron creados mediante tratados ad hoc, al margen de los Tratados de la Unión Europea, y están dirigidos por un consejo compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros de la zona del euro.

• **Posible evolución de la Unión económica y monetaria.**

- Una vez superada la crisis económica y financiera, la Unión estableció un proceso destinado a reforzar la arquitectura de la Unión económica y monetaria (UEM).
- El proceso se basa en el [Informe de los cinco presidentes](#) titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», de 2015, que se centraba en cuatro cuestiones principales:
 - Una verdadera unión económica;
 - una unión financiera;
 - una unión fiscal;
 - una unión política.
- Estas cuatro uniones están estrechamente interrelacionadas y se desarrollarían en paralelo. El informe estuvo seguido por una serie de comunicaciones, propuestas y medidas, y el debate sigue en curso.
- De conformidad con la legislación pertinente, la Comisión inició en febrero de 2020 una [revisión](#) del actual marco de gobernanza, que incluyó un debate público sobre la medida en que las distintas herramientas de supervisión introducidas o modificadas por las reformas de 2011 y 2013 han sido eficaces para alcanzar sus objetivos principales, a saber, los siguientes:
 - garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y del crecimiento y evitar los desequilibrios macroeconómicos;
 - proporcionar un marco integrado de supervisión que facilite una coordinación más estrecha de las políticas económicas, especialmente en la zona del euro;
 - propiciar la convergencia de los resultados económicos de los Estados miembros.

- El calendario del ejercicio de revisión se ha visto afectado por la necesidad de centrarse en los retos de la crisis del coronavirus. Se prevé que la Comisión vuelva al ejercicio de revisión en 2021 y el Parlamento está debatiendo sobre su propia posición.

- **Participantes.**

- El Consejo Europeo establece unas prioridades políticas coordinadas y publica unas orientaciones al máximo nivel.
 - El Consejo adopta recomendaciones y decisiones, a partir de propuestas de la Comisión.
 - Esta es responsable de elaborar proyectos de recomendaciones y decisiones, y de evaluar su aplicación.
- Los Estados miembros se encargan de presentar informes nacionales, intercambiar información y poner en práctica las recomendaciones y las decisiones adoptadas por el Consejo.
- El Eurogrupo (compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros que han adoptado el euro) debate temas relacionados con la UEM y gestiona el MEDE.
- El BCE participa en los debates del Eurogrupo sobre cuestiones relativas a la política monetaria o los tipos de cambio.
- El Comité Económico y Financiero (CEF) emite dictámenes y prepara el trabajo del Consejo, al igual que el Comité de Política Económica (CPE) y el Grupo de Trabajo del Eurogrupo.

- **Papel del Parlamento Europeo.**

- Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento se convierte en colegislador por lo que respecta a la adopción de normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE).
- Mediante los actos legislativos relativos a la gobernanza económica se ha establecido el diálogo económico.
 - A fin de reforzar el diálogo entre las instituciones de la Unión, en particular entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, así como para garantizar una mayor transparencia y responsabilidad, las comisiones competentes del Parlamento podrán invitar al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo o al presidente del Eurogrupo a que comparezcan para debatir sus respectivas decisiones o presentar sus actividades en el contexto del Semestre Europeo.

- En el marco de este diálogo, el Parlamento puede ofrecer también a un Estado miembro la oportunidad de participar en un intercambio de puntos de vista cuando dicho Estado miembro sea objeto de una decisión del Consejo dentro del procedimiento de déficit excesivo o el procedimiento de desequilibrio excesivo.
- En el marco del Semestre Europeo, el Parlamento emite su dictamen acerca de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible mediante resoluciones específicas, en las que también tiene en cuenta las aportaciones recopiladas durante una semana de reuniones parlamentarias sobre el Semestre Europeo que se celebra a principios de año con los Parlamentos nacionales.
 - A finales de otoño, el Parlamento emite su dictamen sobre el ciclo del Semestre Europeo en curso (incluidas las recomendaciones específicas para cada país, adoptadas por el Consejo).
- El Parlamento fomenta la implicación de los Parlamentos nacionales a través de reuniones anuales con miembros de sus comisiones pertinentes.
 - Asimismo, en consonancia con las disposiciones jurídicas y políticas de cada Estado miembro, los Parlamentos nacionales deben tener una adecuada participación en el Semestre Europeo y en la preparación de los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma, con el fin de reforzar la transparencia, la implicación y la responsabilidad en relación con las decisiones que se adopten.
- El Parlamento se ha pronunciado sobre la posible evolución de la UEM en varias resoluciones, a saber:
 - [Resolución sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro](#);
 - [Resolución sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea](#).
 - [Resolución sobre la mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa](#).

2. El marco de la Unión para las políticas presupuestarias.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Jost Angerer, El marco de la Unión para las políticas presupuestarias ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- A fin de velar por la estabilidad de la Unión económica y monetaria, es necesario disponer de un marco sólido para evitar en la medida de lo posible la insostenibilidad de las finanzas públicas.

- A finales de 2011 entró en vigor, como parte del denominado paquete de seis medidas (*six-pack*), una reforma que modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).
 - A principios de 2013 entró en vigor otra reforma en este ámbito de actuación, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que tiene carácter intergubernamental e incluye el Pacto Presupuestario.
 - Por otra parte, en mayo de 2013 entró en vigor, como parte del denominado paquete de dos medidas (*two-pack*), un reglamento relativo a la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios nacionales.
- **Base jurídica.**
- Artículos 3, 119 a 144, 136, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
 - Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y Protocolo (n.º 13) sobre los criterios de convergencia, anexos a los Tratados.
- **Objetivos.**
- La arquitectura de la Unión Europea para las políticas presupuestarias tiene como objetivo construir un marco sólido y eficaz en materia de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros.
 - Las reformas del marco jurídico en 2011-2013 fueron una respuesta directa a la crisis de la deuda soberana, la cual puso de relieve la necesidad de unas normas más estrictas al tenerse en cuenta los efectos indirectos de unas finanzas públicas insostenibles entre los países de la zona del euro.
 - Por lo tanto, en el marco revisado se ha aprovechado la experiencia recabada a partir de los errores iniciales de concepción de la Unión monetaria europea y se ha intentado reforzar el principio rector de unas finanzas públicas sólidas, consagrado en el artículo 119, apartado 3, del TFUE.
- **Resultados.**
- **A. Pacto de Estabilidad y Crecimiento.**
 - El Derecho primario de la Unión establece la principal base jurídica para el PEC en los artículos 121 (supervisión multilateral) y 126 (procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo) del TFUE, y en el Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

- El Derecho derivado de la Unión dispone, de forma más detallada, cómo se tienen que aplicar las normas y los procedimientos establecidos en el TFUE.
- El 13 de diciembre de 2011 entró en vigor el primer conjunto de medidas de gobernanza económica (*six-pack*), que reforma y modifica las normas del PEC, el cual en su versión modificada establece los principales instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora).
- En su forma actual, el PEC está compuesto por las siguientes medidas:
 - el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente preventiva;
 - el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctora;
 - el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
- Asimismo, el **Código de conducta**, que es un dictamen del Comité Económico y Financiero (CEF), perteneciente al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, contiene especificaciones sobre la aplicación del PEC y ofrece orientaciones sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia.
 - Pese a que el Código de conducta se encuentra oficialmente por debajo del nivel de un reglamento, en la práctica reviste gran importancia porque indica cómo aplicar el PEC.
 - La última versión, fruto del acuerdo en el CEF el 15 de mayo de 2017, contiene especificaciones sobre la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del PEC (a través de las denominadas cláusulas de inversión y reforma estructural y mediante una matriz que indica tanto los períodos económicos «buenos» y «malos» dentro de la vertiente preventiva como

las medidas de ajuste presupuestario requeridas con arreglo a las correspondientes ratio de endeudamiento y situación cíclica).

- Dichas especificaciones se basan en la Posición Común sobre flexibilidad en el marco del PEC acordada por el CEF (noviembre de 2015), que recibió el refrendo del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros en febrero de 2016; el debate al respecto había a su vez tenido como punto de partida la Comunicación de la Comisión, de 13 de enero de 2015, titulada «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».
 - Por otra parte, el Código de conducta incluye en su versión actual dos dictámenes del CEF de noviembre de 2016 en los que se pone un mayor énfasis en el valor de referencia para el gasto, si bien el indicador del saldo estructural sigue siendo un elemento determinante del marco de supervisión presupuestaria.
- 1. Vertiente preventiva del PEC.**
- El objetivo de la vertiente preventiva es garantizar la solidez de las finanzas públicas mediante la supervisión multilateral, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 del TFUE, el Reglamento (CE) n.º 1466/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.
 - Un concepto clave en materia de supervisión y orientación es el objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país.
 - Dicho objetivo tiene que situarse entre el -1 % del PIB y el equilibrio o el superávit, ajustado en función de los efectos cíclicos y las medidas puntuales de carácter provisional.
 - Este objetivo debe revisarse cada tres años, o cuando se lleven a cabo importantes reformas estructurales que afecten a la situación presupuestaria.
 - Los instrumentos principales de la vertiente preventiva del PEC son los programas de estabilidad y convergencia.
 - **Programas de estabilidad y convergencia.**
 - **Presentación:** como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, los Estados miembros tienen que presentar todos los años en abril a la Comisión y al Consejo un programa de estabilidad (en el caso de los Estados miembros de la zona del euro) o un programa de convergencia (en el caso de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro).

- Los programas de estabilidad han de incluir, entre otros aspectos, el objetivo presupuestario a medio plazo, la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y un análisis hipotético en el que se examinen los efectos de los cambios en los principales supuestos económicos subyacentes sobre la situación presupuestaria.
- Los cálculos deben basarse en las hipótesis macropresupuestarias más probables (o prudentes). La Comisión publica estos programas.
- **Evaluación:** el Consejo estudia los programas basándose en la evaluación de la Comisión y del CEF.
 - En particular, se comprueban los avances realizados con vistas a la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo.
 - Como novedad en su versión modificada, el PEC establece la consideración explícita de la evolución del gasto en la evaluación.
- **Dictamen:** basándose en una recomendación de la Comisión y tras consultar el CEF, el Consejo emite un dictamen sobre los programas.
 - En su dictamen, el Consejo puede pedir a los Estados miembros que ajusten los programas.
 - El dictamen forma parte integral de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo al final de cada Semestre Europeo.
- **Supervisión:** la Comisión y el Consejo supervisan la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia.
- **Alerta rápida:** si se observan importantes desviaciones respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, la Comisión dirige una advertencia al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE [artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 en su versión modificada].
 - Esta advertencia adopta la forma de una recomendación del Consejo en la que se solicita que el Estado miembro en cuestión realice los ajustes necesarios en sus políticas.
- **Sanciones:** en relación con los Estados miembros de la zona del euro que no adopten las medidas de ajuste oportunas, el PEC en su versión modificada también prevé la posibilidad de imponer sanciones en forma de un depósito con intereses que asciende al 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente.

- Asimismo, se prevé la posibilidad de imponer multas por la manipulación de los datos de déficit o de deuda.
- **Semestre Europeo:** la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia forman parte del Semestre Europeo, que es un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la Unión Europea, en el cual se incluye la vertiente preventiva del PEC.
- **2. Vertiente correctora del PEC.**
 - **Procedimiento de déficit excesivo (PDE).**
 - El objetivo del PDE es evitar el déficit excesivo y garantizar su pronta corrección.
 - El PDE se rige por el artículo 126 del TFUE, el Protocolo n.º 12 anexo a los Tratados, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.
 - De conformidad con el PEC en su versión modificada, este procedimiento se activa en virtud del criterio de déficit o de deuda:
 - **Criterio de déficit:** se considera que el déficit de las administraciones públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3 % del PIB a precios de mercado.
 - **Criterio de deuda:** la deuda es superior al 60 % del PIB y, en los tres últimos años, no se ha logrado el objetivo de reducción anual de una veintava parte de la deuda por encima del umbral del 60 %.
 - Asimismo, el Reglamento en su versión modificada incluye disposiciones que clarifican cuándo un déficit superior al valor de referencia señalado se considerará excepcional (cuando por ejemplo obedezca a una circunstancia inusual o a una grave recesión económica) o temporal (cuando las previsiones indiquen que el déficit disminuirá por debajo del valor de referencia tras la finalización de la circunstancia inusual o recesión).
 - En el artículo 126, apartados 3 a 6, del TFUE, se establece el procedimiento para valorar el déficit excesivo y tomar una decisión al respecto.
 - Si un Estado miembro no cumple por lo menos uno de los dos criterios, o existe el riesgo de que no lo cumpla, la Comisión elabora un informe.

- El CEF emite un dictamen sobre este informe.
 - Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remite un dictamen a dicho Estado miembro e informa al Consejo.
 - Basándose en una propuesta de la Comisión, el Consejo toma la decisión definitiva respecto a si existe un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE) y, a continuación, sobre la base de una recomendación de la Comisión, adopta una recomendación dirigida al Estado miembro de que se trate (artículo 126, apartado 7, del TFUE) para exigir la adopción de medidas eficaces tendentes a reducir el déficit, estableciendo un plazo máximo de seis meses.
 - Si el Consejo determina que no se han adoptado dichas medidas, podrá hacer pública su recomendación (artículo 126, apartado 8, del TFUE).
 - Si un Estado miembro persiste en no llevar a efecto las recomendaciones, el Consejo podrá formularle una advertencia para que adopte, en un plazo determinado, las medidas pertinentes (artículo 126, apartado 9, del TFUE).
- **Sanciones:** el PDE también prevé sanciones en caso de incumplimiento (artículo 126, apartado 11, del TFUE).
- Por lo que respecta a los Estados miembros de la zona del euro, por regla general, esta sanción es una multa, que presenta un componente fijo (0,2 % del PIB) y un componente variable (hasta un máximo del 0,5 % del PIB para la suma de ambos componentes).
 - Se prevén sanciones complementarias para los Estados miembros de la zona del euro en el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
 - Estas sanciones se imponen en diferentes fases del PDE e implican la constitución de depósitos sin intereses del 0,2 % y la imposición de una multa del 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente.
 - Conforme a lo dispuesto en dicho Reglamento, también se prevén sanciones por manipulación de estadísticas.
- **3. Cláusula general de salvaguardia del PEC.**

- Ante la «crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión» como consecuencia de la crisis del coronavirus, el Consejo (basándose en una propuesta de la Comisión) activó en marzo de 2020 por primera vez la cláusula general de salvaguardia del PEC al objeto de dotar a los Estados miembros de margen de maniobra para la adopción de medidas de emergencia de gran incidencia presupuestaria.
 - Una vez activada, dicha cláusula permite a los Estados miembros en la vertiente preventiva desviarse temporalmente respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que esta desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.
 - Si un Estado miembro se halla en la vertiente correctora, la cláusula comporta que el Consejo puede decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada.
 - En resumen, si bien la cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del PEC, sí permite a la Comisión y al Consejo desviarse de los requisitos presupuestarios que, normalmente, resultarían de aplicación.
 - La Comisión aprobó en marzo de 2021 la Comunicación titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», en la que se manifiesta, entre muchas otras cosas, lo siguiente: «la decisión de desactivar o mantener la cláusula general de salvaguardia para 2022 debe tomarse como una evaluación global de la situación de la economía basada en criterios cuantitativos.
 - El principal criterio cuantitativo sería el nivel de producción en la UE o en la zona del euro en comparación con los niveles anteriores a la crisis.
 - Las indicaciones preliminares actuales sugieren seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla a partir de 2023».
- **B. Pacto Presupuestario.**
 - En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido y Chequia (Croacia tampoco lo firmó ni antes ni después de su adhesión a la Unión el 1 de julio de 2013), firmaron el TCEG, cuyo componente presupuestario es el Pacto Presupuestario.
 - El Pacto Presupuestario establece que la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, con un límite mínimo del déficit estructural del 0,5 % del PIB (si la deuda pública es inferior al 60 % del PIB, este límite mínimo se fija en

un 1 % del PIB), ha de quedar consagrada en la legislación nacional, preferiblemente a nivel constitucional (freno del endeudamiento).

- Los Estados miembros pueden emprender diligencias contra otros Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aquellos casos en los que dicha regla no se haya aplicado adecuadamente.
 - Entre las disposiciones adicionales se incluyen la activación automática del mecanismo de corrección y las normas de obligado cumplimiento para los países sometidos a un PDE.
 - Por otra parte, únicamente aquellos Estados miembros que hayan firmado el Pacto Presupuestario podrán recibir asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- **C. Otras reformas para reforzar la gobernanza económica en la zona del euro.**
 - Las reformas de 2011-2013 de la gobernanza económica de la Unión y del marco de las políticas presupuestarias abarcan, aparte de las normas revisadas del PEC y del TCEG intergubernamental, dos Reglamentos cuyo propósito es reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (**two-pack**):
 - el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro;
 - el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.
 - El primero de estos Reglamentos tiene por principal objeto establecer calendarios presupuestarios comunes para todos los Estados miembros de la zona del euro, así como normas para el seguimiento y la evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros por parte de la Comisión.
 - En el caso de que se produzcan graves incumplimientos de las normas del PEC, la Comisión puede solicitar la revisión de los planes. Además, en dicho Reglamento se estipula que los Estados miembros de la zona del euro que estén sometidos a un PDE deben presentar un programa de

asociación económica en el que detallen las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo.

- El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre dicho programa.
- El otro Reglamento, que afecta a los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, establece normas para el reforzamiento de la supervisión, la ayuda financiera y la supervisión posterior al programa (en tanto en cuanto no se haya reembolsado como mínimo el 75 % de la ayuda financiera recibida).
- **D. Próximas revisiones de la legislación fundamental.**
 - En los Reglamentos de los paquetes tanto de dos como de seis medidas, se exigen informes periódicos al objeto de evaluar su aplicación.
 - Estas evaluaciones, que se efectúan cada cinco años, tienen por objeto juzgar, entre otros aspectos, la eficacia de los Reglamentos y los avances realizados en pos de garantizar tanto una coordinación más estrecha de las políticas económicas y presupuestarias como la convergencia sostenida de los resultados económicos y presupuestarios.
 - De conformidad con estas disposiciones, la Comisión presentó en febrero de 2020 la Comunicación titulada «Revisión de la gobernanza económica», en la que se daba cuenta y razón de la medida en que las distintas herramientas de supervisión introducidas o modificadas por las reformas de 2011 y 2013 habían conseguido alcanzar sus objetivos fundamentales, a saber:
 - i) garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y del crecimiento y evitar los desequilibrios macroeconómicos;
 - ii) proporcionar un marco integrado de supervisión que facilite una coordinación más estrecha de las políticas económicas, especialmente en la zona del euro; y
 - iii) propiciar la convergencia de los resultados económicos de todos los Estados miembros.
 - La Comisión abrió en el marco del ejercicio de revisión un debate público al objeto de brindar a las partes interesadas la oportunidad de manifestar su opinión sobre el funcionamiento de la supervisión hasta la fecha y sobre

las posibles vías de aumentar la eficacia del marco para cumplir los objetivos esenciales.

- Inicialmente se pidió a los ciudadanos y a las instituciones que enviaran sus respuestas a las cuestiones abordadas en la Comunicación antes del 30 de junio de 2020;
- no obstante, el debate público se ha visto afectado por la necesidad de centrarse en los retos urgentes planteados por la crisis del coronavirus, por lo que se ha prorrogado el período de consulta pública y está previsto que la Comisión retome el ejercicio de revisión una vez que se haya dado respuesta a estos retos urgentes en relación con la pandemia.

- **Papel del Parlamento Europeo.**

- El Parlamento Europeo es colegislador por lo que respecta al establecimiento de normas relativas a la supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE), y se le consulta sobre el Derecho derivado relacionado con la aplicación del PDE (artículo 126, apartado 14, del TFUE).
- El PEC en su versión modificada contiene un nuevo instrumento, el diálogo económico, que concede al Parlamento un papel destacado en el actual marco de las políticas presupuestarias, ya que faculta a la comisión competente del Parlamento a invitar a un intercambio de puntos de vista al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo, al presidente del Eurogrupo y, si procede, a un Estado miembro.
- El Parlamento es, asimismo, informado periódicamente sobre la aplicación de los Reglamentos.
- Por otra parte, los poderes de la Comisión para imponer requisitos de información adicionales en el marco del nuevo Reglamento para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro han pasado a ser renovables cada tres años, pudiendo el Parlamento o el Consejo revocar dichos poderes.

3. La supervisión macroeconómica.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Alice Zoppè, La supervisión macroeconómica ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- A lo largo de la última década, la Unión ha experimentado considerables desequilibrios macroeconómicos (que han acentuado los efectos negativos de la

crisis financiera que comenzó en 2008) e importantes divergencias en términos de competitividad (que han impedido la aplicación efectiva de medidas comunes en materia de política monetaria).

- En 2011, la Unión creó el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), un mecanismo de supervisión y ejecución que tiene por objetivo facilitar la detección y corrección temprana de tales desequilibrios en los Estados miembros, prestando una atención específica a los desequilibrios que puedan contagiarse a otros Estados miembros.
- **Base jurídica.**
 - Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE);
 - Artículos 119, 121 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- **Objetivos.**
 - El procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) es un mecanismo de supervisión y ejecución que tiene por objeto prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos en la Unión.
 - La supervisión emprendida forma parte del Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas.
 - Dicha supervisión se basa en los siguientes elementos:
 - **1. Un informe sobre el mecanismo de alerta**, elaborado por la Comisión y basado en un [cuadro](#) de indicadores y umbrales.
 - Los indicadores del cuadro se refieren a:
 - desequilibrios externos (balanza por cuenta corriente, posición de inversión internacional neta, tipo de cambio efectivo real, variación de las cuotas de exportación y costes laborales unitarios) y
 - desequilibrios internos (precio de la vivienda, flujo de crédito al sector privado, deuda del sector privado, deuda pública, tasa de desempleo y variación de los pasivos del sector financiero, así como otros indicadores relativos al empleo y el desempleo).
 - Para cada uno de los indicadores se ha establecido un umbral que señala la posible aparición de un problema específico; algunos umbrales son diferentes para los Estados miembros de la zona del euro y los no pertenecientes a dicha zona.

- Si un Estado miembro supera varios umbrales, la Comisión lleva a cabo un examen exhaustivo, es decir, un análisis económico más minucioso para determinar si es probable que aparezcan desequilibrios macroeconómicos o si estos ya existen, y si se han corregido dichos desequilibrios.
- **2. Recomendaciones preventivas.**
- Si, sobre la base de los resultados del examen exhaustivo, la Comisión llega a la conclusión de que existen desequilibrios macroeconómicos, debe informar al Parlamento, al Consejo y al Eurogrupo.
 - El Consejo, a partir de una recomendación de la Comisión, puede dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 121, apartado 2, del TFUE.
 - Estas recomendaciones preventivas del PDM forman parte de las recomendaciones específicas por país que, dentro del Semestre Europeo, el Consejo dirige todos los años en julio a cada Estado miembro.
- **3. Recomendaciones de correcciones en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo.**
- Si, en base al examen exhaustivo, la Comisión concluye que el Estado miembro en cuestión presenta desequilibrios excesivos, debe informar al Parlamento, al Consejo, al Eurogrupo, a las Autoridades Europeas de Supervisión pertinentes y a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS).
 - El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, puede adoptar, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE, una recomendación en la que constate la existencia de un desequilibrio excesivo y recomiende al Estado miembro de que se trate que tome medidas correctoras.
 - La recomendación del Consejo debe determinar la naturaleza y repercusiones de los desequilibrios y especificar un conjunto de recomendaciones de actuación que deberán seguirse, junto con el plazo de que dispone el Estado miembro de que se trate para presentar un plan de medidas correctoras.
- **4. Planes de medidas correctoras.**
- Todo Estado miembro que sea objeto de un procedimiento de desequilibrio excesivo debe presentar un plan de medidas correctoras dentro del plazo establecido en la recomendación del Consejo.

- Sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo debe valorar el plan de medidas correctoras en los dos meses siguientes a su presentación.

- **5. Evaluación de las medidas correctoras.**

- Sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo debe valorar si el Estado miembro en cuestión ha tomado las medidas correctoras recomendadas.
- Si considera que el Estado miembro no ha tomado tales medidas, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, debe adoptar una decisión (basada en una votación por mayoría cualificada inversa) en la que se constate el incumplimiento, junto con una recomendación en la que se fijen nuevos plazos para la adopción de medidas correctoras.

- **6. Posibles sanciones económicas.**

- Los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro que no atiendan a las recomendaciones elaboradas en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo pueden ser objeto de sanciones graduales, que van desde un depósito con intereses hasta multas anuales.
- El importe del depósito con intereses o de la multa debe ser equivalente al 0,1 % del PIB nacional.

- **Resultados.**

- Desde la implantación del [PDM](#) en 2012, en lo que a número de Estados miembros respecta:
 - los que son objeto de un examen exhaustivo pasaron de doce en 2012 a diecinueve en 2016, bajaron de nuevo a doce en 2018, subieron a trece en 2019 y volvieron a doce en 2020;
 - los que se estima que experimentan desequilibrios aumentaron de doce en 2012 a dieciséis en 2015, pero bajaron a once en 2018, a diez en 2019 y a nueve en 2020;
 - los que se estima que experimentan desequilibrios excesivos, de los cuales no había ninguno en 2012, pasaron a ser seis en 2017, pero se redujeron a tres en 2018 y se mantuvieron así en 2019 y 2020.
- La Comisión todavía no ha propuesto el inicio del procedimiento de desequilibrio excesivo, a pesar de que el Consejo y el Banco Central Europeo han pedido que se utilice plenamente dicho procedimiento, aplicando cuando corresponda el componente corrector.

- Todos los Estados miembros con desequilibrios son objeto de un [seguimiento específico](#), más estricto si se trata de países con desequilibrios excesivos, el cual implica diálogos con las autoridades nacionales, visitas de expertos e informes periódicos de evolución.
 - Todo ello debería, asimismo, contribuir al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones específicas por país en los Estados miembros en cuestión.
- Si se estima que un Estado miembro se encuentra en peligro de experimentar desequilibrios macroeconómicos, puede fundamentarse en el PDM la totalidad o parte de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo.
 - Con el paso de los años ha ido aumentando el número de recomendaciones de este tipo, si bien no puede decirse lo mismo de su [grado de aplicación](#).
- **Papel del Parlamento Europeo.**
 - Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento pasa a ser colegislador en el establecimiento de normas de supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE).
 - Los actos legislativos relativos a la supervisión macroeconómica prevén el establecimiento de un diálogo económico.
 - Con el fin de mejorar el [diálogo entre las instituciones](#) de la Unión, en particular entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, y de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, la comisión competente del Parlamento puede invitar al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo o al presidente del Eurogrupo a que comparezcan para debatir sus respectivas decisiones o presentar sus actividades en el marco del Semestre Europeo.
 - Dentro de este diálogo, el Parlamento también puede ofrecer la posibilidad de un [intercambio de puntos de vista con un Estado miembro](#) objeto de una recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo.
 - A finales de otoño, el Parlamento emite su dictamen acerca del ciclo del Semestre Europeo en curso (incluidas las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo), tomando en consideración, asimismo, los resultados de una reunión conjunta con los representantes de las comisiones competentes de los Parlamentos nacionales.
 - En el marco del PDM, la Comisión colabora con el Parlamento y el Consejo a la hora de determinar el conjunto de indicadores macroeconómicos que debe

incluirse en el cuadro de indicadores empleado para supervisar los posibles desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros.

- En febrero de 2020, la Comisión inició una [revisión](#) del marco de gobernanza económica de la Unión, incluida la evaluación de la eficacia de los reglamentos del PDM y de los progresos realizados hacia una coordinación más estrecha en materia de políticas económicas y hacia una convergencia constante de los resultados económicos de los Estados miembros.
- El Parlamento fomenta la participación de los Parlamentos nacionales a través de reuniones anuales con miembros de las comisiones pertinentes de estos.
- Asimismo, en consonancia con las disposiciones jurídicas y políticas de cada Estado miembro, los Parlamentos nacionales deben tener una adecuada participación en el Semestre Europeo y en la preparación de los programas de estabilidad, los programas de convergencia y los programas nacionales de reforma, con el fin de reforzar la transparencia y la implicación y responsabilidad por las decisiones que se adopten.

4. La asistencia financiera a los Estados miembros.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Cristina Dias, La asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- El objetivo de los mecanismos de asistencia financiera europeos es proteger la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro, pues las dificultades financieras en un Estado miembro pueden tener repercusiones significativas en la estabilidad macrofinanciera de otros Estados miembros.
- La asistencia financiera está vinculada a la condicionalidad macroeconómica (se trata de un crédito y no de una transferencia presupuestaria), a fin de garantizar que los Estados miembros receptores de la ayuda apliquen las reformas presupuestarias, económicas, estructurales y de supervisión necesarias.
- Las reformas se acuerdan y se definen en documentos específicos (memorandos de entendimiento) que se publican en el sitio web de la [Comisión](#) y, cuando procede, en el del [Mecanismo Europeo de Estabilidad](#).
- Como parte de la respuesta de la Unión a la crisis de la COVID-19, se presentó una serie de instrumentos financieros adicionales para ayudar a los Estados miembros a recuperarse y hacer que sus economías sean más resistentes a las perturbaciones.
- **Marco jurídico primario.**
 - Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

- Artículos 2 a 5, 119 a 144 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- Protocolos 4, 12, 13 y 14 anexos al TFUE.
- **Objetivos.**
 - Los mecanismos para facilitar asistencia financiera a los Estados miembros están concebidos para proteger la estabilidad financiera de la Unión y de la zona del euro.
 - Constituyen elementos fundamentales para un marco económico y de gobernanza más fuerte con vistas a la Unión económica y monetaria.
- **Resultados.**
 - A. En mayo de 2010, los Estados miembros de la Unión constituyeron un mecanismo temporal de estabilización a fin de proteger su estabilidad financiera en el contexto de la crisis de deuda soberana. Incluye los dos programas de préstamos siguientes:
 - **1. El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF).**
 - En el marco del [MEEF](#), la Comisión puede contraer empréstitos por un total de 60 000 millones EUR en los mercados financieros en nombre de la Unión con una garantía implícita del presupuesto de la UE.
 - El MEEF puede facilitar asistencia a todos los Estados miembros de la Unión.
 - Este mecanismo se ha activado para [Irlanda, Portugal y Grecia](#) (como financiación puente).
 - Desde la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el MEEF sigue en vigor a fin de hacer frente, en especial, a situaciones excepcionales en las que su utilización sea necesaria por motivos prácticos, financieros o de procedimiento, en general antes de la asistencia financiera del MEDE o junto a esta.
 - **2. La Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF).**
 - La FEEF, que crearon los Estados miembros de la zona del euro como mecanismo temporal, dispone de una capacidad efectiva de concesión de préstamos de 440 000 millones EUR.
 - Los préstamos están financiados por los bonos de la FEEF y otros instrumentos de deuda en los mercados financieros, y están garantizados por los accionistas (los Estados miembros de la zona del euro).

- La facilidad se activó para Irlanda, Portugal y Grecia.
- Desde la creación del MEDE, la FEEF ha dejado de ofrecer asistencia financiera.
- B. En octubre de 2012 se creó un mecanismo de ayuda primario en forma de Mecanismo Europeo de Estabilidad ([MEDE](#)), que se constituyó mediante un [tratado intergubernamental](#) (es decir, fuera del marco jurídico de la Unión).
 - El MEDE es actualmente el único instrumento permanente de [asistencia financiera](#) para los Estados miembros de la zona del euro.
 - Su capacidad efectiva de concesión de préstamos es de 500 000 millones EUR.
 - Los préstamos están financiados por los empréstitos del MEDE en los mercados financieros y están garantizados por los accionistas (los Estados miembros de la zona del euro).
 - El MEDE ha facilitado asistencia financiera a [España, Chipre y Grecia](#).
 - La Comisión y el MEDE han fijado procedimientos detallados para su [relación de trabajo](#) a la hora de prestar asistencia a los Estados miembros de la zona del euro.
 - El MEDE ofrece asistencia financiera a través de distintos [instrumentos de préstamo](#).
 - Como parte de la respuesta de la Unión a la crisis de la COVID-19, los Estados miembros de la zona del euro acordaron un nuevo instrumento temporal: el Instrumento de [Apoyo ante la Crisis Pandémica](#).
- C. El [6 de diciembre de 2017](#), la Comisión presentó una propuesta para transformar el MEDE en un Fondo Monetario Europeo ([FME](#)).
 - Este nuevo organismo estaría integrado en el marco jurídico de la Unión y, al mismo tiempo, mantendría la esencia de las estructuras institucionales y financieras del MEDE.
 - Asimismo, el FME proporcionaría el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución (FUR) como parte de la Unión bancaria.
 - En marzo de 2019, el Parlamento aprobó una [resolución](#) sobre la propuesta de la Comisión.
 - En mayo de 2013 entró en vigor el paquete de dos medidas, que consta de los Reglamentos (UE) [n.o 472/2013](#) y [n.o 473/2013](#), de aplicación a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Es uno de los elementos

constitutivos de un marco económico y de gobernanza más fuerte dentro de la UEM.

- En concreto, el Reglamento (UE) n.º 472/2013 refuerza los procedimientos de seguimiento y supervisión de los Estados miembros que atraviesan o se enfrentan a dificultades graves en relación con la estabilidad financiera o la sostenibilidad de sus finanzas públicas.
- En el marco de dicho reglamento, la Comisión puede decidir someter un Estado miembro a vigilancia reforzada en caso de que exista el riesgo de que sus dificultades en materia de estabilidad financiera se contagien al resto de la zona del euro.
- Un Estado miembro que solicite asistencia financiera tiene que preparar un proyecto de programa de ajuste macroeconómico de acuerdo con la Comisión (en coordinación con el BCE y, cuando proceda, con el FMI).
- De esta manera, la asistencia financiera está vinculada a una condicionalidad macroeconómica, un conjunto de medidas destinadas a combatir las fuentes de inestabilidad.
- De este modo, se garantiza que los Estados miembros que reciban la asistencia emprendan las reformas necesarias en los ámbitos presupuestario, económico, estructural y de supervisión.
- La asistencia financiera se desembolsa en tramos y, por ello, puede suspenderse si el Estado miembro beneficiario no cumple las obligaciones especificadas en el programa de ajuste.
- D. El [mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos](#).
 - Desde febrero de 2002, el mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos ha estado disponible para los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro y que experimenten restricciones financieras exteriores o graves amenazas de sufrirlas.
 - Los préstamos adoptan habitualmente la forma de asistencia financiera a medio plazo, normalmente en cooperación con el FMI.
 - La asistencia financiera está sujeta a la aplicación de políticas destinadas a solucionar problemas económicos subyacentes. Se ha prestado este tipo de asistencia financiera a [Hungría, Letonia y Rumanía](#).
- E. Respuesta de la Unión a la COVID-19.
 - Como reacción a la crisis de la COVID-19, la Unión puso en marcha una [respuesta global](#) que incluía una serie de instrumentos financieros para

respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por combatir la crisis y sus efectos.

- Entre estos figuran el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia ([SURE](#)) y NextGenerationEU ([NGEU](#)), en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ([MRR](#)).
- **Papel del Parlamento Europeo.**
 - Con la adopción del paquete de dos medidas, el Parlamento ha contribuido a crear un marco jurídico de la Unión para la mejora de la gobernanza económica en la zona del euro, en términos de vigilancia presupuestaria y también del procedimiento de toma de decisiones y de supervisión de los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico.
 - Además, este paquete atribuye al Parlamento un papel de control más estricto, en el sentido de que la comisión competente puede invitar a las instituciones interesadas (la Comisión, el Consejo, el Eurogrupo, el BCE y el FMI) a que entablen diálogos económicos con el Parlamento.
 - La comisión competente del Parlamento Europeo tiene derecho a ser informada en varios casos, es decir, en la preparación y la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico.
 - En su resolución relativa a la propuesta de la Comisión de transformar el MEDE en un FME, el Parlamento proponía la creación de un protocolo para un memorando provisional de cooperación entre el MEDE y el Parlamento.
 - Con el memorando se buscaría mejorar el diálogo interinstitucional entre el MEDE y el Parlamento, además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del MEDE.
 - Además, el Parlamento tiene el mandato de [controlar](#) el MRR, en particular mediante diálogos periódicos sobre recuperación y resiliencia con la Comisión.

5. Consecuencias de la gobernanza económica y presupuestaria europea en clave interna.

- La Constitución española, hasta que se produjo la reforma del artículo 135 CE:
 - No hacía ningún pronunciamiento, expreso y vinculante, sobre la limitación del déficit y la estabilidad presupuestaria, aunque pudiera entenderse como una opción de política legislativa y criterio de orientación de las actuaciones públicas.

- Tampoco se hallaba reflejada la estabilidad presupuestaria entre los objetivos fundamentales del gasto público o de los principios rectores de los Presupuestos estatales, autonómicos y locales.
- Esta situación se vio alterada con la incorporación del principio de solidez financiera y la limitación de los déficits excesivos en el Tratado de la Unión Europea, sin que se diera una modificación formal de nuestra *norma normarum*, operando a partir de entonces como uno de los principios —el primordial— a los que debía responder el gasto público y los Presupuestos en los distintos ámbitos en una suerte de *mutación constitucional*.
- El mayor rigor presupuestario impuesto a partir del TFUE y en el denso y amplio entramado jurídico europeo para afrontar la crisis económica se impuso a nuestras finanzas públicas sin modificación formal de la Constitución.
 - La revisión de las normas constitucionales organizativas de los Presupuestos fue pues anterior a la Reforma constitucional y se hizo en sede europea.
 - La reforma del art. 135 CE asume la naturaleza de un cambio derivado y sobrevenido con cierto automatismo.
- Todo el marco jurídico europeo que favorece la gobernanza económica y presupuestaria se impone a los ordenamientos internos, a la vez que fomenta su mimetización en los mismos, alcanzando de lleno a la *Constitución económica*, pero también a la *Constitución territorial* y, cómo no, al entero sistema de servicios públicos fundamentales del Estado del bienestar.
 - El reforzamiento de la gobernanza económica y la introducción de limitaciones severas al déficit y endeudamiento públicos, así como las respuestas automáticas frente a las situaciones de incumplimiento restringen la capacidad de maniobra de los Gobiernos nacionales y, a su vez, redundan en los procedimientos presupuestarios de los agentes subcentrales concernidos por la nueva normativa interna calcada de la europea.
 - En suma, cabe deducir de ese marco jurídico europeo y de la propia constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE:
 - **Cesión de soberanía** en materia financiera y presupuestaria a la Unión Europea (Comisión, Consejo y Banco Central Europeo).
 - **Refuerzo del gobierno económico de la UE** ampliando sus potestades de coordinación de las políticas económicas nacionales y de supervisión sobre los Presupuestos de los Estados miembros de la zona del euro.

- **Alteración del equilibrio de poderes entre el Parlamento y el Gobierno** en materia presupuestaria (art. 134 CE) y limitación, en favor de las autoridades europeas, de su libertad de configuración en el ejercicio de sus competencias constitucionales dentro de todas las fases del ciclo presupuestario de elaboración, aprobación y control de los Presupuestos Generales del Estado.
 - Hay una **pérdida de centralidad presupuestaria del Parlamento** por una importante desvalorización de la función que corresponde desempeñar anualmente a las leyes de Presupuestos.
 - Afecta, desde luego, a las **relaciones financieras del Estado con las Administraciones territoriales** (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) y su respectivo sector público para-estatal.
- En síntesis: apoderamiento al Estado (y a las autoridades competentes de la Unión Europea, que se convierten en el auténtico centro de las decisiones presupuestarias), para controlar, vigilar y disciplinar a las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) a fin de asegurar el equilibrio presupuestario; en tanto limita o constriñe la autonomía política y financiera de éstas reconocida constitucionalmente.

6. Hacienda múltiple y pacto de estabilidad interno: la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- La Constitución no sólo establece un conjunto de límites materiales de la actuación del legislador. También fija y distribuye las *competencias* que los distintos entes públicos territoriales tienen en materia financiera, fundando un modelo de **Hacienda múltiple**.
 - La norma constitucional instituye órganos a los que confiar, según su carácter objetivo, ámbitos de tareas de la actuación estatal distintos, determinados y delimitados, así como las atribuciones de poder necesarias para la adecuada asunción de dichas tareas.
 - La Constitución funda competencias, creando así, en el ámbito de los respectivos cometidos, poder estatal conforme a Derecho.
 - Entre las **competencias financieras del Estado** en relación con los ámbitos subcentrales —Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL)— cabe señalar:
 - **En relación con la Hacienda de las CCAA:**

- Mediante una ley orgánica puede regular el ejercicio de las competencias sobre el sistema de recursos financieros de las CCAA, así como establecer las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre aquéllas y el Estado. Dicha posibilidad se resolvió con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- El control económico y presupuestario de las CCAA corresponde al Tribunal de Cuentas [art. 153.d) CE], pero, por otro lado, al Gobierno de la Nación le corresponde ejercitar un amplio catálogo de medidas dispuestas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), tanto de carácter preventivo como de corrección del déficit y endeudamiento excesivos de las Comunidades Autónomas, pudiendo llegar a remedios de ejecución forzosa que requerirán el pronunciamiento del Senado por mayoría absoluta (art. 155 CE).
- Al Estado corresponde garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE); criterio éste que junto al de coordinación con la Hacienda estatal ciñe las fronteras de la autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1 CE).
- El Estado tiene competencias exclusivas, entre otras, para la regulación de:
 - Las condiciones básicas que garanticen la **igualdad de todos los españoles** en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE).
 - Las **Bases y coordinación de la planificación general** de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE).
 - Ello ha justificado, en la jurisprudencia constitucional, la posibilidad de adopción por parte del Estado de medidas unilaterales con fuerza normativa general susceptibles de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria.
 - La **Hacienda general** y Deuda del Estado (art. 149.1.14.ª CE).
 - Por tal concepto no puede entenderse «toda la Hacienda» (esto es: la Hacienda del Estado más la Hacienda de las CCAA y EELL), sino más bien la **Hacienda que interesa a todos**.
- **En relación con la Hacienda de las EELL:**

- La Constitución garantiza que las Haciendas Locales dispongan de los *medios suficientes* para el desempeño de sus funciones, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 142 CE).
- La **suficiencia** tiene un doble significado:
 - Interno, como adecuación de medios a fines.
 - Externo, ya que el Estado y las CCAA deben respetar los medios que las Corporaciones Locales necesitan para el cumplimiento de sus funciones.
- El Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 142 CE no garantiza a las Entidades Locales «una autonomía económica financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 15).
- La reforma del art.135 CE configura una **nueva reserva constitucional y habilitación a la ley orgánica**:

«5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

 - a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
 - b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.»
- La reforma de la CE ha optado por reenviar, a la Ley Orgánica de desarrollo, los procedimientos de coordinación o el cómputo de la deuda pública, lo cual parece correcto al perseguir una adecuada flexibilidad.
- Sin embargo, no puede valorarse igualmente la omisión constitucional de la responsabilidad por incumplimiento y las sanciones, pues ello constituye una materia constitucional de la que debió ocuparse la reforma.
 - Entre otras razones, y por un justo paralelismo con las disposiciones constitucionales de los artículos 153 y 155 CE, en materia de controles y por respeto al autogobierno y autonomía política y financiera de las CCAA.

- Este es un procedimiento constitucional que debió preverse expresamente en el artículo 135 CE, así como establecerse concordancias en alguno de esos dos artículos.
- La **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)** representa una **ley funcional** y de **contenido predeterminado**.
 - La Reforma de la Constitución ha ampliado el reducido campo de las diversas reservas de ley orgánica sobre asuntos financieros, hasta entonces circunscrito a la regulación del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE) y de las claves del sistema de financiación autonómica (art. 157.3 CE).
 - La LOEPSF **desarrolla** el principio de estabilidad presupuestaria y cuenta con el señalamiento de un **mínimo indisponible** de su contenido.
 - Ambos aspectos determinan que pueda concebirse como la **pieza fundamental del bloque de constitucionalidad financiera** y como una norma que cumple una determinada «*función constitucional*».
 - En efecto, la LOEPSF concretiza la Constitución mediante un desarrollo legal que prolonga las funciones que cumplen las normas constitucionales y, sin el cual, la Ley Fundamental no podría aplicarse.
 - No se trata simplemente de una elevación de rango de la disposición reguladora, sino de una cuestión de función y competencia desde la óptica de los criterios que ordenan las fuentes del Derecho, con la finalidad de poder concluir con desarrollos normativos la labor del poder de reforma constitucional.
 - La LOEPSF goza de la virtualidad de desplazar a las normas autonómicas y a las propias previsiones estatutarias para que la Constitución se cumpla.
 - La STC 215/2014, de 18 de diciembre ha desaprovechado la oportunidad de haber aclarado este extremo, que podía haber incorporado como estándar para futuros casos de colisiones normativas.
- Las obligaciones que dibuja la LOEPSF para todas las Administraciones públicas, incluidas las CCAA y EELL, no pueden entenderse sin tener en cuenta la reforma del régimen jurídico comunitario cuando se desató la crisis financiera de 2008 y que ha quedado expuesto anteriormente, ni tampoco si se prescinde de la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en las

sentencias que interpretaron el principio de estabilidad presupuestaria y que se indicaron en el capítulo segundo.

- Por lo que se refiere a la primera cuestión:

- La LOEPSF está claramente supeditada a la normativa europea que ha venido conformándose, sobre todo, en base a las exigencias de austeridad impuestas por Alemania, sola o en compañía de Francia, a los restantes socios comunitarios y que se ha traducido en un reforzamiento del papel de las instituciones de la Unión Europea, principalmente del Consejo, de cara a la supervisión económica y presupuestaria de los Estados de la zona euro.
- La Ley Orgánica efectúa, desde luego, continuas remisiones a esa normativa, copiando y pegando procedimientos e instrumentos correctivos contemplados en la misma.

- Este *copy paste* serviría, por sí mismo, para dudar de la conveniencia de adoptar en las legislaciones domésticas las mismas obligaciones, procedimientos y medidas que el Derecho comunitario promueve, si no fuera porque la transposición —absolutamente innecesaria cuando se trata de disposiciones eficaces y vinculantes en todos sus extremos, como son los Reglamentos comunitarios— viene obligada por esa propia normativa de la Unión Europea y de otros acuerdos internacionales suscritos por Estados de la zona euro que pretenden incorporarse lo antes posible al Derecho de la Unión.

- En cuanto a la segunda cuestión:

- Las obligaciones señaladas por la Ley Orgánica nacieron en el tiempo en que ya había dado una benévola interpretación del Tribunal Constitucional acerca del principio de estabilidad presupuestaria y que vino a bendecir la posición superior del Estado frente a las CCAA, avalando la competencia del primero para frenar el gasto, imponiendo topes máximos de crecimiento, así como la acomodación de la actividad financiera autonómica a las medidas que vaya adoptando el Estado para alcanzar la estabilidad económica.
- También se refrenda la necesaria autorización estatal de las operaciones de crédito de las haciendas inferiores y la elaboración de planes económico-financieros para corregir los desequilibrios, tanto por parte de las CCAA, como de las EELL.
- Y se posibilita que el Ministerio de Hacienda recabe y obtenga, de estas últimas, información concreta de su actividad financiera. Incluso se ha

llegado a entender, en la mayoría de las Sentencias que el nuevo artículo 135 de la Constitución representaba ya el canon de constitucionalidad, al consagrar el principio de estabilidad presupuestaria, que vincula a todos los poderes públicos y legitima el establecimiento de límites en materias concretas de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, por exigencias de coordinación y gradual recuperación del equilibrio presupuestario.

- La LOEPSF ha de leerse —y probablemente en esto cuenta con el mejor respaldo— en consonancia con esa doctrina constitucional, que es muy improbable que pueda cambiar en el futuro, pese a que la misma afecte indudablemente a las competencias de los órganos autonómicos y locales en relación con la aprobación de sus Presupuestos y, en su caso, de los planes de corrección de los desequilibrios.
 - La autonomía política y financiera de los entes territoriales estará comprometida ahora más que con la legislación anterior, pesando incluso la amenaza de adoptar medidas de cumplimiento forzoso que suponen el menoscabo de las atribuciones ejecutivas y legislativas en el ámbito autonómico.
 - Pero ello no ha de entorpecer la aplicación del nuevo canon de constitucionalidad vinculante en todos los órdenes de gobierno.
- La Constitución sujeta a todas las Administraciones públicas al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, prohibiendo que las mismas puedan incurrir en una posición de déficit superior a los umbrales definidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
 - El acuerdo bipartidista que sustentó la reforma fijó un déficit estructural máximo del 0,4% del PIB a alcanzar en el año 2020, a repartir de la manera siguiente:
 - 0,26% para el Estado.
 - 0,14% restante para las CCAA
 - Las EELL están obligadas a que presenten equilibrio presupuestario.
 - La LOEPSF resuelve que ninguna Administración podrá incurrir en déficit estructural, por lo que ese 0,4% sólo se admitirá cuando el déficit sea consecuencia de las reformas estructurales que se realicen y que tengan efectos presupuestarios a largo plazo (art. 11.2 LOEPSF).

- Formalmente, frente a la regulación dualista anterior (una ley ordinaria y una ley orgánica «complementaria»), tenemos una sola ley que se estructura en seis capítulos, cuyo contenido se resume a continuación.
 - El primer capítulo (arts. 1-2 LOEPSF) se refiere al **objeto y ámbito subjetivo de aplicación**, siendo pocos los cambios que introduce respecto de la legislación anterior, limitándose a aspectos meramente formales y traduciéndose en el seguimiento del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales.
 - Los principios generales de la Ley se reflejan en el capítulo segundo (arts. 3-10 LOEPSF).
 - Se mantienen de la legislación precedente los principios de:
 - **Estabilidad presupuestaria**, definido como «situación de equilibrio o superávit estructural».
 - **Plurianualidad**, que se concreta en los denominados marcos presupuestarios a medio plazo que sustituyen a los escenarios presupuestarios plurianuales.
 - **Transparencia**, que viene a potenciar el papel del Ministerio de Hacienda, imponiendo obligaciones de información a todas las Administraciones.
 - **Eficiencia en la asignación de recursos**, que se recoge en términos equivalentes a la legislación anterior.
 - Los nuevos principios establecidos en la LOEPSF son:
 - **Sostenibilidad financiera**, concebida como «capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial».
 - Ello determina una conducta financiera permanente que han de presentar nuestras Administraciones con relación a compromisos de gasto presentes y futuros.
 - **Responsabilidad**, que obliga, como suele decirse, a que cada palo aguante su vela y que las sanciones que pudieran imponerse a España por la Unión Europea tengan que ser asumidas por la Administración responsable del incumplimiento.
 - **Lealtad institucional**. Su determinación se recoge también en la LOFCA.

- El órgano que velará por el cumplimiento de los principios será el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias de los órganos de coordinación con las Haciendas territoriales (Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y Comisión Nacional de Administración Local), así como de las tareas de evaluación que ahora incumben a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Dentro del capítulo tercero (arts. 11-17 LOEPSF), dedicado a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera:
 - **Se define la estabilidad presupuestaria en posiciones de equilibrio o superávit** y no de déficit estructural, aún cuando se admite que este último pueda darse en dos tipos de situaciones:
 - Por un lado está la previsión de déficit estructural permitido hasta el 0,4% del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas cuando se produzcan reformas estructurales con incidencia presupuestaria a largo plazo.
 - Por otro lado, sin indicación de ningún tope máximo, se encuentran las circunstancias excepcionales (mencionadas por la propia Constitución), que requerirán para su apreciación del voto de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, exigiendo además, para la corrección de la aprobación de planes de reequilibrio. Estas circunstancias pueden venir provocadas por:
 - Catástrofes naturales.
 - Recesión económica.
 - Situaciones de emergencia extraordinaria, que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social.
 - También se determinan los aspectos siguientes:
 - Una **regla de freno al gasto público**, cuyo incremento quedará limitado a la tasa de crecimiento del PIB (determinado por el Ministerio de Hacienda).
 - La distribución del valor de referencia genérico para la deuda pública (60% del PIB) y que concreta la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, quedando así:
 - 44% para la Administración central.
 - 13% para las Comunidades Autónomas.

- 3% restante para las Entidades Locales.
- La Ley menciona además, aunque sea innecesario por venir impuesto por la Constitución, la obligatoria inclusión automática en los Presupuestos Generales del Estado de los créditos para el pago de intereses y capital de la deuda pública y la prioridad absoluta frente a otras obligaciones económicas que deban atenderse.
- El establecimiento de los objetivos de estabilidad y deuda dibujan un burocrático proceso dirigido por el Ministerio y el Gobierno, plagado de informes sobre cumplimiento que complican la regulación anterior y que deberá contar con el refrendo separado del Congreso y del Senado; algo que viene a constatar la favorable posición del Gobierno en ambas Cámaras cuando se aprobó la LOEPSF, pero que dificulta innecesariamente las decisiones en contextos de fragmentación política.
- El capítulo cuarto (arts. 18-26 LOEPSF) contiene el *copy paste* de los mecanismos preventivos y correctivos del régimen jurídico-comunitario.
- Las **medidas preventivas automáticas** consistirán en:
 - El seguimiento de la ejecución presupuestaria.
 - La limitación de operaciones de endeudamiento.
 - La emisión de una alerta temprana por el Gobierno a la Administración que incurra en riesgos de incumplimiento, ámbito en el que se dará audiencia previa a la misma (art. 19 LOEPSF).
 - También podrá determinar la publicidad de la advertencia y un corto período de corrección (un mes) o la aplicación de las medidas correctivas.
- Las **medidas correctivas** también tienen carácter automático y se traducen en:
 - La necesidad de contar con la autorización del Gobierno para las operaciones de endeudamiento.
 - La presentación de planes económico-financieros y de planes de reequilibrio si se dan las circunstancias excepcionales que se indicaron más atrás.
 - El control estatal (informe favorable del Ministerio) para la autorización de emisiones de deuda, concesión de subvenciones y posibilidad de suscribir convenios.

- En última instancia, las sanciones por incumplimiento de los planes exigibles a las Administraciones afectadas, que consistirán en:
 - La no disponibilidad de créditos.
 - La constitución de un depósito con intereses en el Banco de España del 0,2% del PIB de la Entidad afectada.
 - La conversión del depósito con intereses en un depósito sin intereses a los tres meses.
 - La conversión en multa a los tres meses siguientes.
 - El envío de una delegación del Ministerio a los nueve meses de la constitución del primer depósito.
- También se contemplan **medidas de ejecución forzosa** que determinarán, caso de adoptarse, la necesidad de que se pronuncie el Senado por mayoría absoluta, tal y como prevé la Constitución.
- También se contemplan medidas preventivas y de corrección para garantizar el cumplimiento de los períodos de pago a proveedores de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con el fin de reducir la morosidad.
- El entramado de corrección interna de los desequilibrios traslada a nuestro ámbito interno las reglas comunitarias encaminadas a idéntico propósito.
 - El proceso que se desprende de la nueva legislación supone una burocratización excesiva y no exenta de interpretaciones sobre la función de órganos políticos e instancias de coordinación con las Haciendas subcentrales, comprometiendo la seguridad jurídica.
 - Lo novedoso, en todo caso, descansa en las medidas de control automático y en la posible aplicación de instrumentos traídos del régimen comunitario (depósito, devengo de intereses, conversión en multa e intervención de la Administración afectada).
- En el capítulo quinto (arts. 27-28 LOEPSF), dedicado al principio de transparencia, vuelve a aparecer en el plano doméstico el armazón que sustenta el llamado semestre europeo, al establecer:
 - Obligaciones de suministro de información sobre los proyectos de presupuestos iniciales de las CCAA y EELL.
 - Posibilitando que el incumplimiento de dichas obligaciones lleve parejas consecuencias sancionadoras.

- También aparece la constitución de una Central de Información en el Ministerio de Hacienda, aunque esto último no aporte novedad respecto de la anterior normativa.
- Por su parte, en el capítulo sexto (arts. 29-32 LOEPSF), referido a la gestión presupuestaria, destacan:
 - El reforzamiento de la planificación presupuestaria a medio plazo por medio de los marcos presupuestarios.
 - Se determina, como obligaciones de las CCAA y EELL, la observación de un límite de gasto como el Estado.
 - También la necesaria dotación de un fondo de contingencia en los Presupuestos estatales, autonómicos y locales.
 - El señalamiento del destino que tendrá el superávit presupuestario que se alcance, aspecto que también aparecía en la legislación anterior.
- En las disposiciones que completan el contenido de la Ley Orgánica, pueden destacarse aspectos como:
 - La obligación de presentar planes de ajuste por las CCAA y EELL que soliciten al Estado medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.
 - El cumplimiento de obligaciones de información y supervisión.
 - La aplicación de medidas coercitivas.
 - La reiteración de asunción de la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, con expresa previsión de la posibilidad de compensar o retener cantidades que el Estado deba transferir a las Haciendas subcentrales.
 - El control de constitucionalidad ante eventuales vulneraciones del artículo 135 CE y de los principios desarrollados en la Ley, favoreciendo la imagen del Tribunal Constitucional como el contable mayor de las leyes que se aprueben con incidencia en la estabilidad presupuestaria, aunque tampoco esta atribución de tareas sobresalga de lo señalado por la normativa europea para el Tribunal de Justicia de la Unión.
 - Un amplio período transitorio hasta 2020 para el cumplimiento de los límites de déficit y deuda pública y la posibilidad de concertar hasta ese año, excepcionalmente y contando siempre con autorización del Estado, operaciones de crédito para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, sin que les sean de aplicación las previsiones de la LOFCA.

- Como resumen final, cabe señalar la potenciación que recibe la posición del Ministerio de Hacienda en la vigilancia de los planes presupuestarios autonómicos y locales, que impone a dichos ámbitos una coordinación que sustituirá plenamente los resquicios de negociación bilateral con el Estado.
- Del proceso cabe deducir que perderán un poco más de centralidad presupuestaria los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, como ya sucede con las Asambleas nacionales respecto de las decisiones de las instituciones comunitarias.
- Y, como es obvio, se incurre en un automatismo sancionador que queda expuesto a lo que determinen las coyunturas económicas en que resulte aplicado.
 - Sin ir más lejos, desde el 20 de octubre de 2020, quedaron suspendidas las reglas fiscales para 2020 y 2021, lo que ha determinado que el Ministerio de Hacienda haya publicado un [documento](#) sobre las consecuencias que ello conlleva para las CCAA y EELL.
- Todo el entramado jurídico europeo y nacional, cada vez resulta más inaprensible y responde a una lógica de automatización de la funciones de gobierno y de la legislación, que puede dar al traste con la discrecionalidad necesaria en la que se afirma la legitimidad de las diversas opciones políticas.
- El Tribunal Constitucional ha validado la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en la [STC 215/2014, de 18 de diciembre](#).
 - En este fallo viene a reiterar pronunciamientos que se habían dado antes de la Reforma de la Constitución.
 - Evita señalar que la LOEPSF cumpla una específica función constitucional.
 - Y, aunque con amplia división entre los magistrados (siete frente a cinco, que discreparon en un voto particular), **se declara constitucional**:
 - La participación de los entes territoriales a través de los órganos multilaterales de coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración local.
 - La doble remisión de la Ley a la metodología utilizada por la Comisión Europea para el cálculo del déficit estructural y la tasa de crecimiento del PIB.

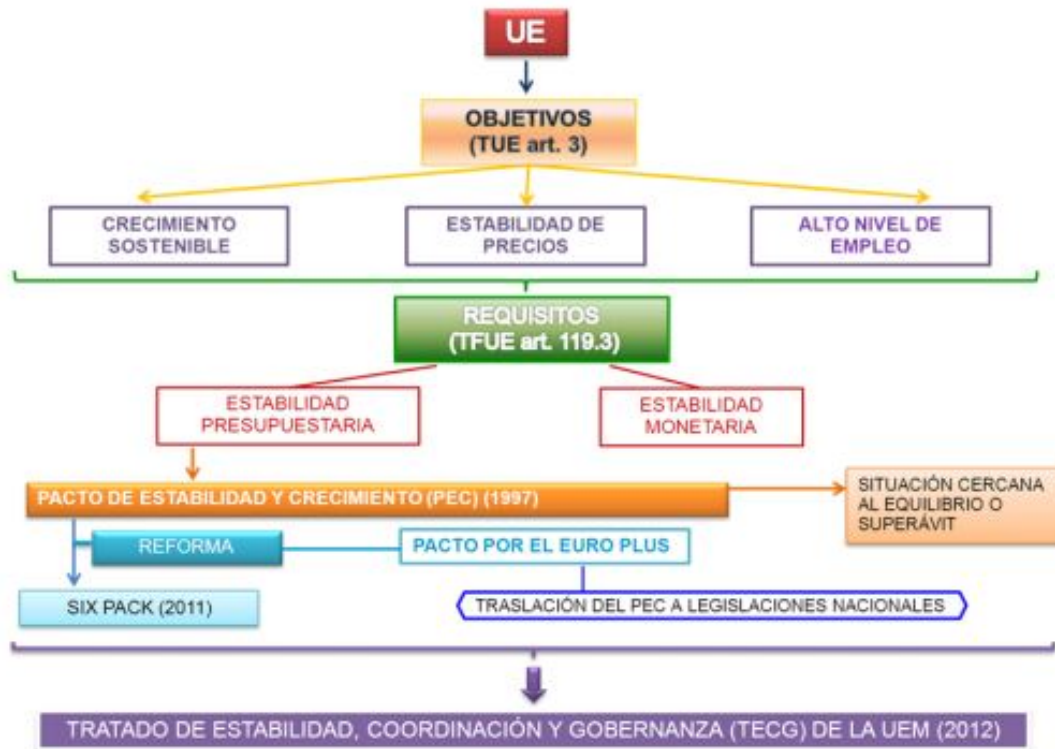
- El procedimiento legal para fijar los objetivos individuales de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas (pese a que acierte el Voto Particular al considerar que estamos ante un reenvío en blanco al Gobierno de la Nación).
- La regulación de los informes favorables del Ministerio de Hacienda con carácter previo a la concesión de subvenciones o suscripción de convenios en los casos de incumplimiento de los objetivos.
- La previsión de que las medidas propuestas por la comisión de expertos que nombre el Gobierno sean de obligado cumplimiento (que supone una anticipación a la necesaria consecución de la autorización del Senado dispuesta constitucionalmente, sustituyendo a los legítimos órganos autonómicos en el ejercicio de sus competencias por esa indefinida comisión de expertos).
- El establecimiento de medidas de cumplimiento forzoso para las Administraciones que incumplan los objetivos de déficit y deuda (aunque la Ley limita la discrecionalidad que la Constitución concede al Gobierno y está reformulando su prerrogativa constitucional).
- La compensación o retención de fondos a las Comunidades Autónomas en casos de responsabilidad por incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión que la Ley introduce con carácter general.
- Se respalda la solución legal que determina que una vez suspendida automáticamente una Ley de Presupuestos autonómica, tras su impugnación ante el Tribunal Constitucional, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos anteriores, pese a que esto suponga que el Estado reemplaza una decisión autonómica, desapoderando de sus facultades constitucionales y estatutarias a los órganos de la Comunidades Autónomas a la hora de declarar la prórroga presupuestaria.
- Tanto la Ley Orgánica como el Tribunal Constitucional parecen olvidar las competencias constitucionales del Tribunal de Cuentas para realizar un control económico y presupuestario.
- La desviación presupuestaria de los objetivos de déficit y deuda se presta muy mal a ser verificada y reparada mediante instrumentos tan radicales como los propios de un control sobre los órganos de las Comunidades Autónomas.
- Resultarían probablemente más adecuados otros controles —del Tribunal de Cuentas y del Tribunal Constitucional, o mediante la colaboración de ambos en un nuevo proceso— y, sobre todo, mecanismos extrajudiciales basados en la colaboración y coordinación entre entes públicos.

7. La evaluación y supervisión de las reglas fiscales (remisión).

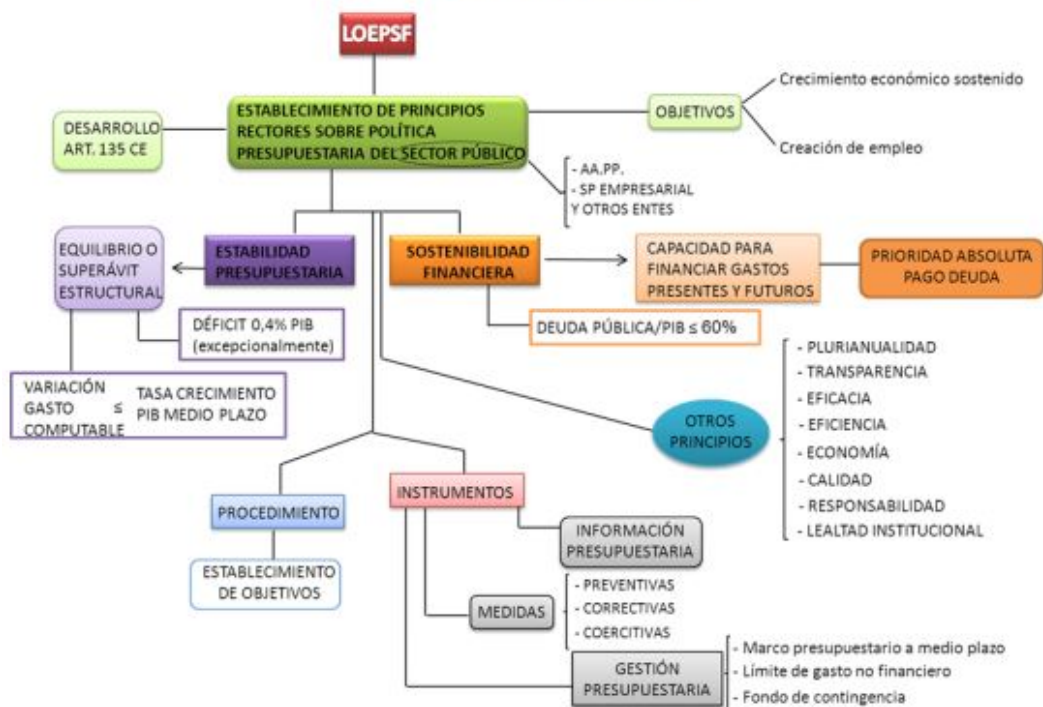
- Para garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, se creó la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal** (AIReF) por medio de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre (LOAIReF).
 - Esta ley modificó diversos preceptos de la LOEPSF.
 - Además, supuso la transposición parcial de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
 - También significó el cumplimiento de una de las exigencias del Memorando de Entendimiento (o MOU por sus siglas en inglés de «Memorandum of Understanding») entre la Comisión Europea y España sobre las condiciones de política sectorial financiera, firmado con ocasión del rescate para sanear nuestro sector bancario a mediados de 2012.
- La AIReF se caracteriza como un «ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas» (art. 1 LOAIReF).
- La tarea fundamental de la AIReF pasa por la elaboración de informes, opiniones y estudios (por los que percibirá una tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal).
- Con posterioridad a la LOAIReF, se aprobaron:
 - El Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, modificado por Real Decreto 105/2018, de 9 de marzo.
 - La Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Del estudio de la AIReF y sus funciones (evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas), nos ocuparemos en el capítulo 11.

Los pilares de la estabilidad presupuestaria en la UE y aspectos básicos de la LOEPSF (organigramas).

Los pilares de la estabilidad presupuestaria en la UE



Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF): aspectos básicos



5 **Los Presupuestos Generales del Estado (I). Ámbito institucional, estructura, elaboración, aprobación y prórroga**

1. Configuración constitucional y definición legal de los Presupuestos Generales del Estado.

- Como se ha ya visto en anteriores apartados, de lo dispuesto en la Constitución española, cabe extraer las siguientes determinaciones sobre los Presupuestos Generales del Estado (PGE):
 - La función presupuestaria de las Cortes Generales se sitúa destacadamente entre la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE).
 - Las leyes de PGE quedan exceptuadas de la posibilidad que se vean aprobadas mediante delegación en las Comisiones legislativas permanentes de las Cámaras (art. 75.3 CE).
 - La elaboración de los PGE corresponde al Gobierno y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE).
 - Los PGE tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2 CE).
- Relacionado con el contenido de los Presupuestos, están las siguientes cuestiones que figuran también en la Constitución:
 - En los PGE debe figurar la cantidad global para el sostenimiento de la Familia y Casa Real que el Rey distribuye libremente (art. 65.1 CE).
 - También figurarán, en los PGE, los presupuestos que las Cortes Generales aprueben autónomamente para su funcionamiento (art. 72.1 CE).
 - Asimismo, en los PGE deberán aparecer los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones, créditos que no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión (art. 135.3 CE).

- También las transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los PGE como recursos de las Comunidades Autónomas (art. 157.1.c) CE) y podrá establecerse una asignación a las mismas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español (art. 158.1 CE).
- Los PGE deben presentarse por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 CE).
- Si la Ley de PGE no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE).
- Aprobados los PGE, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (art. 134.5 CE), pero toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 134.6 CE).
- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos, pero podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 134.7 CE).
- La definición legal de los PGE aparece en el art. 32 LGP:

«Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal».

2. Ámbito institucional de los Presupuestos Generales del Estado.

- La referencia al «**sector público estatal**» (subsector del «sector público», como lo son también el autonómico y el local, aunque estos aparezcan en sus respectivas normas reguladoras) determina cuál es el ámbito institucional de los PGE, consecuencia del principio de unidad presupuestaria que vimos más atrás.
- El art. 33.1 LGP se refiere al alcance subjetivo de los PGE:
 - «1. Los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:
 - a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de

especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior».

- En la delimitación del concepto de **sector público estatal** se pueden tener en cuenta varias normas:

- Destacadamente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que identifica por tal —un concepto más amplio que el reservado a los Presupuestos Generales del Estado— un ámbito subjetivo que comprende a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional (art. 2.1 LRJSP).
- Antes de esta delimitación, la Ley Orgánica 3/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) estableció como integrantes del sector público a la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos y las sociedades estatales y demás empresas públicas (art. 4.1 LOTCu).
- A los efectos que ahora interesan, hay que excluir del concepto general de sector público a las entidades territoriales que gozan de autonomía financiera constitucionalmente reconocida y reservar al Estado, exclusivamente, la identificación de organismos y entidades varias que aparecen en las clasificaciones legales, donde el sector público estatal se acota en torno a la Administración General del Estado y el sector público institucional estatal.

- De manera específica, el **ámbito de los Presupuestos Generales del Estado** aparece identificado por el artículo 1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, es el siguiente:

«En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2021 se integran:

a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:

1. Del Estado.

2. De los organismos autónomos.

3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.

4. Del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo».

- Seguidamente observamos cada uno de los componentes de la noción de sector público estatal:
 - Por **Administración General del Estado** se ha de entender tanto sus órganos centrales (Ministerios y servicios comunes) como territoriales (delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, subdelegados en las provincias y directores insulares) y en el exterior (misiones diplomáticas, representaciones, delegaciones y oficinas de aquélla en el exterior), tal y como se refleja en la estructura señalada en el art. 55 LRJSP.
 - El **sector público institucional** del Estado se integra por las entidades siguientes (art. 2.2 LGP): Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, que se clasifican en *Organismos autónomos*, *Entidades Públicas Empresariales* y *Agencias Estatales*.
 - Los **organismos autónomos** se caracterizan por realizar actividades típicamente administrativas y quedar sometidos de forma íntegra al Derecho Administrativo. Por ejemplo: la Biblioteca Nacional de España, el Centro de Investigaciones Sociológicas o el Consejo Superior de Deportes, entre otros muchos.
 - Las **entidades públicas empresariales** realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica, resultándoles aplicable el Derecho privado con carácter general. Pertenecen a dicha categoría: el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), RENFE, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre o el Instituto de Crédito Oficial, entre otros.
 - Las **Agencias estatales** se crearon por la hoy derogada Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, cuyo objetivo prioritario fue establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de estos organismos, vinculando el sistema retributivo al logro de sus objetivos y reconociendo un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria.

- Sin embargo, la LRJSP vino a reconocer que aquellos objetivos no se habían alcanzado, entre otras razones porque las medidas de control de gasto público neutralizaron la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera. Ello había llegado a suspender la posibilidad de creación de estas agencias desde 2010 (aunque a finales de 2015 se creó por Decreto la Agencia Estatal de Investigación).
- La **disposición final 34.1 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2021, ha recuperado la figura** con la modificación del art. 84 LRJSP y la inclusión de una nueva sección dedicada a las mismas (arts. 108 bis a 108 sexies), caracterizándolas como:

«entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias», estando dotadas de *«los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta ley»* (art. 108 bis LRJSP).

 - Como ejemplos de agencias estatales cabe citar las del «Boletín Oficial del Estado», el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, las agencias antidopaje, de meteorología, de seguridad aérea y de medicamentos y productos sanitarios, o la de investigación.
- El art. 109.1 LRJSP define a las **Autoridades administrativas independientes** como:

«entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley».
- Pertenecen a este grupo la Agencia Española de Protección de Datos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Las **Sociedades mercantiles estatales** aparecen definidas en función de que la participación, directa o indirecta, de las demás entidades integrantes del sector público estatal, en el capital social de aquéllas, resulte superior al 50 por 100. Por ejemplo: «Navantia, S.A.», «Paradores de Turismo de España, S.A.», etc.

- Los **Consortios adscritos a la Administración General del Estado** son también entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias y pueden realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.
 - La figura de los consorcios se encuentra contemplada en la legislación general administrativa como una organización común para la gestión de convenios de colaboración entre la Administración estatal y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, previéndose también para el ámbito local.
 - Entre otros: consorcios de las Ciudades de Cuenca, Toledo y Santiago de Compostela.
- En las **Fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado** tiene que concurrir alguna de las siguientes circunstancias:
 - Que se constituyan inicialmente, o la reciban después, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal.
 - Que el patrimonio fundacional esté integrado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.
 - Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal.
 - Entre otras muchas, cabe citar: Fundación Biodiversidad, Fundación Víctimas del Terrorismo, etc.
- La creación de los **Fondos sin personalidad jurídica** se efectuará por Ley, adscribiéndose a la Administración General del Estado. Aquellos que están dotados en los Presupuestos Generales del Estado figuran específicamente indicados en un Anexo. Por ejemplo: Fondo para la Promoción del Desarrollo, Fondo Estatal de Inversión Local, Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, Fondo de Financiación a Entidades Locales, Fondo para Inversiones en el exterior, Fondo de Ayuda al Comercio Interior,

Fondo para la Internacionalización de la Empresa o Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización, entre otros.

- Entre las **Universidades públicas no transferidas** cabe señalar que actualmente solo la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) cumple esta condición. La Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Universidades.
- Luego están las **Entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social** en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
 - La gestión y administración de la Seguridad Social se efectúa por las entidades gestoras (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria e Instituto de Mayores y Servicios Sociales), servicios comunes (Tesorería General de la Seguridad Social) y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que colaboran con la Seguridad Social.
- Los **organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado** se caracterizan por tener personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio, distinto al de la Administración General del Estado.
 - En este ámbito cabe citar, por ejemplo, a la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** (AEAT), creada por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.
 - Otros ejemplos son el Centro Nacional de Inteligencia, adscrito al Ministerio de Defensa, o el Instituto Cervantes, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Además, forman parte del sector público estatal los **órganos con dotación diferenciada** en los Presupuestos Generales del Estado que carezcan de personalidad jurídica y no estén integrados en la Administración General del Estado (art. 2.3 LGP), correspondiéndose con los **órganos constitucionales del Estado**, a saber:
 - Casa de su Majestad el Rey.

- Consejo de Estado.
- Consejo General del Poder Judicial.
- Cortes Generales.
- Tribunal Constitucional.
- Tribunal de Cuentas.
- Todavía queda citar otras entidades como:
 - El **Consejo Económico y Social** (CES), creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio y que aparece caracterizado como otra entidad de derecho público y no como órgano constitucional.
 - La **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal** (AIReF), creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre y que se caracteriza como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas, aunque figure adscrito a efectos organizativos y presupuestarios al Ministerio de Hacienda.
- Todos los presupuestos de los anteriores entes y organismos forman parte de los Presupuestos Generales del Estado, así como el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del **Banco de España**, que tiene carácter estimativo y no se consolida con los restantes presupuestos del sector público estatal.
 - El Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones.
 - Su regulación está en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, siendo el banco central y supervisor del sistema financiero español.
- Otra posible clasificación de tan variada gama de organismos públicos es la que realiza el art. 3 LGP, distinguiendo el sector público estatal en sector público *administrativo*, *empresarial* y *fundacional*, señalando las recíprocas pertenencias a cada grupo.
- Lo más relevante, desde el punto de vista presupuestario, es el valor que tengan las dotaciones que conforman el respectivo presupuesto de cada ente, pudiendo distinguirse entre:

- Órganos y entidades con **presupuesto limitativo**.
 - Solamente para estos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado comporta las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer, además de los derechos que se prevén liquidar en cada ejercicio.
- Entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo que tienen **presupuestos estimativos**.
 - Estos presupuestos registran las operaciones no financieras y financieras a realizar.

3. Tipos y técnicas de presupuestación.

- A lo largo del tiempo se han sucedido diversas maneras de concebir y desarrollar los presupuestos, y se han dado diferentes reformas presupuestarias.
 - Entre los modelos presupuestarios más destacables están:
 - El **Presupuesto de medios**, que responde el Presupuesto clásico, que agrupa los créditos para gastos por organismos.
 - Sirve para deducir *quién* y en *qué* se gasta, pero no *para qué* lo hace.
 - Sus principales cualidades serían la sencillez de elaboración y el control de los gastos autorizados en el Presupuesto.
 - El **Presupuesto ejecutivo**, que se explica como reacción al protagonismo presupuestario del Congreso en el contexto constitucional de los Estados Unidos, durante el período 1800-1921, cuando el Ejecutivo se limitaba a realizar una labor secundaria, contrastando con el predominio gubernamental que marcaba ya el proceso presupuestario en los países europeos.
 - Fue el resultado de la *Budget and Accounting Act* de 1921, que deparó la creación de una Oficina del Presupuesto en el Departamento del Tesoro con la finalidad principal de potenciar el control financiero.
 - El **Presupuesto funcional** fue la forma para concretar en 1948 una extensa clasificación del gasto público por funciones o fines gubernamentales, prescindiendo de la organización administrativa o del objeto del gasto.
 - Su principal virtud pasaría por informar sobre la cantidad y calidad de las funciones públicas, práctica que continúa incorporándose en la actualidad en la mayoría de los Presupuestos de los Estados.

- Su estructura básica continúa siendo la administrativa y el proceso de elaboración, aprobación y ejecución atiende a la idea del control.
- El **Presupuesto de ejecución** sustituye la preocupación por el control por una preferente atención hacia la eficacia.
 - Su origen se ha fijado en 1947, con la constitución de una Comisión sobre la organización de la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos.
 - Se orienta hacia la dirección, procurando dotar de productividad al gasto público, valorando la eficiencia de las unidades responsables de gestionar el Presupuesto.
- El **Presupuesto por programas** (*«Planning, Programming, Budgeting System»*) se introdujo en el Departamento de Defensa de Estados Unidos en 1961, extendiéndose poco después a todo el Presupuesto federal.
 - Se basa en la planificación y que se desarrolla en los niveles superiores de la Administración.
 - Con su aplicación, lo que se pretende principalmente es lograr una asignación eficiente de los recursos, racionalizando el proceso de elección presupuestaria.
- El **Presupuesto base cero** (*«Zero-Base Budgeting»*) arranca en la empresa privada en 1970 y después pasa a la Administración federal estadounidense con la incorporación de su creador, Peter A. Pyhrr, durante la presidencia de Jimmy Carter y la aprobación de la «Sunset Legislation» en 1976.
 - Se define como un proceso operativo de planificación y presupuestación que exige que los gestores justifiquen detalladamente las peticiones de gasto, con el fin de evaluarlas por orden de importancia.
 - La finalidad primordial es impedir que se consoliden los niveles de gasto previos, identificando «paquetes de decisión» por las unidades de menor nivel para que sean revisadas por los superiores jerárquicos hasta la cima de la organización administrativa.
- En nuestro país se han dado también diferentes [reformas presupuestarias](#). Varios estudios del Presupuesto español, que desde 1984, eligió la clasificación de los créditos por programas de gasto, pueden verse en la revista [Crónica Presupuestaria, nº 4/2016](#).

4. La estructura de los Presupuestos Generales del Estado. Criterios de clasificación de los ingresos y gastos.

- En las leyes de Presupuestos pueden distinguirse dos partes:
 - Por un lado están los estados numéricos de previsión/habilitación de los ingresos y gastos.
 - Por otro está la parte dispositiva o texto articulado, similar al de cualesquiera otras leyes.
- Sin perjuicio de esta evidencia, tienen el mismo carácter normativo que los preceptos de la ley, los **créditos presupuestarios** que aparecen en el estado de gastos de la misma y que representan las cifras expresivas de las sumas pecuniarias autorizadas y puestas a disposición de los diferentes centros gestores del presupuesto de gastos, que quedan así habilitados para poder gastar.
 - Estas cifras indican cada uno de los fines y objetivos a que van destinados los fondos presupuestados.
- Los estados numéricos vienen ordenados o clasificados de diversas maneras y, justamente, es a estos criterios o modos de ordenación de los ingresos y gastos a lo que se denomina **estructura presupuestaria**, tema que no es baladí, puesto que cada criterio clasificatorio suministra información sobre la naturaleza, destino y finalidades del gasto público.
 - Podemos resumir el tratamiento que la Ley General Presupuestaria (arts. 35, 36, 39 a 41 LGP) realiza de la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, en las siguientes notas:
 - La estructura presupuestaria se encuentra deslegalizada, ya que la competencia para determinarla corresponde al Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir.
 - La determinación concreta anual, referida al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente se efectúa mediante Orden de dicho Ministerio.
 - La última es la [Orden HAC/669/2021, de 25 de junio](#), por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

- En el **estado de gastos** de los Presupuestos Generales del Estado se aplicarán las siguientes clasificaciones:
 - **Orgánica**: los créditos se agrupan por centros gestores.
 - **Por programas**: reúne los créditos en función de los objetivos a alcanzar, dentro del ejercicio o con carácter plurianual.
 - **Económica**: distingue las operaciones según su naturaleza económica:
 - Operaciones corrientes.
 - Gastos de personal.
 - Gastos de funcionamiento de los servicios.
 - Gastos financieros.
 - Transferencias corrientes.
 - Operaciones de capital.
 - Inversiones reales.
 - Transferencias de capital.
 - Operaciones financieras.
 - Activos financieros.
 - Pasivos financieros.
 - **Territorial**: detallando por Comunidades, ciudades autónomas y provincias los programas y proyectos de inversión.
- El **estado de ingresos** se ha de clasificar teniendo en cuenta los criterios orgánico y económico.
 - Desde esta última perspectiva, los ingresos se distinguen en:
 - Operaciones corrientes.
 - Impuestos directos.
 - Impuestos indirectos.
 - Tasas, precios públicos y otros ingresos.

- Transferencias corrientes.
- Ingresos patrimoniales.
- Operaciones de capital.
 - Enajenación de inversiones reales.
 - Transferencias de capital.
- Operaciones financieras.
 - Activos financieros.
 - Pasivos financieros.
- Ambos estados presupuestarios se presentarán por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.
- Las órdenes anuales contemplan ***criterios específicos de estructura*** de los presupuestos de ingresos y gastos de:
 - La Seguridad Social.
 - Organismos autónomos del Estado.
 - Entidades públicas empresariales.
 - Sociedades mercantiles estatales.
 - Fundaciones del sector público estatal.
 - Fondos carentes de personalidad jurídica.
 - Resto de organismos y entidades del sector público estatal.

5. El ciclo presupuestario.

- El ciclo presupuestario está integrado por cuatro fases:
 - **Elaboración** de los Presupuestos, que corresponde al Gobierno.
 - **Aprobación** de la ley de Presupuestos, que corresponde a las Cortes Generales.
 - **Ejecución** de los presupuestos, por parte de los distintos órganos autorizados bajo la dirección del Ejecutivo.
 - **Control** de la ejecución de los presupuestos, que realizan organismos específicos:

- Dentro de la propia Administración: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- Fuera de la Administración: Tribunal de Cuentas.
- Y también las propias Cortes Generales (control político), que cuentan con una Oficina presupuestaria.
- Además, cabe señalar la existencia del [semestre europeo](#), concebido como ciclo de coordinación de las políticas económicas, presupuestarias, sociales y de empleo dentro de la Unión Europea.

6. La elaboración de los Presupuestos por el Gobierno.

- La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno (art. 134.1 CE), mereciendo destacar los siguientes trámites:
 - **Fijación anual del límite de gasto no financiero del Estado.**
 - Se trata de una exigencia impuesta por la legislación de estabilidad presupuestaria.
 - Se excluye de su cómputo el gasto correspondiente a las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
 - Su fijación debe llevarse a cabo en el primer semestre de cada año, lapso temporal éste coincidente con lo que se ha venido en llamar semestre europeo.
 - El semestre europeo se inauguró en el año 2014, como consecuencia de la crisis financiera internacional
 - En el plano doméstico, motivado por la inestabilidad de los mercados de deuda pública, se introdujo una «regla de gasto» para limitar su crecimiento en todas las Administraciones públicas.
 - Se establece por el Gobierno de manera simultánea al establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes y al que deberán ajustarse los escenarios presupuestarios plurianuales que constituyen la programación de la actividad del sector público estatal.
 - El acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad se traslada a las Cortes Generales, que se pronuncian separadamente sobre el mismo.

- Si el Congreso o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo para su votación.
- Para los años 2021 y 2022, el Gobierno suspendió las reglas fiscales y fijó como [techo de gasto para 2021](#) la cifra de 196.097 millones de euros.
- **Determinación de los criterios de elaboración de los Presupuestos.**
 - Se produce a través de una Orden que cada año dicta el Ministro de Hacienda, determinando en ella las directrices de distribución, límites cuantitativos y prioridades del gasto público.
- **Formación de las propuestas de presupuestos.**
 - Se lleva a cabo por cada uno de los departamentos ministeriales y organismos públicos, ajustándose a las directrices del Ministerio de Hacienda y de la Comisión de Políticas de Gasto.
 - Las propuestas se acompañarán de las memorias de objetivos anuales fijados en el seno del programa plurianual respectivo.
 - El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado lo prepara el propio Ministerio de Hacienda.
- **Anteproyecto de Ley de Presupuestos.**
 - Recibidas las propuestas y documentos de los distintos departamentos y organismos, el Ministro de Hacienda elevará al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.
- **Remisión a las Cortes Generales.**
 - El proyecto de Ley de Presupuestos, con sus correspondientes anexos, debe enviarse a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.
 - La **documentación complementaria** que debe acompañar al proyecto es la siguiente:
 - Memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
 - Memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
 - Anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.

- Anexo de los proyectos de inversión pública de carácter plurianual, incluyendo su clasificación territorial.
- Liquidación de los presupuestos del año anterior y avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- Cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- Estados consolidados de los presupuestos.
- Informe económico y financiero.
- Memoria de los beneficios fiscales.

7. La aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.

- Debe consultarse el art. 134.5 y 6 CE, los arts. 111 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 148 a 151 del Reglamento del Senado.
- La Constitución consagra una reserva de competencia parlamentaria para la aprobación de los Presupuestos.
 - Pese a que la misma tenga importantes limitaciones, corrobora que los Presupuestos Generales del Estado son fruto del procedimiento legislativo: cuando las Cortes examinan, enmiendan y aprueban la Ley de Presupuestos están ejerciendo su potestad legislativa.
 - A esa idea responden, efectivamente, los Reglamentos de ambas Cámaras parlamentarias, puesto que las fases que habrá de atravesar el proyecto hasta su aprobación son las que corresponden al procedimiento legislativo común, sin perjuicio de que se den algunas singularidades, como son:
 - La preferencia en la tramitación de los Presupuestos respecto de todos los demás asuntos que conozcan las Cámaras.
 - La forma de ordenación de los debates parlamentarios en Comisión y Pleno.
 - La existencia siempre de un debate de totalidad para fijar las cuantías globales de los estados de los Presupuestos.
 - Este acto es distinto de otro previo y que queda fuera del procedimiento parlamentario de aprobación de los Presupuestos, como es el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero del Estado.
 - Su fijación es responsabilidad del Gobierno.

- Las Cortes Generales vienen a cumplir con una suerte de convalidación o rechazo del acuerdo del Gobierno.
- En todo caso, esos objetivos y límite de gasto condicionan la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado.
- Mayor importancia tienen las **limitaciones al derecho de enmienda** del proyecto de Presupuestos presentado por el Gobierno.
 - Los Reglamentos de las Cámaras han llevado (a la tramitación de los proyectos de Ley de Presupuestos) las determinaciones que la Constitución prevé para cuando se hayan aprobado los Presupuestos Generales del Estado y éstos se estén ejecutando.
 - Ello no es correcto, según nuestra interpretación del art. 134.5 y 6 CE, porque:
 - Los límites han de darse cuando lo que se está produciendo es la aplicación de un Presupuesto que las Cámaras ya aprobaron y que el Gobierno estaría ejecutando.
 - No debieran darse cuando estamos ante un mero proyecto de Presupuestos.
 - En cualquier caso, conforme a los Reglamentos parlamentarios:
 - Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.
 - Las enmiendas que supongan aumento de crédito en algún concepto:
 - Para que sean admitidas a trámite, deben formularse de manera «constructiva»: junto al aumento habrán de proponer una baja de igual cuantía en la misma sección.
 - Además deben de cumplir los «requisitos generales», entre los que está la conformidad del Gobierno para su tramitación.
 - Ello refleja lo absurdo de la normativa expuesta, dado que si la enmienda se presenta «compensada» (aumento propuesto = baja en la misma sección), entonces no hay incremento ninguno del gasto, por lo que el Gobierno no debería ser consultado.
 - Una reforma de los reglamentos parlamentarios se hace urgente con el fin de que la iniciativa legislativa en materia presupuestaria pueda desplegarse sin las cortapisas que hasta ahora se han dado y que sólo benefician a la fuerza política que esté en el

Gobierno, en un momento dado, frente a las que están en la oposición.

- Aunque existían pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional (entre otros: STC 223/2006, de 6 de julio, y STC 242/2006, de 24 de julio), más recientemente se han concretado con mayor precisión los contornos de la **potestad de veto por motivos presupuestarios** reconocida al Gobierno por la Constitución.
 - Se trata de una facultad de oponerse a la tramitación de iniciativas (proposiciones de ley, enmiendas) que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos que figuran en el Presupuesto (aprobado o prorrogado) que esté ejecutándose en el momento en que el Gobierno sea consultado por los órganos de las Cámaras.
- La lógica de esa prerrogativa hay que buscarla en el viejo parlamentarismo mayoritario.
 - Algo que se reveló idóneo durante el predominio del bipartidismo en nuestro país, pero que choca claramente con la actual situación de fragmentación partidista en el Parlamento.
 - La XII Legislatura (2016-2019) arrancó con un Gobierno débil, minoritario y casi desprovisto de aliados, cuya acción legislativa por la vía de decretos-leyes duplicó en número al de los proyectos que acabarían convirtiéndose en leyes.
 - Al mismo tiempo, aquél se habituó a otra mala práctica: vetar por razones presupuestarias buena parte de las proposiciones de ley y enmiendas que las minorías le pusieron por delante, cerrando el debate parlamentario.
- El Tribunal Constitucional (STC 34/2018, de 13 de abril, STC 44/2018, de 26 de abril), resolviendo dos conflictos entre órganos constitucionales del Estado promovidos por el Gobierno contra acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, ha venido a poner fin a esa práctica abusiva del Ejecutivo.
- Las conclusiones a las que llega el Tribunal se pueden sintetizar así:
 - La Mesa del Congreso debe hacer un control reglado, y no de oportunidad política, del veto del Gobierno, pero posee, no obstante, un margen de revisión, debiendo motivar su decisión.
 - La inadmisión de una proposición de ley por el abuso del veto puede violar los derechos políticos de las minorías y obstaculizar el

ejercicio de las funciones parlamentarias, entre ellas, la función representativa.

- Se afianzan las singularidades de la función presupuestaria del Gobierno y el Parlamento, justificando en las mismas la potestad de veto del primero durante la ejecución del Presupuesto, que ha de ser motivada y ejercida de acuerdo con el principio de lealtad institucional.
- La conformidad que debe prestar el Gobierno y la limitación que entraña al poder legislativo del Parlamento «sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado», no proyectándose sobre cualquier norma, pues una interpretación extensiva transgrediría los límites de la Constitución.
- Queda fuera de toda duda que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a Presupuestos futuros:
 - Los aún no elaborados por el Gobierno ni sometidos al proceso de aprobación parlamentaria.
 - Tampoco respecto de las eventuales conexiones plurianuales (potenciadas por la legislación de estabilidad presupuestaria) del Presupuesto que esté ejecutándose.
- Esta doctrina fortalece la división de poderes y el parlamentarismo y ojalá que sirva para recuperar con sensatez el equilibrio del sistema de contrapesos que se proyecta sobre el Presupuesto, limitando un excesivo predominio gubernamental.

8. Remedios a la falta de aprobación de los Presupuestos. La prórroga presupuestaria.

- En nuestro ordenamiento (art. 134.4 CE y art. 38 LGP) se ha previsto el instrumento de la **prórroga automática** de los Presupuestos del ejercicio anterior para el caso de que la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente.
 - Con ello se trata de procurar la necesaria continuidad de los servicios y actividades públicos, evitando la parálisis administrativa que provocaría una carencia de Presupuesto.
 - La prórroga tiene un alcance limitado en cuanto a sus efectos:
 - No afecta al estado de ingresos (dado que el mismo es una mera previsión).

- Tampoco a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.
- Más allá de constituir un remedio para las situaciones de falta de aprobación del Presupuesto para el año siguiente (lo cual podría lograrse por medio de otras vías que conoce el Derecho comparado), la prórroga se revela como:
 - Una limitación de la función presupuestaria de las Cámaras.
 - Un útil mecanismo que reporta al Gobierno (justamente en las coyunturas en que el mismo no tenga una suficiente mayoría o estabilidad en el Parlamento) el salvoconducto frente al «hambre presupuestaria».
- Nuestra Constitución optó por la solución más ventajosa para los Gobiernos morosos en la presentación del proyecto de Presupuestos a las Cámaras, favoreciendo su posición preeminente en las situaciones que puedan darse de conflicto con las mismas.
- En otros ordenamientos, en cambio, se ha preferido fijar constitucionalmente qué gastos podrá llevar a cabo el Gobierno hasta que se apruebe la nueva ley de Presupuestos, o se concede a aquél la posibilidad de realizar una ejecución provisional y limitada en el tiempo, llegando a distinguir incluso si la falta de aprobación se ha debido a un retraso imputable a las Cámaras o al Ejecutivo, proporcionando entonces soluciones diferenciadas.
- Tal y como aparece regulada la prórroga presupuestaria, tenemos en la misma el común desenlace de diversas situaciones, como son:
 - La tardía presentación del proyecto de Ley de Presupuestos (como consecuencia, por ejemplo, de la celebración de elecciones).
 - El retraso consiguiente en los trámites para su aprobación.
 - El rechazo del Congreso y la devolución del proyecto formulado al Gobierno para que lo reelabore (también cabría un veto del Senado ratificado después por la Cámara baja).
 - La retirada de la tramitación del proyecto a instancia del Gobierno para evitar las modificaciones que pudiera haber introducido el Parlamento.
 - La renuncia a la presentación del proyecto de ley si se augura que va a contar con el rechazo o la perspectiva de modificación parlamentaria.
- Nuestro sistema ha conocido ya casi todas estas vías que conducen a la prórroga. Cabe citar a título de ejemplo:
 - En el ámbito estatal:

- Los Presupuestos Generales para 1978 se prorrogaron por la disolución de las Cortes, nada más ser aprobada la Constitución.
- También fueron unas elecciones, las que llevaron a la prórroga de los Presupuestos para 1983 y 1990, complementándose con sendos decretos-leyes de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.
- Este mismo instrumento se empleó en relación a la prórroga que se vivió en 1996, aunque la misma se produjera por el rechazo del Congreso y la devolución al Gobierno de los Presupuestos para ese año.
- Igualmente se dio con la disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones a finales de 2011, resultando prorrogados los Presupuestos de ese año hasta junio de 2012.
- La fragmentación política llevó a que los Presupuestos Generales del Estado para 2018 resultaran prorrogados para 2019 y 2020.
- En el ámbito autonómico:
 - En varias Comunidades se ha llegado a la prórroga como consecuencia de la celebración de elecciones (Valencia en 1982; Galicia en 1993, 1998 y 2001; País Vasco en 2001, Madrid en 2003 y Cataluña en 2003 y en 2011...).
 - También tras la retirada del proyecto de Presupuestos por decisión del Gobierno respectivo (Presupuestos de Aragón para 1989 y para 1995; de Andalucía para 1995).
 - Se ha hurtado a la Cámara respectiva el debate presupuestario, faltando el respectivo Gobierno a su deber de presupuestar (prórroga en Asturias en 1993; prórroga en el País Vasco en 2001, seguida de otra en 2002 que se complementó con una ley sin nombre que sería declarada inconstitucional; prórroga en Aragón durante gran parte del año 2003; prórroga en Baleares durante 2011).
- En suma, la prórroga presupuestaria viene revelándose como una alternativa disponible de los Gobiernos, sobre todo de los que se encuentran en una comprometida posición frente a las Cámaras, pese a que éstas no logren alcanzar un acuerdo que reemplace a la fuerza política que ostenta la función de gobierno.
- En nuestra opinión, ese elenco de supuestos no debería resultar idénticamente tratado por el ordenamiento jurídico:

- En los casos en que el proyecto de Presupuestos recibe el rechazo del Parlamento, nos encontramos con una voluntad expresa y contraria al plan financiero elaborado por el Gobierno.
- Si lo que se produce es un retraso en la aprobación de la Ley presupuestaria, ello podría significar que hay una tácita obstaculización por parte de las fuerzas políticas de oposición, pero también puede representar el simple efecto subsiguiente a una presentación tardía del proyecto por parte del Gobierno que, incluso podría estar claramente justificado en situaciones en que el ciclo electoral se interfiere con el presupuestario.
- Si el Ejecutivo acuerda retirar de la tramitación parlamentaria el proyecto de ley de Presupuestos o falta a su deber de presupuestar, ni siquiera se permite al Parlamento que complete (o pueda comenzar a ejercer) su función de examen, enmienda y aprobación, por lo que el recurso de la prórroga se revelaría entonces como una opción de conveniencia gubernamental para eludir la discusión parlamentaria.
- En un horizonte de **reforma constitucional**, debería sustituirse el actual sistema de prórroga presupuestaria por otro que limite su número y extensión temporal (así lo hacía el anteproyecto de Constitución) y vinculando, en todo caso, al Gobierno a que presente el proyecto de Presupuestos para cada ejercicio si se quiere disponer provisionalmente de una vía de financiación de las partidas prorrogadas.
- Lo que no se debe seguir manteniendo es el descaro frente al ejercicio irrenunciable de la competencia presupuestaria que sólo impide a las Cámaras el desempeño de sus atribuciones.



Algunas lecturas recomendadas.

- Sobre el **veto presupuestario**:
 - [El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno](#). Isabel Giménez Sánchez. Revista Jurídica de Castilla y León, nº. 42, 2017, págs. 76-101.
 - [Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno](#). Isabel Giménez Sánchez. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 118, 2020, págs. 273-305.

- [Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las Setencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio.](#) Miguel Ángel Martínez Lago. Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 15, 2006, págs. 3-24.
- Sobre la **prórroga de los Presupuestos**:
 - [La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos.](#) Francisco Escribano López. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 50, 1997, págs. 103-123.
 - [El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales](#) (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco). Isabel Giménez Sánchez. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 63, 2001, págs. 169-194.
 - [La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002.](#) Isabel Giménez Sánchez. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 65, 2002, págs. 217-238.
 - [Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria.](#) Fernando de la Hucha Celador. Crónica Presupuestaria, nº 3, 2015, págs. 81-111.
 - [La prórroga de los presupuestos en el Estado y en las Comunidades Autónomas.](#) María del Rosario Pallarés Rodríguez. Crónica Tributaria, nº 175, 2020, págs. 135-166.

6 Los Presupuestos Generales del Estado (II). Régimen jurídico de los créditos y sus modificaciones

1. Efectos del Presupuesto en relación con las obligaciones económicas.

- Los efectos del Presupuesto difieren en relación con los ingresos y gastos públicos:
 - La ley de Presupuestos apenas tiene virtualidad jurídica respecto a los **ingresos públicos**.
 - No supone ni autorización, ni limitación alguna en cuanto al monto de su recaudación, sino puramente una previsión o cálculo de los que se estima obtener.
 - No obstante, podría pensarse que la estabilidad presupuestaria incidirá en los derechos presupuestados, configurando el estado de ingresos del Presupuesto como algo más que una previsión.
 - Con relación a los **gastos públicos**, los créditos presupuestarios tienen el valor de una autorización máxima y, generalmente, son un límite cualitativo, cuantitativo y temporal (principio de especialidad) que la Administración no debe sobrepasar.
- La fuente o título de las **obligaciones económicas** (o gasto) no está en la ley de Presupuestos sino fuera de ella.
 - El art. 20 LGP establece:

«Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen.»
 - Si hay que pagar a un funcionario no es porque haya crédito para pagarle, sino por una relación jurídica previa según la legislación de la función pública. El Presupuesto permite que se pueda pagar, no genera la obligación.
 - La consignación presupuestaria no obliga comúnmente, en consecuencia, a gastar el crédito, sino que simplemente lo autoriza.
- Sobresalen dos cuestiones:

- *¿Hasta dónde llega el alcance de los efectos de la ley de Presupuestos sobre el gasto?*
- *¿Cómo incide la falta de cobertura presupuestaria en el régimen de las obligaciones de la Hacienda Pública?*
 - La doctrina es prácticamente unánime en que **la falta de cobertura presupuestaria determina**, en primer lugar y con carácter general, **la inexigibilidad o falta de eficacia de las obligaciones**, sin perjuicio de su validez (sin crédito no se pueden pagar).
 - Ello se desprende de la regulación contenida en nuestro ordenamiento jurídico, donde se establece que las obligaciones de la Hacienda Pública estatal —concepto reservado a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos (art. 5.1 LGP)— sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas (art. 21.1 LGP).
 - Comenzando por estas últimas (*operaciones no presupuestarias*), se trata de obligaciones inaplazables, surgidas fuera de la ejecución del Presupuesto en vigor y para las cuales se prevé legalmente el instrumento para encauzar su cumplimiento: se pagarán con créditos provisionales autorizados directamente por el Gobierno, llamados «anticipos de Tesorería», que no pueden superar en cada ejercicio el 1 por 100 de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos (art. 60 LGP).
 - En segundo término, como **los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo**:
 - No pueden adquirirse compromisos de gasto, ni obligaciones, por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto.
 - Se sanciona con la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y las disposiciones generales reglamentarias que incumplan esta limitación.
 - Se apreciarán responsabilidades por infracciones presupuestarias en quienes por dolo o culpa graves adopten resoluciones o lleven a cabo actuaciones que puedan ocasionar daños a la Hacienda Pública (art. 46 LGP).

- Estas consecuencias no deben arrastrar, sin embargo, a la desprotección del acreedor que contrate de buena fe y cumpla su parte (regla del «servicio hecho» prevista en el art. 21.2 LGP).
- Lo que se producirá es una suerte de transmutación de una obligación contractual nula en una obligación legal de resarcimiento de daños y perjuicios, pudiéndose fundar también una acción de enriquecimiento injusto.
- Lo cierto es que si la contratación administrativa se produce en el seno de un procedimiento, no sería congruente que fuesen nulos los actos administrativos y no lo fueran las obligaciones surgidas como consecuencia de los mismos.
- La **exigibilidad de las obligaciones** queda, por lo tanto, supeditada a la existencia de crédito presupuestario suficiente para proceder al pago de las mismas.
- Tradicionalmente, se ha señalado que la falta de cobertura acarrearía no sólo la inexigibilidad, sino también la invalidez radical de las propias obligaciones.
- Pero esto no es así, desde luego, nada más que para aquellas **obligaciones discrecionales** que requieran, precisamente, como condición de validez, la existencia de crédito adecuado y suficiente.
 - La legislación subvencional, por ejemplo, señala este requisito para el otorgamiento de las subvenciones, determinando como causa de nulidad de la resolución de concesión, la carencia o insuficiencia de crédito [arts. 9.4.b), 23.2.b) y 36.1.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones].
 - También la normativa referente a los contratos del sector público establece la necesidad de mencionar el crédito, programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio de los que se celebren, salvo los supuestos de obras de emergencia [arts. 32.6.c), 35.1.l), 39.1.b), 116.3, 120.1.a), 242.5, 324.2.b) y disp. adic. 3.ª.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014].
- En casos como los señalados, el crédito presupuestario queda incrustado entre los elementos que conforman la voluntad contractual

o subvencional, actuando entonces el Presupuesto como condicionante de la existencia de la propia relación jurídica.

- Sin embargo, en la generalidad de los casos y, por supuesto, **cuando las obligaciones no tengan ese carácter discrecional, por derivar de disposiciones legales o haber sido fijadas por la autoridad judicial**, la relación entre las partidas presupuestarias de gastos y las obligaciones a atender con las mismas se reconduce a una cuestión de exigibilidad del pago y no de validez o nulidad de las obligaciones.
- El principio de cobertura de los créditos convive así con reglas que favorecen, entre otras situaciones:
 - La imputación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores a créditos del Presupuesto corriente.
 - La adquisición de compromisos de gastos cuya extensión abarcará varios ejercicios.
 - La posibilidad de diferir el pago de determinados bienes inmuebles y la realización de obras cuyo abono total se producirá a su término.
 - La existencia del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para hacer frente, dentro del ejercicio, a obligaciones inaplazables, no discrecionales y que no cuenten con crédito suficiente.
 - Generaciones de créditos por producirse determinados ingresos no previstos o superiores a los presupuestados, etc.
- Tampoco debe perderse de vista la proliferación variopintos organismos, entidades públicas y agencias, como válvula de escape de las «rigideces» que impone la gestión presupuestaria, en lo que representa toda una dinámica institucional de «huida del Presupuesto».
- En relación a las **obligaciones declaradas por sentencia judicial firme**, nuestra legislación presupuestaria contemplaba —de hecho, lo sigue haciendo ahora— rancios privilegios como:
 - La **inembargabilidad**, en general, de bienes de la Hacienda Pública.
 - La **autoejecución administrativa** de las sentencias que impliquen obligaciones a cargo de la misma.
 - La **interpellatio de los acreedores** de aquella.

- Estas prerrogativas resultaron admitidas en la jurisprudencia constitucional, en base a que el interés de los acreedores debía armonizarse con la necesidad constitucional de ordenación del gasto público y de protección de los fondos públicos, provista por la ley de Presupuestos.
- La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) no consideró necesario alterar el régimen de inembargabilidad de los bienes públicos para entender que se mantenía dentro de los parámetros constitucionales.
 - A pesar de que la STC 166/1998, de 15 de julio había «rebajado» ese privilegio en el ámbito local.
 - La LJCA (arts. 103 y 106) sí vino a procurar que el cumplimiento de los supuestos de condena de la Administración al pago de cantidad líquida, revistiese novedades en aspectos como:
 - La desaparición del privilegio de la autoejecución administrativa de las sentencias, ratificando las previsiones constitucionales que atribuyen la potestad de hacer ejecutar las sentencias contencioso-administrativas exclusivamente a los juzgados y tribunales de ese orden jurisdiccional y, para evitar que la Administración pueda, con actuaciones de diverso signo, desvirtuar el contenido de esas sentencias condenatorias, se estableció la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las mismas, que se dictasen con la finalidad de eludir su cumplimiento.
 - Igualmente, la desaparición del beneficio de acordar la suspensión o inejecución total de una sentencia, aunque perdurase la posibilidad de argüir ante el Tribunal la existencia de riesgo de trastorno grave para su Hacienda, y elevando al mismo una propuesta razonada para que acordase el modo de ejecución en la forma menos gravosa para la Administración.
 - El muy importante cambio del establecimiento del carácter ampliable de los créditos presupuestarios correspondientes para que la Administración haga frente al pago de cantidad líquida, y, si para ello fuese necesario realizar alguna modificación presupuestaria, se ordenó su conclusión dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.
 - Desaparición de la *interpellatio*, al hacer que la cantidad líquida por la que se haya condenado a la Administración devengue el interés

legal del dinero desde la fecha de notificación de la sentencia (dies a quo), favoreciendo incluso el establecimiento de unos intereses reforzados si la autoridad judicial apreciase una falta de diligencia en el cumplimiento por parte de la Administración.

- Habilitación de la posibilidad de compensación con créditos que la Administración ostente como fórmula de hacer efectiva la condena al pago de cantidad líquida, correspondiendo a los jueces o tribunales acordar su aplicación.
- Sin embargo, la Ley General Presupuestaria de 2003 volvió del revés todas estas «novedades», ratificando prácticamente la regulación que hacía su antecedente.
 - Por una parte, y en cierto modo como consecuencia de la jurisprudencia constitucional sobre la **inembargabilidad** (que la Constitución otorga exclusivamente a los bienes de dominio público), ahora se trata de acotar este privilegio sobre la base de la afectación a servicios públicos, de manera que:
 - Sólo alcanzará a los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública,
 - cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o
 - cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general (art. 23.1 LGP).
 - Por otro lado, se mantiene la necesidad de que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación a la Administración, devengándose el interés legal para cuando la misma no haya pagado dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la resolución judicial (art. 24.1 LGP).
 - Y se vuelve a encomendar la ejecución de las resoluciones judiciales condenatorias al órgano administrativo competente por razón de la materia (art. 23.2 LGP), es decir, el que incumplió el pago y fue condenado por ello, que, sin perjuicio de instar en su caso, otras modalidades de ejecución, acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto, de manera que si fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, ésta se deberá concluir dentro de ese

plazo de tres meses posteriores a la fecha en que se notifique la sentencia (art. 23.3 LGP).

- Aunque la Ley General Presupuestaria no señale que los créditos para atender al pago de las sentencias tienen la consideración de ampliables, la modificación presupuestaria que debiera darse, tendría que ser, precisamente, ésta:
 - La ampliación del crédito, que se financiaría con cargo al fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.
 - El agotamiento, en su caso, de este último, no sería excusa para impedir o retrasar el cumplimiento, sino que debería dar paso a una modificación presupuestaria distinta: créditos extraordinarios o suplementarios aprobados mediante ley tramitada ante el Parlamento.
- Así las cosas, no está de más seguir preguntándose qué ocurriría si la Administración no concluye, en los plazos legales otorgados, el procedimiento para el pago al acreedor, realizando la modificación presupuestaria oportuna.
- O, lo que sería más grave, si para la aprobación de dicha modificación tuvieran que intervenir las Cortes Generales (créditos extraordinarios y suplementos de créditos), ¿qué sucedería si el Parlamento denegase la modificación?
 - No creemos que dichas hipótesis deban considerarse como un problema político y no jurídico, pues ambas situaciones violarían el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, permitiendo fundar un recurso de amparo, pareciéndonos que habría que declarar la responsabilidad patrimonial del Estado administrador y legislador.

2. El régimen jurídico de los créditos presupuestarios y las modificaciones presupuestarias.

- **Conceptuación de los créditos presupuestarios.**
 - Son las cifras que expresan el importe de las sumas pecuniarias autorizadas y puestas a disposición de los diferentes organismos públicos para que los mismos puedan gastarlas en los objetivos y finalidades a que tales fondos presupuestados se contraen.

- Representan las autorizaciones que el Legislativo hace para que las Administraciones públicas puedan gastar.
 - La doctrina ha entendido que son los instrumentos jurídicos a través de los cuales se posibilita el cumplimiento de las obligaciones económicas al autorizar la disponibilidad de un determinado nivel de fondos públicos procedentes de los derechos económicos cuya liquidación se prevé para ese mismo ejercicio.
- **Revisión del régimen jurídico de los créditos presupuestarios.**
- Esta revisión se funda en diversas razones:
 - De técnica presupuestaria, cifradas en la inadecuación de lo que podríamos llamar el Presupuesto clásico.
 - La necesidad de atender y gestionar volúmenes elevados de gasto público, sobresaliendo durante algunos períodos los gastos de inversión de carácter plurianual.
 - Cuestiones de índole política, relacionadas con la crisis y transformación del sentido que tiene el principio de competencia ante el evidente desapoderamiento de la competencia material de las Cortes Generales sobre los gastos públicos.
 - La revisión procura huir de rígidas ataduras que, en un principio, impondría la especialidad presupuestaria al fijar la finalidad y carácter limitativo y vinculante de los créditos y su función de cobertura y límite a la disposición de fondos públicos.
- **Carácter de la autorización presupuestaria.**
- La autorización para gastar es una autorización flexible.
 - Habilita o faculta para poder gastar.
 - No impone en todos los casos el deber de hacerlo.
 - Tampoco el de agotar totalmente los créditos presupuestarios.
 - Gracias a dicho carácter, se establece un amplio marco para la actuación administrativa.
 - Y para el caso de que la ley de Presupuestos no prevea determinadas partidas que habrían de emplearse durante su ejecución, o sucedan hechos que incrementen las necesidades de gasto que se presupuestaron, incluso si de lo que se trata es de «reutilizar» los créditos disponibles en atenciones diferentes a las que inicialmente se contemplaron, todo ello puede que se

logre sin apenas problemas por medio de las **modificaciones presupuestarias**:

- Unas son competencia de las propias Cámaras parlamentarias que otorgaron la autorización de gasto.
- Otras son de la competencia de los órganos «autorizados» por aquéllas: Gobierno, Ministro de Hacienda, los demás Ministros, etc.

- **La modificación del Presupuesto aprobado.**

- El Tribunal Constitucional (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, y STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 3) ha admitido sin problemas la posibilidad de que el Presupuesto aprobado por el Parlamento pueda ser variado después, durante su ejecución, por medio de las modificaciones presupuestarias.
- Estas vendrían a coadyuvar con la función del Presupuesto como instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.
- Así se ha indicado que el Presupuesto debe contener una especie de «foto fija» del gasto público para un determinado ejercicio, sin perjuicio de que, una vez aprobado el Presupuesto, se permitan modificaciones puntuales del gasto autorizado por las Cortes Generales, mediante los instrumentos de modificación de los créditos, que introducen un elemento de flexibilidad considerable, de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa que el contenido del Presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el Presupuesto pudiera cumplir adecuadamente la función de instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno que le corresponde.

3. **Modificaciones de créditos competencia de las Cortes Generales: créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado**

- Las modificaciones de los créditos autorizados en la ley de Presupuestos, que pueden precisar de una nueva intervención de las Cortes Generales, son dos:
 - **Créditos extraordinarios.**
 - **Suplementos de crédito.**

- Ambos supuestos se contemplan en el art. 55 LGP y representan **nuevos o mayores gastos**, que se instrumentarán mediante proyectos de ley para su aprobación por el Parlamento.
 - El Gobierno puede presentar en cualquier momento de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado los pertinentes proyectos de ley que traduzcan ese aumento (art. 134.5 CE).
 - Sin embargo, no pueden pretender eso mismo los grupos parlamentarios de la oposición (a través de proposiciones de ley o enmiendas), salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 134.6 CE).
- No será preciso tramitar esos proyectos de ley, bastando su autorización por el propio Gobierno, cuando los nuevos o mayores créditos sean para atender obligaciones del ejercicio corriente y se financien con baja en el fondo de contingencia [art. 50.1.c) y 2 LGP].
- Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito representan alteraciones a las tres vertientes del principio de especialidad.
 - Se motivan en la inexactitud de los cálculos que el Presupuesto en vigor refleje, ya sea porque:
 - Resultan insuficientes para financiar la finalidad a que se contraen los créditos presupuestarios previstos, o
 - No se previeron créditos para una finalidad concreta en el Presupuesto y la misma debe realizarse.
 - Rectificación, en una palabra, de las previsiones inicialmente formuladas y que se tradujeron en una concreta autorización presupuestaria, es el fin perseguido por los instrumentos a que hacemos referencia.
 - La diferencia entre una y otra categoría está en lo siguiente:
 - Si la Ley de Presupuestos contempló ya un crédito presupuestario, pero resulta éste insuficiente y no ampliable en su cuantía, sin que pueda dotarse por medio de otras modificaciones (v. gr.: transferencias o generaciones), estaremos ante la necesidad de aprobación de una **ley de suplemento de crédito**.
 - Sin embargo, si la ley presupuestaria no refleja la existencia de crédito alguno para un gasto que resulta necesario efectuar, la aprobación del mismo será mediante una **ley de crédito extraordinario**.
 - En cualquier caso, interesa destacar que la concesión de estos créditos representa una decisión política de la misma naturaleza que la aprobación del

Presupuesto. De aquí que pueda hablarse de «leyes presupuestarias especiales» de créditos extraordinarios y de suplementos de crédito.

- Las vías de financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios del Estado aparecen señaladas en los arts. 50 y 55 LGP:
 - Mediante baja en los créditos del fondo de contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados, si la necesidad surgiera en operaciones no financieras del Presupuesto.
 - Con Deuda Pública o con baja en otros créditos de la misma naturaleza, si la necesidad surgiera en operaciones financieras del Presupuesto.
- Aparte de la indicación de la fuente de financiación del aumento de gasto público, otras exigencias formales son:
 - La necesidad de informe previo de la Dirección General de Presupuestos.
 - Dictamen del Consejo de Estado.
- La aprobación por el propio Ejecutivo de estas variaciones presupuestarias si se encaminan a la financiación de obligaciones del propio ejercicio con baja en el fondo de contingencia, tal y como también se recoge legalmente, nos parece una limitación, no prevista constitucionalmente, de las facultades de las Cortes Generales sobre el gasto público.
 - En lugar de aprobar la modificación, las Cámaras pasan a recibir simplemente información del empleo dado por el Gobierno al fondo de contingencia y no de forma puntual, cada vez que aquél autorizase créditos extraordinarios o suplementarios del ejercicio corriente, sino trimestralmente.

4. Modificaciones presupuestarias competencia del Gobierno. Naturaleza y enunciado general.

- Cabe citar los arts. 51 a 63 LGP y la [Orden EHA/657/2007, de 15 de marzo](#), sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros.
- Como se señaló más atrás (capítulo 3), estas modificaciones consisten en actos de gestión presupuestaria, sin contenido normativo ni vocación de estabilidad o permanencia.
 - Los acuerdos de modificación presupuestaria son equiparables a los de ejecución de las leyes de Presupuestos de cada ejercicio.

- Su finalidad es permitir la adecuación de las consignaciones inicialmente aprobadas en el Presupuesto, a las nuevas necesidades que van surgiendo a lo largo de su período de vigencia.
- El art. 51 LGP prevé los siguientes tipos de modificación presupuestaria:
 - Transferencias de crédito (art. 52 LGP)
 - Generaciones de crédito (art. 53 LGP).
 - Ampliaciones o créditos ampliables (art. 54 LGP).
 - Créditos extraordinarios y suplementos de crédito (arts. 55-57 LGP).
 - Incorporaciones de crédito (art. 58 LGP).
- Aparte de las señaladas, otros preceptos de la LGP se ocupan de:
 - La exclusión de la aplicación de determinadas modificaciones al Fondo de Contingencia (art. 59 LGP).
 - Anticipos de Tesorería (art. 60 LGP).
 - Las competencias del Gobierno, Ministro de Hacienda, titulares de los demás departamentos ministeriales en materia de modificaciones de crédito (arts. 61-63 LGP)
 - Modificaciones presupuestarias en las sociedades mercantiles estatales, las entidades públicas empresariales y las fundaciones del sector público estatal (art. 67 LGP).
- En los siguientes apartados se transcribe la regulación legal de estas modificaciones presupuestarias.

5. Transferencias de crédito.

- Se regulan en el art. 52 LGP, que establece:

«Artículo 52. Transferencias de crédito.

1. Las transferencias son trasposos de dotaciones entre créditos. Pueden realizarse entre los diferentes créditos del presupuesto incluso con la creación de créditos nuevos, con las siguientes restricciones:

- a) No podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.
- b) No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada.
- c) No minorarán créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.

Esta restricción no afectará a créditos con carácter ampliable de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social o cuando afecten a créditos de la sección 06 Deuda Pública.

d) En el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social no podrán minorarse créditos ampliables salvo para financiar otros créditos ampliables.

2. Las anteriores restricciones no afectarán a las transferencias de crédito que hayan de realizarse como consecuencia de reorganizaciones administrativas o traspaso de competencias a comunidades autónomas ; las que se deriven de convenios o acuerdos de colaboración entre distintos departamentos ministeriales, órganos del Estado con secciones diferenciadas en el Presupuesto del Estado u organismos autónomos; las que se efectúen para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y las que se realicen desde el programa de imprevistos.

3. En ningún caso las transferencias podrán crear créditos destinados a subvenciones nominativas o aumentar los ya existentes salvo que sean conformes con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público.»

6. Generaciones de crédito.

- Se regulan en el art. 53 LGP, que establece:

«Artículo 53. Generaciones de crédito.

1. Las generaciones son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.

2. Podrán dar lugar a generaciones los ingresos realizados en el propio ejercicio como consecuencia de:

a) Aportación del Estado a los organismos autónomos o a las entidades con presupuesto limitativo, así como de los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo y otras personas naturales o jurídicas al Estado u otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar conjuntamente gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos.

b) Ventas de bienes y prestación de servicios.

c) Enajenaciones de inmovilizado.

d) Reembolsos de préstamos.

e) Ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.

f) Ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.

3. La generación sólo podrá realizarse cuando se hayan efectuado los correspondientes ingresos que la justifican. No obstante, en el caso de los organismos autónomos y de la Seguridad Social, la generación como consecuencia del supuesto previsto en el párrafo a) del apartado anterior podrá realizarse una vez efectuado el reconocimiento del derecho por el

organismo o entidad correspondiente, o cuando exista un compromiso firme de aportación, siempre que el ingreso se prevea realizar en el propio ejercicio.

4. Cuando los ingresos provengan de la venta de bienes o prestaciones de servicios, las generaciones se efectuarán únicamente en aquellos créditos destinados a cubrir gastos de la misma naturaleza que los que se originaron por la adquisición o producción de los bienes enajenados o por la prestación del servicio.

Cuando la enajenación se refiera a inmovilizado, la generación únicamente podrá realizarse en los créditos correspondientes a operaciones de la misma naturaleza económica.

Los ingresos procedentes de reembolso de préstamos únicamente podrán dar lugar a generaciones en aquellos créditos destinados a la concesión de nuevos préstamos.

5. Con carácter excepcional podrán generar crédito en el Presupuesto del ejercicio los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior.»

7. Créditos ampliables.

- Se regulan en el art. 54 LGP, que establece:

«Artículo 54. Créditos ampliables.

1. Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

Asimismo, tendrán la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

2. En todo caso se consideran ampliables, en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones en cada caso aplicables, los créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que se detallan a continuación:

a) Los destinados al pago de pensiones de todo tipo; prestaciones por incapacidad temporal; protección a la familia; nacimiento y cuidado de menor y riesgos durante el embarazo y la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; ingreso mínimo vital; así como las entregas únicas, siempre que se encuentren legal o reglamentariamente establecidas y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada

b) Los destinados al pago de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, de movilidad y para ayuda de tercera persona, previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos, en la medida en que se hayan ampliado en el Presupuesto del Estado.

c) Los que amparan la constitución de capitales-renta para el pago de pensiones.

d) Los destinados a dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social.

e) Los consignados para atender las aportaciones a realizar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el sostenimiento de los servicios comunes del sistema y para el ingreso en la Tesorería General de la Seguridad Social de sus excedentes en la cuantía y forma legalmente previstas, así como por reaseguro de las mismas entidades.

f) Los destinados al pago de recargos de las prestaciones económicas en los supuestos contemplados en la Ley General de la Seguridad Social, que hayan sido previamente ingresados por los sujetos responsables.

g) Los correspondientes a las transferencias de derechos en curso de adquisición destinadas al sistema de pensiones en la Administración de la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en el Anexo VIII del Reglamento 259/1968, de 29 de febrero, del Consejo.

h) Los destinados al sistema de protección por cese de actividad.

3. Las ampliaciones de crédito que afecten a operaciones del presupuesto del Estado se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia, conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley, o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero.

La financiación de las ampliaciones de crédito en el presupuesto de los organismos autónomos podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto del organismo, con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero del organismo.

En el caso de que la financiación propuesta para la modificación del presupuesto del organismo haga necesaria la modificación del presupuesto de gastos del Estado, ambas modificaciones se acordarán mediante el procedimiento que le sea de aplicación a la del Estado.

La financiación de las ampliaciones de crédito en el Presupuesto de las Entidades de la Seguridad Social podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto, con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente o con baja en otros créditos del presupuesto. Si los ingresos proceden de aportaciones del Estado mayores a las inicialmente previstas en el presupuesto, la ampliación de crédito podrá autorizarse una vez efectuado el reconocimiento del derecho por parte de la correspondiente entidad.

4. No podrán ampliarse créditos que hayan sido previamente minorados, salvo en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y en el de la sección 06 "Deuda Pública" siempre que su aprobación no reduzca la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computada en la forma establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o cuando la minoración resulte de un traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas.»

8. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos en presupuestos de organismos autónomos y de las entidades de la Seguridad Social.

- En relación a los organismos autónomos, el art. 56 LGP establece:

«Artículo 56. Reglas para los créditos extraordinarios y suplementarios de los organismos autónomos.

1. Cuando la necesidad de un crédito extraordinario o suplementario afecte al presupuesto de un organismo autónomo se tramitará su autorización de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes.

2. La financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto del organismo, o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente.

En el caso de que la financiación propuesta para la modificación del presupuesto del organismo haga necesaria la modificación del presupuesto de gastos del Estado, ambas modificaciones se acordarán conjuntamente, mediante el procedimiento que le sea de aplicación a la del Estado.

3. La competencia para autorizar créditos extraordinarios o suplementarios corresponderá:

a. A los Presidentes o Directores de los organismos hasta un importe del 10 % del correspondiente capítulo de su presupuesto inicial de gastos, cuando no supere la cuantía de 500.000 euros, excluidos los que afecten a gastos de personal o a los contemplados en el apartado 2 del artículo 44 de esta Ley, dando cuenta de los acuerdos al Ministro de que dependan y al Ministro de Hacienda.

b. Al Ministro de Hacienda cuando, superándose alguno de los anteriores límites, no se alcance el 20 % del correspondiente capítulo de su presupuesto inicial de gastos ni se supere la cuantía de 1.000.000 de euros. Asimismo, le corresponderá la autorización de los que se encuentren entre los supuestos de exclusión a que se refiere el párrafo a siempre que su cuantía no supere los límites establecidos en este apartado.

c. Al Consejo de Ministros en los restantes casos.

4. Los límites establecidos en el apartado 3 anterior, a los efectos de determinar la competencia para realizar estas modificaciones, se referirán al conjunto de las efectuadas en el ejercicio presupuestario, computándose de forma independiente según afecte a gastos de personal o a los incluidos en el apartado 2 del artículo 44 o se trate del resto de los gastos.

No se computarán para la determinación de dichos límites las modificaciones que se financien con incremento en la aportación del Estado.

5. Cuando un crédito extraordinario deba autorizarse en un capítulo que no exista en el presupuesto de gastos inicial del organismo autónomo, la autorización le corresponderá al Presidente o Director del organismo autónomo cuando no supere la cuantía de 500.000 euros, al Ministro de Economía y Hacienda si excediendo del anterior importe no supera la cuantía de 1.000.000 de euros, y al Consejo de Ministros en los restantes casos.

6. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá a las Cortes Generales, a través de su Oficina Presupuestaria, un informe trimestral de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito tramitados al amparo de este artículo. La oficina pondrá dicha documentación a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias.

7. En el supuesto de que el crédito extraordinario o el suplemento de crédito se destinara a atender obligaciones de ejercicios anteriores, para las que no se anulara crédito en el ejercicio de procedencia, se remitirá un proyecto de Ley a las Cortes Generales, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior.»

- En relación a las entidades de la Seguridad Social, el art. 57 LGP establece:

«Artículo 57. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Seguridad Social.

1. Cuando la necesidad de un crédito extraordinario o suplementario afecte al presupuesto de las entidades de la Seguridad Social, se tramitará su autorización de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes.

2. La financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto de la entidad o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente. Si los ingresos proceden de aportaciones del Estado mayores a las inicialmente previstas en el presupuesto, el suplemento de crédito o crédito extraordinario podrá autorizarse una vez efectuado el reconocimiento del derecho por parte de la correspondiente entidad.

La competencia para autorizar créditos extraordinarios o suplementarios corresponderá, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, al Gobierno cuando su importe sea superior al dos por ciento del presupuesto inicial de gastos de la respectiva Entidad y al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, o al de Sanidad y Consumo cuando la modificación afecte al presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, cuando su importe no exceda de dicho porcentaje.

Por excepción, no será preceptivo el informe del Ministerio de Economía y Hacienda previo a la autorización de suplementos y créditos extraordinarios en los presupuestos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En estos casos, una vez autorizada la modificación presupuestaria, se dará cuenta al Ministerio de Economía y Hacienda.

3. Los límites porcentuales establecidos en el apartado 2 anterior, a los efectos de determinar la competencia para acordar estas modificaciones, se referirán al conjunto de las efectuadas en el ejercicio presupuestario para el respectivo presupuesto, sin que sean computables en su determinación las financiadas con incremento de la aportación del Estado.

4. El Ministro de Empleo y Seguridad Social remitirá a las Cortes Generales, a través de su Oficina Presupuestaria, un informe trimestral de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito concedidos al amparo de este artículo. La oficina pondrá dicha documentación a disposición de los Diputados, Senadores y las Comisiones parlamentarias.

5. En el supuesto de que el crédito extraordinario o el suplemento de crédito se destinara a atender obligaciones de ejercicios anteriores, para las que no se anulara crédito en el ejercicio

de procedencia que afecte al presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria o al del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad propondrá al Consejo de Ministros la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado. Este mismo procedimiento se aplicará a propuesta de la Ministra de Empleo y Seguridad Social cuando se trate de créditos para atender gastos del resto de entidades de la Seguridad Social.»

9. Incorporaciones de crédito.

- Se regulan en el art. 58 LGP, que establece:

«Artículo 58. Incorporaciones de crédito.

No obstante lo dispuesto en el artículo 49, se podrán incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes de crédito del ejercicio anterior, en los siguientes casos:

- a) Cuando así lo disponga una norma de rango legal.
- b) Los procedentes de las generaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 53, en sus párrafos a) y e).
- c) Los derivados de retenciones efectuadas para la financiación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya sido anticipado su pago de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario.
- d) Los que resulten de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hayan sido concedidos mediante norma con rango de ley en el último mes del ejercicio presupuestario anterior.

Las incorporaciones de crédito que afecten al presupuesto del Estado se financiarán mediante baja en el Fondo de Contingencia conforme a lo previsto en el artículo 50 de esta ley o con baja en otros créditos de operaciones no financieras.

Las incorporaciones de crédito en el Presupuesto de organismos autónomos y entidades de la Seguridad Social únicamente podrán realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería que al fin del ejercicio anterior no haya sido aplicada al presupuesto del organismo.

En el presupuesto de la Seguridad Social podrán incorporarse a los correspondientes créditos, los remanentes que resulten de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito autorizados en el último mes del ejercicio anterior.»

10. Anticipos de Tesorería.

- Se regulan en el art. 60 LGP, que establece:

«Artículo 60. Anticipos de Tesorería.

1. Con carácter excepcional, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía, podrá conceder anticipos de Tesorería para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en

cada ejercicio del uno por ciento de los créditos autorizados al Estado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en los siguientes casos:

a) Cuando, una vez iniciada la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, hubiera dictaminado favorablemente el Consejo de Estado.

b) Cuando se hubiera promulgado una ley por la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento exija la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito.

2. Si el crédito extraordinario o el suplemento de crédito a conceder en el Presupuesto del Estado se destinase a financiar necesidades planteadas en el Presupuesto de los organismos autónomos, la concesión del anticipo de Tesorería comportará la autorización para atender en el organismo el pago de las mencionadas necesidades mediante operaciones de Tesorería.

3. Si las Cortes Generales no aprobasen el proyecto de Ley de concesión del crédito extraordinario o del suplemento de crédito el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, dispondrá la cancelación del anticipo de Tesorería con cargo a los créditos del respectivo departamento ministerial u organismo autónomo, en su caso, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público.»

11. Competencias del Gobierno, Ministro de Hacienda y titulares de los demás departamentos en materia de modificaciones de crédito.

- Se regulan en los arts. 61 a 63 LGP, que establecen:

«Artículo 61. Competencias del Gobierno.

Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y a iniciativa de los ministros afectados:

a) Autorizar las transferencias entre distintas secciones presupuestarias como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

b) Autorizar, respecto del presupuesto de los organismos autónomos, las modificaciones previstas en el párrafo c) del apartado 3 del artículo 56 de esta ley.

c) Autorizar, respecto del presupuesto de la Seguridad Social, las modificaciones reservadas al Gobierno en el apartado 2 del artículo 57 de esta ley.

d) Autorizar los créditos extraordinarios y suplementarios a los que se refiere el apartado 3 del artículo 55.

Artículo 62. Competencias del Ministro de Hacienda.

Corresponde al Ministro de Hacienda:

1. Autorizar las siguientes modificaciones presupuestarias:

a) Las transferencias no reservadas a la competencia del Consejo de Ministros que, conforme al artículo 63, no puedan acordarse directamente por los titulares de los departamentos afectados.

b) Las generaciones previstas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 53 y las que corresponda realizar en el Presupuesto del Estado en los supuestos definidos en los párrafos

b) y e) del mismo apartado, aun cuando los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.

c) Las incorporaciones de remanentes reguladas en el artículo 58.

d) Las ampliaciones de crédito previstas en el artículo 54.1, sin perjuicio de las competencias asignadas a los Presidentes y Directores de las Entidades de la Seguridad Social en el artículo 63.3.

e) Las previstas, respecto del presupuesto de los organismos autónomos, en el párrafo b) del apartado 3 del artículo 56.

2. Acordar o denegar las modificaciones presupuestarias, en los supuestos de competencia de los titulares de los ministerios y organismos autónomos, cuando exista informe negativo de la Intervención Delegada y el titular de la competencia lo remita en discrepancia al Ministro de Hacienda.

Artículo 63. Competencias de los ministros.

1. Los titulares de los distintos ministerios podrán autorizar, previo informe favorable de la Intervención Delegada competente en el ministerio o, en su caso, en las entidades a que se refiere el artículo 3.1 de esta ley, las siguientes modificaciones presupuestarias:

a) Transferencias entre créditos de un mismo programa o entre programas de un mismo servicio, incluso con la creación de créditos nuevos en el caso de los destinados a compra de bienes corrientes y servicios o inversiones reales, siempre que se encuentren previamente contemplados en los códigos que definen la clasificación económica y no afecten a los de personal o no incrementen los créditos que enumera el apartado 2 del artículo 43 de esta Ley.

b) Generaciones de crédito en los supuestos contemplados en los párrafos a), d) y f) del apartado 2 del artículo 53 de esta ley, aun cuando los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.

El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ejercerá, respecto del Presupuesto de la Seguridad Social, las competencias que el artículo 62 otorga al Ministerio de Hacienda, salvo en el caso de la ampliación de créditos a que se refiere el párrafo d) de este artículo. No obstante cuando las transferencias incrementen créditos para la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal con baja en créditos destinados a la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, se requerirá el informe favorable del Ministerio de Hacienda. En la parte relativa al presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, esta competencia será ejercida por el Ministro de Sanidad y Consumo.

Los presidentes de los órganos del Estado con secciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, tendrán las competencias establecidas en este número en relación con las modificaciones presupuestarias del presupuesto de gastos respectivo, sin perjuicio del principio de autonomía presupuestaria de las Cortes Generales. En el caso de los presidentes de los Órganos Constitucionales no será de aplicación la limitación contenida en el párrafo a) de este apartado respecto del incremento de los gastos de personal.

2. Los presidentes y directores de los organismos autónomos, y de las restantes entidades comprendidas en el artículo 3.1 de esta ley, además de las competencias que les otorga el

artículo 56 ejercerán, referidas a sus respectivos presupuestos, las relativas a las generaciones contenidas en los párrafos b) y e) del apartado 2 del artículo 53, así como las establecidas en este artículo a favor de los ministros, quienes podrán avocarlas en todo o en parte. Los acuerdos de avocación serán comunicados a la Dirección General de Presupuestos.

3. Corresponderá a los presidentes y directores de las entidades de la Seguridad Social la autorización, en sus respectivos presupuestos, de las modificaciones siguientes:

a) Las generaciones de crédito a que se refiere el artículo 53, excepto en el supuesto del apartado 2.c), aun cuando los ingresos se hubieran realizado en el último trimestre del ejercicio anterior.

b) Las ampliaciones del artículo 54.

c) Las transferencias entre un mismo programa y capítulo o programas de la misma entidad y capítulo, incluso con la creación de créditos nuevos en el caso de los destinados a compra de bienes corrientes y servicios e inversiones reales, siempre que no afecten a gastos de personal, a actuaciones protocolarias y representativas o supongan una desviación en los objetivos de los programas.

No obstante, cuando las transferencias incrementen créditos para la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal con baja en créditos destinados a la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, se requerirá el informe favorable del Ministerio de Hacienda.

Estas competencias podrán ser avocadas, en todo o en parte, por el Ministro de Sanidad y Consumo respecto del presupuesto de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales con respecto al presupuesto de las restantes Entidades de la Seguridad Social.

4. Una vez autorizadas las modificaciones presupuestarias a que se refiere este artículo los acuerdos que afecten al presupuesto del Estado o de sus organismos se remitirán a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para instrumentar su ejecución.»

12. No disponibilidad de créditos.

- También excepciona el principio de especialidad cualitativa la no disponibilidad de créditos para transferencias corrientes o de capital destinadas a las entidades integrantes del sector público estatal, cuando como consecuencia de la existencia de suficientes disponibilidades líquidas, pudieran no resultar necesarias para el ejercicio de su actividad presupuestada.
- Su declaración corresponde efectuarla al Ministro de Hacienda (art. 45 LGP).

13. Gastos plurianuales.

- Aunque ya se conocían en nuestra anterior legislación presupuestaria, la función de los **escenarios presupuestarios plurianuales** (art. 28 LGP) como

instrumentos de programación a medio plazo en donde hay que enmarcar la presupuestación anual, resultó notablemente fortalecida con la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria y el establecimiento, precisamente, del principio de plurianualidad, que antaño solía asociarse con la idea de una planificación más o menos rígida y centralizada y que en la actualidad cumple unos objetivos más modestos, pero realizables, sirviendo para demostrar la credibilidad y el cumplimiento de los objetivos generales de la presupuestación.

- Al servicio de la misma idea y presentándose como **excepciones al régimen de Presupuesto anual**, legalmente se prevén varias fórmulas que favorecen la imputación al Presupuesto corriente de obligaciones que vencieron en ejercicios anteriores.
 - Tal es el caso, de las liquidaciones de atrasos del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de las resoluciones judiciales que deba cumplir la Administración deudora (art. 34.2 LGP).
 - También cabe efectuar la imputación de aquellas otras que no se pagaron, pese a que en el ejercicio de procedencia había crédito disponible y de las que así se establezca mediante la aprobación de una norma con rango legal (art. 34.3 y 4 LGP).
 - Por otro lado están los **compromisos de gasto de carácter plurianual** (art. 47 LGP).
 - Su admisión se sujeta a limitaciones del número de ejercicios presupuestarios (hasta cuatro) y de carácter cuantitativo:
 - El gasto que se impute a cada ejercicio posterior no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes:
 - 70 por 100 en el inmediato siguiente;
 - 60 por 100 en el segundo ejercicio y
 - 50 por 100 en el tercero y cuarto ejercicios.
 - No obstante, la Ley General Presupuestaria admite la posibilidad de que en casos especialmente justificados, el Gobierno pueda acordar otros porcentajes y un mayor número de años, así como autorizar la adquisición de estos compromisos sin crédito inicial.
 - También como excepciones a la anualidad de los créditos, están otras dos:

- Los contratos de obra efectuados bajo la modalidad de abono total del precio (arts. 47.2 y 48.2 LGP).
- La posibilidad de que resulte diferido el vencimiento del pago del precio de adquisición de inmuebles que excedan de seis millones de euros (art. 48.1 LGP).
 - En todo caso, ha de producirse un desembolso inicial no inferior al 25 por 100 del precio, distribuyéndose el resto en los cuatro ejercicios siguientes con las limitaciones porcentuales referidas para los compromisos de gasto de carácter plurianual.
- Tratándose de subvenciones nominativas, no podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros (art. 47.5 LGP).
- Para el caso de que las Leyes de Presupuestos posteriores no contemplasen créditos suficientes para cumplir con los compromisos de gastos plurianuales, aparte de la comunicación de dicha circunstancia a los terceros, se procederá a un reajuste de anualidades y se valorará el grado de ejecución del objeto del negocio, pudiendo resolverse el mismo, fijando las compensaciones que procedan (art. 47 bis LGP).

14. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

- El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria —que, en parte recuerda al «crédito de acción coyuntural» que se contemplaba anteriormente en nuestra legislación— constituye una sección de los Presupuestos Generales del Estado, dotada con el 2 por 100 del total de gastos no financieros del Estado (excluidos los destinados a financiar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que aparecerán en otra sección).
- No se trata, por tanto, de una modificación presupuestaria más, sino de un «colchón» sobre el que realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender, durante el ejercicio, gastos que han de reunir las siguientes características:
 - Deben ser inaplazables.
 - No discrecionales.
 - No encontrarse suficientemente dotados en los Presupuestos aprobados.
- Las modificaciones que se produzcan consistirán, por tanto, en créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones, cuya financiación se hará con el fondo de contingencia o con baja en otros créditos.

- Aunque, en principio, si hubiese remanente en el fondo de contingencia al final del ejercicio, debería anularse y no incorporarse a ejercicios posteriores, cabrá realizar dicha incorporación si se efectuaron las correspondientes retenciones para la financiación de créditos extraordinarios y suplementarios cuyo pago se anticipó y quedaron pendientes de aprobarse en el Parlamento las respectivas leyes de concesión al final del ejercicio.
- La aplicación del fondo de contingencia corresponde decidirla al Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, informando trimestralmente éste a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales de la aplicación que se haya dado al fondo (art. 50 LGP).

7 Los Presupuestos Generales del Estado (III). La ejecución de los gastos presupuestados

1. La gestión del Presupuesto de ingresos.

- La ejecución del Presupuesto supone una actividad desarrollada por la Administración Pública, de **realización de los ingresos y gastos públicos**, que está guiada, fundamentalmente, por la idea del control de la Hacienda Pública, ya que todos los mecanismos de ordenación y realización de los pagos —al igual que los sistemas de control que posteriormente consideraremos— aparecen proyectados a la tutela de los fondos públicos.
- La gestión del Presupuesto de ingresos (art. 80 LGP) se realizará en dos fases sucesivas o simultáneas:
 - El **reconocimiento de los derechos**: es el acto que, conforme a la normativa aplicable a cada recurso específico, declara y liquida un crédito a favor de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos o de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (art. 80.2 LGP).
 - La **extinción de los derechos**: los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas previstas en la LGT y las demás previstas en las leyes y se someterán al Reglamento General de Recaudación (art. 11.2 LGP).
 - Se efectúa a través de los procedimientos de cobro (en metálico o en especie), compensación, etc., contabilizándose de manera diferenciada las que deriven de anulación de las liquidaciones y las producidas en el proceso de recaudación por prescripción, condonación o insolvencia (art. 80.3 LGP).
 - En la gestión de las devoluciones de ingresos habrá que distinguir también el reconocimiento del derecho a la devolución y el pago de la misma (art. 81 LGP).

2. La realización del gasto público. Los procedimientos de ejecución presupuestaria.

- La actividad de gasto se ordena en una serie compleja de actos y controles que podemos denominar **procedimiento de ejecución del gasto público**, con el que se da efectividad al conjunto de autorizaciones contenidas en los Presupuestos.
- En nuestro ordenamiento jurídico no se establece un único procedimiento para la ejecución del gasto, sino una pluralidad de procedimientos, todos ellos dirigidos, eso sí, mediata o inmediatamente, al empleo de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos.
- Pueden identificarse los siguientes:
 - **Procedimiento tipo de ejecución presupuestaria.**
 - Suele llamarse «normal» u «ordinario» y se refiere a la ejecución de gastos de carácter discrecional ligados a la contratación de las Administraciones públicas y en el que pueden distinguirse los actos que se darán en las sucesivas fases de ordenación de los gastos y pagos.
 - **Procedimientos especiales de ejecución de los presupuestos.**
 - **Gastos reservados.** Son fondos consignados en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, cuyo destino es el de sufragar los gastos necesarios para la defensa, seguridad del Estado y asuntos exteriores, encontrándose prohibida su publicidad (tienen la calificación de secretos oficiales), no requiriendo justificación documental y contando con un especial sistema de control parlamentario.
 - Véase la [Ley 11/1995, de 11 de mayo](#), reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.
 - **Pagos a justificar.** Son cantidades excepcionalmente libradas para atender determinados gastos, sin que vayan acompañados de la previa aportación de la documentación justificativa de las obligaciones que se requiere normalmente, o cuando los servicios y prestaciones hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.
 - Véanse:
 - Art. 79 LGP.
 - [Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo](#), sobre pagos librados «a justificar».

- [Orden de 23 de diciembre de 1987](#) por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del citado Decreto.
- **Anticipos de caja fija.** Consisten en provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente realizadas a pagadurías, cajas y habilitaciones para la inmediata atención y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de los gastos que tengan la condición de periódicos o repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, etc.
 - Véanse:
 - Art. 78 LGT.
 - [Real Decreto 725/1989, de 16 de junio](#), sobre anticipos de caja fija.
 - [Orden de 26 de julio de 1989](#) de desarrollo del Decreto.
- **Pagos en el extranjero.** Cuentan con un sistema particular de seguimiento contable, obligando a los servicios en el exterior a destinar los fondos que recauden al pago de obligaciones que deban de satisfacer, con el fin de limitar los movimientos de divisas.
 - Véanse:
 - Disp. adic. 5.^a LGP, sobre gestión de gastos y pagos en el exterior.
 - [Real Decreto 591/1993, de 23 de abril](#), por el que se regulan determinados aspectos relacionados con la gestión de gastos y pagos en el exterior.
 - [Orden PCM/917/2021, de 1 de septiembre](#), por la que se regula el procedimiento para el pago en el exterior y el pago en divisas de las obligaciones de la Administración General del Estado.
 - [Real Decreto 938/2005, de 29 de julio](#), por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.
 - [Resolución de 23 de marzo de 2006](#), de la Intervención General de la Administración del Estado, para la aplicación del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.

- **Subvenciones públicas.** Representan disposiciones gratuitas de fondos públicos realizadas a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social para promover la consecución de un fin público.
- Véanse:
 - [Ley 38/2003, de 17 de noviembre](#), General de Subvenciones.
 - [Real Decreto 887/2006, de 21 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

3. La ordenación de los gastos en el procedimiento tipo de ejecución de los Presupuestos.

- Se regula en los arts. 73 a 75 LGP.
- En el procedimiento normal u ordinario de ejecución presupuestaria de los gastos voluntarios contractuales, suelen distinguirse dos fases o etapas, o, si se prefiere, dos procedimientos concatenados:
 - **Ordenación del gasto.**
 - También llamada gestión del gasto o contracción de obligaciones.
 - Tiene por objeto declarar o reconocer contablemente las obligaciones de la Hacienda (que pueden haber nacido dentro o fuera del procedimiento), comprometiendo la totalidad o parte de los créditos presupuestarios para su satisfacción.
 - Los distintos actos en que cabe descomponerla son:
 - Autorización o aprobación del gasto.
 - Disposición o compromiso del gasto.
 - Reconocimiento y liquidación de la obligación.
 - **Ordenación del pago.**
 - Es una fase de carácter ejecutivo, culminación natural de la anterior etapa y se encamina al cumplimiento por el Tesoro Público de las obligaciones reconocidas y liquidadas.
 - Abarca dos tipos de operaciones:
 - Ordenación del pago (con la consiguiente expedición de las órdenes de pago).

- Pago material.
- Aunque se expongan de forma separada, soliendo presentarse así, sucesivamente ordenados, los distintos actos de ordenación del gasto y pago pueden acumularse en un solo acto si la naturaleza de la operación así lo determina (art. 73.6 LGP).

4. Créditos presupuestados (remisión).

- La consignación de los créditos no forma parte del procedimiento administrativo.
- Pero representa un **requisito de eficacia de dicho procedimiento**, puesto que la existencia de sumas dinerarias puestas a disposición de los centros gestores del gasto resulta imprescindible para el cumplimiento de obligaciones preexistentes a la ley de Presupuestos o de las derivadas de la misma (arts. 27 y 46 LGP).

5. Aprobación y compromiso del gasto.

- **Aprobación del gasto.**
 - Consiste el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique relaciones con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social (art. 73.2 LGP).
 - Se trata de un acto interno, sin efectos para terceros e irrecurrible, de carácter contable que encierra ya una decisión, un acuerdo de realizar un determinado gasto, cuya competencia es de los titulares de los órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, de los ministros, presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; facultad que, como la de compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación, puede desconcentrarse y delegarse (vid. art. 74 LGP).
- **Compromiso del gasto.**
 - Es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.
 - Es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas (art. 73.3 LGP).

- Se trata del acto más significativo del procedimiento de gasto, ya que a través del mismo se vincula la Administración con terceros. Es el momento del nacimiento de la obligación.
- Los órganos competentes para comprometer los gastos son los mismos que los que la Ley General Presupuestaria prevé para su aprobación o autorización (vid. art. 74 LGP).

6. El reconocimiento de las obligaciones.

- El reconocimiento (y liquidación) de la obligación, conocida también como ordenación del gasto o contracción de la obligación, representa el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente (art. 73.4 LGP).
- La regla del servicio hecho comporta la previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.
- La determinación de los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación, corresponde al Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.

7. La ordenación de los pagos en el procedimiento tipo de ejecución presupuestaria.

- La conexión entre el procedimiento de ordenación del gasto y el procedimiento de pago viene dada por las **propuestas de pago** que los órganos que hayan reconocido obligaciones deben dirigir a los ordenadores de pagos (del Estado y de la Seguridad Social).
- La ordenación de pagos se regula así por el art. 75 LGP:

«Artículo 75. Ordenación de pagos.

1. Bajo la superior autoridad del Ministro de Economía, competen al Director General del Tesoro y Política Financiera las funciones de Ordenador General de pagos del Estado.
2. De igual forma, bajo la superior autoridad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, competen al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social las funciones de Ordenador general de pagos de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.

3. Las órdenes de pago se expedirán a favor del acreedor que figura en la correspondiente propuesta de pago si bien, por Orden del Ministro de Economía, se podrán regular los supuestos en que puedan expedirse a favor de Habilitaciones, Cajas pagadoras o Depositarias de fondos, así como entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y otros agentes mediadores en el pago, que actuarán como intermediarias para su posterior entrega a los acreedores.

4. Los Ministros de Economía y de Trabajo y Asuntos Sociales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán disponer la modificación o eliminación de cualquiera de los procedimientos de pago a través de intermediario señalados en el apartado anterior.»

8. Ordenación del pago y pago material.

- La expedición de las **órdenes de pago** a favor del acreedor que figura en la correspondiente propuesta de pago deberá acomodarse al **presupuesto monetario**.
 - El presupuesto monetario se regula en el art. 106 LGP, que establece:
 - «Artículo 106. Presupuesto monetario.
 1. La persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, aprobará anualmente, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, un Presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago. También contendrá dicho presupuesto una previsión sobre los ingresos del Estado.
 2. Para la elaboración del mismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá recabar del sector público estatal, definido en el artículo 2.1 de esta ley, cuantos datos, previsiones y documentación estime oportuna sobre los pagos e ingresos que puedan tener incidencia en el presupuesto mencionado.
 3. El Presupuesto monetario podrá ser modificado a lo largo de un ejercicio en función de los datos sobre su ejecución o cambios en las previsiones de ingresos o de pagos.
 4. A los efectos de asegurar la gestión eficiente de la tesorería del Estado, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá retener las propuestas de pago a favor de las entidades del sector público administrativo estatal cuyos recursos financieros integran el Tesoro Público, en función de los pagos que estas entidades tengan previstos y de su tesorería disponible, sin interferir en las competencias que tienen atribuidas.»
- Este presupuesto tiene su antecedente en el plan de disposición de fondos del Tesoro Público que anteriormente establecía el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda.
- Corresponde su aprobación al Ministerio de Economía, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

- La finalidad de este presupuesto monetario está en conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado.
- La cuantía de los pagos ordenados en cada momento se ajustará al Presupuesto monetario (art. 107.1 LGP).
 - Para ello, el Ordenador de pagos aplicará criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros (art. 107.2 LGP).
 - Se trata de evitar, en la medida de lo posible, que pueda haber desfases o disposiciones excesivas que pongan en dificultad la gestión del Presupuesto o lo agoten prontamente.
- **Extinción de las obligaciones de la Hacienda Pública.**
 - Las obligaciones de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos y de la Seguridad Social se extinguen por el pago, la compensación, la prescripción o cualquier otro medio en los términos establecidos en esta ley y en las disposiciones especiales que resulten de aplicación (art. 73.5 LGP).
- **Pago material.**
 - El pago representa la salida material (o virtual) de fondos del Tesoro Público.
 - A su través, el Estado se libera de la deuda contraída, ejecutando la prestación debida en que consiste la obligación económica de la Hacienda Pública.
 - Medios de pago.
 - Se reflejan en el art. 110 LGP, que establece:

«Artículo 110. Medios de pago.

En las condiciones que establezcan los Ministros de Economía y de Hacienda, en sus respectivos ámbitos, los ingresos y los pagos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios. En las mencionadas condiciones podrá establecerse que, en la realización de determinados ingresos o pagos de la Administración General del Estado, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago especificando en cada caso las particulares condiciones de utilización.»

- El medio de pago ordinario es la transferencia bancaria contra la cuenta del Tesoro en el Banco de España o en alguna Entidad de Crédito debidamente autorizada.
- Excepcionalmente, aplicándose sólo a personas físicas, se admite el cheque nominativo no a la orden.
- También se pueden cancelar las obligaciones mediante pagos en formalización (consecuencia de embargos, compensaciones...) a conceptos del Presupuesto de ingresos y a conceptos no presupuestarios, que no producirán variaciones efectivas de tesorería.
- Procedimiento para el pago.
 - Véase [Orden PRE/1576/2002, de 19 de junio](#), por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado.
 - Otras formas de extinción de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública estatal y de la Seguridad Social son la compensación, la prescripción (art. 25 LGP) y cualquier otro medio establecido legalmente.

Algunas lecturas recomendadas sobre subvenciones públicas.

- Dejamos indicados los siguientes trabajos a los que se puede acceder a texto completo:
 - [La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las entidades locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios](#). Germán Fernández Farreres. Cuadernos de Derecho Local, nº 5, 2004, págs. 7-33.
 - [Nota sobre la nueva ley general de subvenciones](#). José Luis Requero Ibáñez. Cuadernos de Derecho Local, nº 5, 2004, págs. 34-49.
 - [Las distintas administraciones públicas ante la Ley General de Subvenciones: principales innovaciones](#). José Pascual García. Revista Jurídica de Castilla y León, nº 3, 2004, págs. 49-78.
 - [El control financiero de subvenciones públicas en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#). Begoña Sesma Sánchez. Auditoría

pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, nº 35, 2005, págs. 21-36.

- [La posición de los beneficiarios de subvenciones públicas en los procedimientos de control](#). Begoña Sesma Sánchez. Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, nº 40, 2006, págs. 75-86.
- [El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas](#). Luis Alberto Pomed Sánchez. Revista Española de la Función Consultiva, nº 13, 2010, págs. 83-104.
- [Subvenciones y estado autonómico: crítica de la última jurisprudencia constitucional](#). Carlos Aymerich Cano. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 97, 2013, págs. 221-258.
- [El control de las subvenciones públicas por el Tribunal de Cuentas: examen de algunos puntos problemáticos](#). María José García Blanco. Revista Española de Control Externo, nº 48, 2014, págs. 105-135.
- [La concesión directa de subvenciones](#). Antonio María Bueno Armijo. Revista de Administración Pública, nº 204, 2017, págs. 269-312.

8

Presupuestos de las Comunidades Autónomas

1. Autonomía financiera y competencias presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

- Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 156.1 CE:
«... gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».
- Sentado lo anterior, no se frecuentan en la norma fundamental las disposiciones referidas a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, como sucede, en cambio, con las que se proyectan sobre los recursos financieros de las mismas (arts. 157 y 158 CE).
- Implícitos reconocimientos a las competencias presupuestarias autonómicas se encuentran en el art. 135 CE, al referirse al principio de estabilidad presupuestaria con carácter vinculante para todas las Administraciones Públicas, y en el art. 153.d) CE, al referir al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.
- Por su parte, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) —cuya función constitucional es la regulación del ejercicio de las competencias sobre los recursos financieros enumerados en el art. 157.1 CE, así como de las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado (art. 157.3 CE), se limita a señalar que «las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos», entre otras materias, «la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos» [art. 17.a) LOFCA], disponiendo el art. 21 LOFCA lo siguiente:
«1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

2. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía.

- Son los Estatutos de Autonomía las principales normas que delimitan las competencias presupuestarias de las Comunidades Autónomas, pudiendo citarse:

- **Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV): artículo 44:**

«Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca».

- **Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EACat): artículo 212:**

«El presupuesto de la Generalitat tiene carácter anual, es único e incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependen de la misma. Corresponde al Gobierno elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento, examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo. La ley de presupuestos no puede crear tributos, pero puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo establece».

- **Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (EAGal): artículo 53:**

«Uno. Corresponde a la Junta o Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma gallega, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma gallega y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes».

- **Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd): artículo 190:**

«1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.

2. El presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado. Incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento.

3. Además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la ley del presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno.

4. El presupuesto tiene carácter anual. El proyecto de ley del presupuesto y la documentación anexa deben ser presentados al Parlamento al menos con dos meses de antelación a la expiración del presupuesto corriente.

5. Si el presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

6. La ley del presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

7. La ley del presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras».

- **Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAst): artículo 47:**

«Uno. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control.

Dos. El Consejo de Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año.

Tres. El presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes.

Cuatro. Si la Ley del Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo».

- **Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (EACant): artículo 56:**

«Corresponde al Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cantabria y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control.

El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de los organismos y entidades dependientes de la misma. Igualmente se consignará en él el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Si los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores».

- **Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EALRio): artículo 56:**

«Uno. Corresponde al Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control.

Dos. El Gobierno presentará el proyecto de presupuesto al Parlamento antes del último trimestre del año.

Tres. El Presupuesto tendrá carácter anual, incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, y en él se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma.

Cuatro. Si el presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

Cinco. El presupuesto tendrá carácter de Ley y en él no se podrán crear nuevos tributos. Podrá, sin embargo, modificar los existentes cuando una Ley Tributaria sustantiva así lo prevea».

- **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMur): artículo 46:**

«1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y a la Asamblea Regional su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El Presupuesto tendrá carácter anual, ajustando su periodicidad a la de los Presupuestos del Estado y será presentado por el Consejo de Gobierno a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha de inicio del correspondiente ejercicio.

3. En él se incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, consignándose igualmente el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos correspondientes a ésta.

4. El Presupuesto de la Comunidad Autónoma será elaborado con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

5. Si la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma no fuera aprobada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo».

- **Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAVa): artículo 76:**

«1. Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.

2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.

3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts.

4. El presupuesto debe ser presentado a Les Corts al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquél no estuviere aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.

5. Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat».

- **Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAra): artículo 111:**

«1. Corresponde al Gobierno de Aragón la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico, así como el importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos que generen rendimientos a la Hacienda aragonesa.

3. El presupuesto de la Comunidad Autónoma tendrá carácter anual. No obstante, si la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

4. El Gobierno remitirá a las Cortes de Aragón el proyecto de presupuesto antes del último trimestre del ejercicio en curso».

- **Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EALCM): artículo 51:**

«Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha, su examen, aprobación y control.

El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Junta de Comunidades y de los organismos y entidades dependientes de la misma. Igualmente se consignará en él el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma.

El Consejo de Gobierno deberá presentar el proyecto de Presupuesto a las Cortes de Castilla-La Mancha antes del uno de octubre de cada año. Si los presupuestos generales de la Comunidad no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará prorrogada automáticamente la vigencia de los anteriores».

- **Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan): artículo 185:**

«1. Corresponde al Parlamento de Canarias la aprobación y fiscalización de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como examinar el uso eficiente de las consignaciones de los presupuestos de las islas destinados a financiar competencias

delegadas a las mismas, velando para que se cumpla al respecto el principio de suficiencia financiera.

2. Los Presupuestos, que tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, incluirán la totalidad de las previsiones de ingresos y la autorización de gastos corrientes y de inversión.

3. Si los Presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, los anteriores quedarán automáticamente prorrogados en sus respectivas vigencias».

- **Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (EANav): artículo 18:**

«Corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales. Igualmente la Diputación dará cuenta de su actividad económica al Parlamento de Navarra, para el control de la misma».

- **Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAExt): artículo 78:**

«1. Todos los ingresos y gastos de la Comunidad Autónoma de Extremadura deben estar previstos en un presupuesto anual y único, en el que se consignará el importe de los beneficios fiscales establecidos por las leyes autonómicas.

2. El Presupuesto incluirá, como secciones independientes, el presupuesto de la Asamblea y los de las otras instituciones estatutarias, que serán elaborados por los órganos correspondientes de las mismas de acuerdo con las directrices generales del gasto público que fije la Junta de Extremadura para el ejercicio correspondiente.

3. El Presupuesto se presentará equilibrado, orientado al cumplimiento de los objetivos de política económica, sometido al principio de estabilidad presupuestaria y su elaboración y gestión se efectuarán con criterios que permitan la consolidación con los estatales.

4. Corresponde a la Junta de Extremadura la elaboración final y la presentación del proyecto de Presupuesto para su tramitación y a la Asamblea su debate, enmienda, aprobación y control.

5. El proyecto de Presupuesto se presentará a la Asamblea de Extremadura antes del día 15 de octubre del año anterior al de su vigencia. Si la Ley de Presupuestos no estuviese publicada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

6. Las leyes de Presupuestos en ningún caso pueden establecer nuevos tributos ni modificar los elementos esenciales de los ya establecidos, salvo que así lo autorice la ley reguladora de estos.

7. La Asamblea de Extremadura no tramitará iniciativas legislativas ni enmiendas que supongan para el ejercicio corriente aumento de gastos o disminución de ingresos sin contar previamente con la conformidad de la Junta de Extremadura.

8. Sin perjuicio del carácter anual del Presupuesto, se podrán aprobar planes económico-financieros de carácter plurianual orientadores de la asignación de recursos».

- **Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EABal): artículo 135:**

«1. El presupuesto general de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene carácter anual, es único y constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de todos los gastos y de todos los ingresos de las instituciones, los organismos, las entidades y las empresas que constituyen el sector público autonómico.

2. Corresponde al Gobierno de las Illes Balears elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo, sin perjuicio del control que corresponda a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas.

3. La tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se llevará a cabo con las especialidades previstas en el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears».

- **Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAMad): artículo 61:**

«1. Corresponde al Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad de Madrid, y a la Asamblea, su examen, enmienda, aprobación y control. El Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio.

2. El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos de la Comunidad».

- **Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL): artículo 89:**

«1. Los Presupuestos Generales de la Comunidad constituirán la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. Tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades que la integran, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad de Castilla y León.

2. Corresponderá a la Junta de Castilla y León la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. La Junta presentará el proyecto de Presupuestos a las Cortes de Castilla y León antes del 15 de octubre de cada año. Si no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico

correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo.

3. Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, se orientarán al cumplimiento de los objetivos de política económica, cumplirán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para el ejercicio por los principios y la normativa estatal, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación.

4. La elaboración de los Presupuestos de la Comunidad podrá enmarcarse en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.

5. La contabilidad de la Comunidad se adaptará al Plan General de Contabilidad Pública que se establezca para todo el sector público».

3. Últimas leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobadas.

- Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas aprueban cada año sus respectivos Presupuestos, salvo que existan dificultades para ello y resulten prorrogados los del ejercicio anterior.
- Las últimas leyes de Presupuestos autonómicas que se han aprobado son:
 - Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021.
 - Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2021.
 - Ley 3/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2021.
 - Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2021.
 - Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021.
 - Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021.
 - Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021 del Principado de Asturias.
 - Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2021.

- Ley 3/2021, de 28 de enero, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021.
- Ley 1/2021, de 29 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2021.
- Ley 1/2021, de 3 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2021.
- Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.
- Ley 2/2021, de 22 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021.
- Ley 1/2021, de 23 de junio, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2021.

4. El régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas.

- Dada la previsión efectuada por el art. 21.3 LOFCA, el régimen presupuestario autonómico se ajusta, con carácter general, al establecido para los Presupuestos Generales del Estado.
- Puede obtenerse una visión general de dicho régimen con la consulta del documento que enlazamos a continuación, de Miguel Alonso Gil, sobre [el régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas](#), perteneciente al curso sobre [Hacienda Autonómica y Local](#) que la Universidad Carlos III de Madrid edita desde 2014 en acceso libre.
- En este documento, se tratan los siguientes puntos:
 - 1. La aprobación de los presupuestos y de la normativa presupuestaria autonómica.
 - 2. Principios generales de los presupuestos autonómicos.
 - 3. El ciclo presupuestario autonómico.



Algunas Lecturas recomendadas.

- Dejamos indicados los siguientes trabajos a los que se puede acceder a texto completo:

- [La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas](#). Francisco Escribano López. Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, nº 45, 2008, págs. 49-88.
- [El presupuesto de las Comunidades Autónomas e un contexto de descentralización administrativa](#). Cristina Herrero Sánchez, Raquel Carrasco Pérez de Mendiola. Revista Española de Control Externo, nº 34, 2010, págs. 119-149.
- [Los presupuestos de las Comunidades Autónomas: Situación actual y comportamiento durante la crisis](#). Alfonso Utrilla de la Hoz. Crónica Presupuestaria, nº 4, 2016, págs. 69-92.
- [Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas](#). Carlo Alberto Ciaralli. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 9, 2018.
- [Constitución Española: Los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la pandemia del Covid-19](#). María del Rosario Pallarés Rodríguez. Presupuesto y gasto público, nº 99, 2020, págs. 187-209.

9. Presupuestos de las Entidades Locales

1. Concepto y contenido de los Presupuestos locales.

- Son de destacar:
 - Las disposiciones del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
 - El desarrollo efectuado en el «Reglamento presupuestario» de las Entidades Locales (Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos).
- Definición de los Presupuestos locales (art. 162 TRLRHL):

«Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente».
- Contenido del Presupuesto general de las Entidades Locales (art. 164 TRLRHL):

«1. Las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general en el que se integrarán:

 - a) El presupuesto de la propia entidad.
 - b) Los de los organismos autónomos dependientes de esta.
 - c) Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

2. Los organismos autónomos de las entidades locales se clasifican, a efectos de su régimen presupuestario y contable, en la forma siguiente:

 - a) Organismos autónomos de carácter administrativo.
 - b) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

Las normas de creación de cada organismo autónomo deberán indicar expresamente su carácter».

2. Presupuestos de las «Ciudades autónomas».

- Aunque se trate de dos municipios, Ceuta y Melilla gozan de una regulación singular como «ciudades autónomas», con Estatutos de Autonomía que reflejan también sus respectivos Presupuestos:

- **Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta** (EACeu): artículo 40:

«1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Ciudad, y a la Asamblea de Ceuta, su examen, enmienda, aprobación y control, de acuerdo con la legislación estatal sobre financiación de las Entidades locales.

2. El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Ciudad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes».

- **Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla** (EAMel): artículo 40:

«1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Ciudad, y a la Asamblea de Melilla, su examen, enmienda, aprobación y control de acuerdo con la legislación estatal sobre financiación de las Entidades locales.

2. El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Ciudad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes».

3. Régimen presupuestario de las Entidades Locales.

- Puede obtenerse una visión general de dicho régimen con la consulta del documento que enlazamos a continuación, de Miguel Alonso Gil, sobre [el régimen presupuestario de las Corporaciones Locales](#), perteneciente al curso sobre [Hacienda Autonómica y Local](#) que la Universidad Carlos III de Madrid edita desde 2014 en acceso libre.

- En este documento, se tratan los siguientes puntos:
 - 1. Contenido, función y estructura de los presupuestos locales.
 - 2. Los principios presupuestarios locales.
 - 3. El ciclo presupuestario local.



Algunas Lecturas recomendadas.

- Dejamos indicados los siguientes trabajos a los que se puede acceder a texto completo:

- [Notas sobre las singularidades de los presupuestos locales](#). César García Novoa. Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela, nº 1, 1996, págs. 175-209.
- [Algunas propuestas de reforma del régimen presupuestario de las Corporaciones Locales: especial referencia al principio de estabilidad](#). Amable Corcuera Torres, Alejandro Menéndez Moreno. Revista jurídica de Castilla y León, nº 2, 2004, págs. 103-146.
- [En torno a la ejecución y liquidación del presupuesto de los entes locales](#). Juan Calvo Végez. Revista de estudios de la administración local y autonómica, nº 307, 2008, págs. 91-116.
- [El presupuesto por programas en la Administración Local española](#). Juan Calvo Végez. Revista de estudios de la administración local y autonómica, nº 310, 2009, págs. 79-102.
- [Participación y democracia en el ámbito local](#). Joaquim Brugué, Salvador Martí i Puig. En Presupuesto participativo: herramienta para la democracia (coord. por Carlos Alberto Briseño Becerra), 2011, ISBN 978-607-8054-09-1, págs. 15-36.
- [Presupuesto participativo como herramienta para la democracia: notas sobre una nueva Ley para el ámbito local](#). Carlos Alberto Briseño Becerra. En Presupuesto participativo: herramienta para la democracia (coord. por Carlos Alberto Briseño Becerra), 2011, ISBN 978-607-8054-09-1, págs. 159-163.
- [El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales](#). Pablo Hernández de Cos, Javier J. Pérez. Presupuesto y Gasto Público, nº 77, 2014, págs. 79-99.
- [El análisis contable y presupuestario: Del Estado a las Entidades Locales](#). Adolfo Doderó Jordán. Crónica Presupuestaria, nº 4, 2016, págs. 298-322.
- [Los presupuestos de las Corporaciones Locales: Situación actual y comportamiento durante la crisis](#). Alfonso Utrilla de la Hoz. Crónica Presupuestaria, nº 4, 2016, págs. 93-116.
- [Fiscalización de ingresos de las entidades locales](#). Nicolás Sánchez García. Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo, nº 70, 2017, págs. 39-46.

10. Presupuesto de la Unión Europea

1. El procedimiento presupuestario en la Unión Europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Rita Calatozzolo, El procedimiento presupuestario ([en línea](#)), 06-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- Desde los Tratados de 1970 y 1975 se ha ido reforzando de forma progresiva el papel del Parlamento Europeo en el procedimiento presupuestario.
- El Tratado de Lisboa ha situado al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo en relación con el conjunto del presupuesto de la Unión.

- Base jurídica.

- Artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 106 bis del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).
- Artículos 36 a 52 del Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo [DO L 298 de 26.10.2012, p. 1]].
- Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, aprobado por el Parlamento el 19 de noviembre de 2013 y por el Consejo el 2 de diciembre de 2013 [DO C 373 de 20.12.2013, p. 1], tras el acuerdo político alcanzado entre los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 27 de junio de 2013.

- Objetivos.

- El ejercicio de competencias presupuestarias consiste tanto en determinar el importe general y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como los ingresos necesarios para hacerles frente, como en controlar la ejecución del presupuesto.
- El procedimiento presupuestario propiamente dicho engloba la preparación y aprobación del presupuesto (...).

- Descripción.

- **A. Antecedentes.**
 - El Parlamento Europeo y el Consejo forman conjuntamente la autoridad presupuestaria. Hasta 1970, únicamente el Consejo gozaba de competencias presupuestarias; el Parlamento desempeñaba un papel meramente consultivo. Los Tratados de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975 aumentaron las competencias presupuestarias del Parlamento:
 - el Tratado de 1970, si bien mantenía el derecho del Consejo a tener la última palabra sobre los «gastos obligatorios» relativos a las obligaciones derivadas del Tratado o de actos adoptados con arreglo al Tratado, concedió al Parlamento la última palabra sobre los «gastos no obligatorios», que inicialmente ascendían al 8 % del presupuesto;
 - el Tratado de 1975 otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto en su conjunto.
 - Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento efectuaban dos lecturas cada uno a lo largo del procedimiento presupuestario, a cuyo término el Parlamento podía tanto aprobar el presupuesto como rechazarlo en su totalidad.
 - Los Tratados posteriores que se fueron sucediendo no aportaron modificaciones de calibre hasta la llegada del Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa introdujo un procedimiento presupuestario más sencillo y transparente (codecisión presupuestaria). El principal cambio radica en la eliminación de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios, de forma que todos los gastos se tratan de igual manera a través del mismo procedimiento. Por otra parte, el procedimiento también se ha simplificado en la medida en que cada institución realiza una única lectura sobre la base del proyecto de presupuesto presentado por la Comisión.
- **B. Etapas del procedimiento presupuestario.**
 - En el artículo 314 del TFUE se establecen las fases y los plazos que deben respetarse durante el procedimiento presupuestario. No obstante, las instituciones acuerdan un calendario «pragmático» cada año, con tiempo suficiente antes del comienzo del procedimiento presupuestario y basándose en la práctica actual.
 - **1. Primera etapa: elaboración del proyecto de presupuesto por la Comisión.**
 - El Parlamento y el Consejo establecen orientaciones sobre las prioridades presupuestarias. La Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo presenta al Consejo y al Parlamento a más tardar el 1 de septiembre, de

conformidad con el artículo 314, apartado 2, del TFUE (pero a finales de abril o principios de mayo según el calendario «pragmático»). El proyecto de presupuesto podrá ser modificado en una etapa posterior por la Comisión para tener en cuenta nuevos elementos, pero nunca después de la convocatoria del Comité de Conciliación (véase más adelante).

- **2. Segunda etapa: adopción de la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto.**
 - El Consejo adopta su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmite al Parlamento a más tardar el 1 de octubre, de conformidad con el artículo 314, apartado 3, del TFUE (pero a finales de julio según el calendario «pragmático»). El Consejo informará cumplidamente al Parlamento de las razones que le llevaron a adoptar su posición.
- **3. Tercera etapa: lectura del Parlamento.**
 - El Parlamento dispone de un plazo de cuarenta y dos días para reaccionar. En dicho plazo, puede aprobar la posición del Consejo o no pronunciarse, en cuyo caso el presupuesto se considerará adoptado, pero el Parlamento también puede aprobar enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, en cuyo caso el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El presidente del Parlamento, de acuerdo con el presidente del Consejo, convocará entonces sin demora al Comité de Conciliación.
- **4. Cuarta etapa: reunión del Comité de Conciliación y adopción del presupuesto.**
 - Desde la fecha en que se convoca al Comité de Conciliación (compuesto por representantes de los miembros del Consejo y por un número igual de representantes del Parlamento), este cuenta con veintiún días para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Para ello, ha de adoptar una decisión por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación y toma todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y del Consejo.
 - Si, en el plazo de veintiún días mencionado anteriormente, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En cambio, si el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto en dicho plazo, el Parlamento y el Consejo dispondrán cada uno de

catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto. El siguiente cuadro resume las diferentes posibilidades que pueden darse al término del plazo de catorce días.

Procedimiento de aprobación del texto conjunto acordado por el Comité de Conciliación

Posiciones sobre el texto conjunto	Parlamento	Consejo	Resultado
+ = aprobación – = rechazo Sin decisión = no se pronuncia	+	+	Adopción del texto conjunto
		–	Regreso a la posición del Parlamento, posiblemente [*]
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	Sin decisión	+	Adopción del texto conjunto
		–	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Adopción del texto conjunto
	–	+	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		–	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión
		Sin decisión	Presentación de un nuevo proyecto de presupuesto por la Comisión

[*] Esto sucede si el Parlamento confirma en su totalidad o en parte sus anteriores enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos. Si el Parlamento no alcanza la mayoría requerida, se adoptará la posición acordada en el texto conjunto

- 5. Presupuestos rectificativos y suplementarios.

- En circunstancias inevitables, excepcionales e imprevistas (de conformidad con el artículo 41 del Reglamento Financiero), la Comisión podrá presentar proyectos de presupuesto rectificativo que modifiquen el presupuesto adoptado para el ejercicio en curso. Dichos presupuestos rectificativos están sujetos a las mismas normas que el presupuesto general.

- Papel del Parlamento Europeo.

- **A.** Competencias conferidas por el artículo 314 del TFUE.
 - Desde 1970, el Parlamento tenía la última palabra sobre los gastos no obligatorios.

- La proporción de dichos gastos pasó del 8 % en el presupuesto de 1970 a más del 60 % en el presupuesto de 2010, último ejercicio en el que se hizo la distinción.
 - Con la eliminación de la diferenciación entre gastos obligatorios y no obligatorios (en el TFUE), el Parlamento comparte ahora con el Consejo el poder de decisión respecto de todos los gastos del presupuesto.
 - Es más, la posición del Parlamento puede incluso considerarse de mayor relieve que la del Consejo, dado que este último nunca puede imponer un presupuesto en contra de la voluntad del Parlamento, mientras que el Parlamento tiene, en determinadas circunstancias, la última palabra, por lo que sí puede imponer un presupuesto en contra de la posición del Consejo (véase el apartado 4 de la sección B anterior).
 - Sin embargo, se trata de una situación bastante improbable, por lo que resultaría más apropiado afirmar que, en general, el nuevo procedimiento presupuestario se basa en una codecisión real (aunque específica) entre el Parlamento y el Consejo, situados en pie de igualdad, que cubre todos los gastos de la Unión.
 - El Parlamento ha rechazado en dos ocasiones el presupuesto en su conjunto (en diciembre de 1979 y diciembre de 1984) desde que obtuvo la potestad para hacerlo en 1975.
 - Con arreglo a las nuevas normas acordadas en el Tratado de Lisboa, el Comité de Conciliación no ha sido capaz de alcanzar un acuerdo en otras tres ocasiones (presupuestos de 2011, 2013 y 2015).
 - En estos tres casos, al final se adoptó el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que reflejaba el esbozo de compromiso al que había podido llegar el Comité de Conciliación.
- En cuanto al presupuesto de 2021, el Parlamento y el Consejo alcanzaron el 4 de diciembre de 2020 un acuerdo que no pudo aprobarse antes de que el Consejo concluyera el procedimiento de acuerdo sobre el MFP.
- Tras el Consejo Europeo celebrado los días 10 y 11 de diciembre, una vez alcanzado el acuerdo sobre el MFP, la Comisión elaboró un nuevo proyecto de presupuesto para 2021, que la Comisión de Presupuestos del Parlamento votó en su sesión del 15 de diciembre de 2020.
 - El presupuesto definitivo de 2021 fue aprobado en sesión plenaria el viernes 18 de diciembre y firmado por el presidente del Parlamento ese mismo día, para que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 2021.

- Como se acordó en el Comité de Conciliación de 4 de diciembre, el presupuesto de 2021 establece el nivel global de los créditos de compromiso en 164 300 millones EUR y el de los créditos de pago en 166 100 millones EUR.
 - Esto corresponde a un aumento global de 185 millones EUR en créditos de compromiso garantizados por el Parlamento para financiar sus prioridades, que incluyen, entre otras, el Mecanismo «Conectar Europa», Europa Digital, el medio ambiente y la ayuda humanitaria.
- **B. Acuerdos interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria (AI) y marcos financieros plurianuales (MFP)**
 - Tras repetidos conflictos relacionados con la base jurídica para la aplicación del presupuesto, las instituciones aprobaron una declaración conjunta en 1982 por la que se establecieron asimismo medidas encaminadas a facilitar el desarrollo del procedimiento presupuestario.
 - A dicha declaración le siguió una serie de acuerdos interinstitucionales para los siguientes periodos: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 y 2007-2013.
 - Estos sucesivos acuerdos han proporcionado un marco de referencia interinstitucional para los procedimientos presupuestarios anuales y mejorado de forma considerable el modo de funcionamiento del procedimiento presupuestario.
 - El AI actual entró en vigor el 23 de diciembre de 2013 [DO C 373 de 20.12.2013, p. 1].
 - Tiene por objeto facilitar el procedimiento presupuestario anual y complementar las disposiciones del Reglamento relativo al marco financiero plurianual —que ha pasado a ser un Reglamento vinculante (con umbrales vinculantes)—, especialmente en relación con los instrumentos especiales no incluidos en dicho marco.
 - Estas disposiciones se refieren a los siguientes instrumentos especiales: Reserva para Ayudas de Emergencia, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, Instrumento de Flexibilidad, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y Margen para Imprevistos.
 - Aunque los MFP no sustituyen al procedimiento presupuestario anual, los acuerdos interinstitucionales han introducido una suerte de procedimiento de codecisión en materia presupuestaria que permite al Parlamento reafirmar su papel como rama de pleno derecho de la autoridad presupuestaria,

consolidar su credibilidad como institución y orientar el presupuesto hacia sus prioridades políticas.

- El Tratado de Lisboa y el Reglamento Financiero también establecen que el presupuesto anual debe respetar los límites máximos definidos en el MFP, que, a su vez, ha de respetar los establecidos en la decisión sobre recursos propios.
- **C. Semestre Europeo**
 - El 7 de septiembre de 2010, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó la creación del «Semestre Europeo», un ciclo de coordinación de la política económica a escala de la Unión con la finalidad de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.
 - Se trata de un periodo de seis meses durante el cual se examinan todos los años las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros al objeto de detectar incoherencias y la aparición de desequilibrios.
 - A partir de una evaluación económica analítica, la Comisión ofrece orientaciones políticas o recomendaciones a los Estados miembros relativas a las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales.
 - El Semestre Europeo tiene por objeto el refuerzo de la coordinación cuando las principales decisiones presupuestarias todavía están en fase de preparación en el nivel nacional.
 - El Parlamento Europeo no solo trabaja en pos de la coordinación de los presupuestos nacionales, sino también para aprovechar las sinergias y reforzar la coordinación entre los presupuestos nacionales y el de la Unión.

2. Los ingresos de la Unión Europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Andras Schwarcz, Los ingresos de la Unión Europea ([en línea](#)), 06-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- El presupuesto de la Unión se financia casi en su totalidad (en un 98 %) mediante recursos propios.
- Los ingresos anuales deben cubrir por completo los gastos anuales. El sistema de recursos propios lo decide el Consejo por unanimidad, teniendo presente el dictamen del Parlamento Europeo, y esta decisión debe ser ratificada por los Estados miembros.
- **Base jurídica.**

- Artículo 311 y artículo 322, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y artículos 106 bis y 171 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;
- [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea \[DO L 424 de 15.12.2020, p. 1\].](#)
 - Tras su ratificación el 31 de mayo de 2021, la Decisión sobre los Recursos Propios se aplicará con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2021.
- El Reglamento (UE, Euratom) 2021/768 del Consejo, de 30 de abril de 2021, por el que se establecen medidas de ejecución para el sistema de recursos propios de la Unión Europea [[DO L 165 de 11.5.2021, p. 1.](#)], el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería [[DO L 168 de 7.6.2014, p. 39.](#)], el Reglamento (UE, Euratom) 2021/769 del Consejo, de 30 de abril de 2021, por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 sobre el régimen uniforme definitivo de recaudación de recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido [[DO L 165; DO L 84 de 11.5.2021, p. 9.](#)], y el Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo, de 30 de abril de 2021, sobre el cálculo del recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de dicho recurso propio, sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería y sobre determinados aspectos del recurso propio basado en la renta nacional bruta [[DO L 165; DO L 84 de 11.5.2021, p. 15.](#)].
- **Objetivo.**
 - Dotar de autonomía financiera a la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria.
- **Funcionamiento.**
 - La [Decisión sobre los recursos propios de 21 de abril de 1970](#) dotó a la Comunidad Económica Europea (CEE) de sus propios recursos.
 - En la actualidad, los recursos propios para cubrir los créditos de pago anuales están limitados a un máximo del 1,40 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión [[Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.](#)].

- Dado que el presupuesto siempre debe estar equilibrado, los gastos también han de ceñirse a este límite máximo (...).
- En la práctica, el actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 (...) fija un límite máximo de gastos a un nivel equivalente al 1,1 % de la RNB de la Unión.
- **Composición de los ingresos.**
 - **1. Recursos propios «tradicionales».**
 - Son los derechos de aduana, los derechos agrícolas, y las cotizaciones del azúcar que se han recaudado desde 1970.
 - El porcentaje que pueden retener los Estados miembros para cubrir los gastos de recaudación se ha elevado de nuevo del 20 al 25 %.
 - En la actualidad, los recursos propios «tradicionales» generalmente se sitúan justo por encima del 10 % de los ingresos en concepto de recursos propios [[Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea 2019](#)].
 - **2. Recurso propio basado en el IVA.**
 - Actualmente consiste en la transferencia a la Unión de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA) estimado que recaudan los Estados miembros.
 - Aunque ya estaba previsto en la Decisión de 1970, este recurso no se empezó a recaudar hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembros en 1979.
 - El recurso del IVA supone ahora aproximadamente un 10 % de los ingresos en concepto de recursos propios.
 - **3. Recurso propio basado en la RNB.**
 - Creado mediante la [Decisión 88/376/CEE del Consejo](#), este recurso propio consiste en la transferencia, por parte de los Estados miembros, de un porcentaje uniforme de su RNB que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario.
 - En un principio únicamente debía recaudarse si no bastaba con el resto de recursos propios para cubrir los gastos, pero en la actualidad financia el grueso del presupuesto de la Unión.
 - Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado y, en la actualidad, suele representar alrededor del 70 % de los ingresos en concepto de recursos propios.

- **4. Recurso propio basado en el plástico.**
 - Se trata de la primera nueva categoría de recursos propios introducida a partir del 1 de enero de 2021 por la [Decisión sobre los Recursos Propios de 2020](#).
 - Se trata de una contribución nacional calculada en función del peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclen, con un tipo uniforme de referencia de 0,80 EUR por kilogramo.
 - Las contribuciones de los Estados miembros con una RNB per cápita inferior a la media de la Unión se ajustan mediante una reducción bruta anual correspondiente a 3,8 kilogramos de residuos plásticos per cápita.
 - Los ingresos procedentes de este recurso se estiman en alrededor del 4 % del presupuesto de la Unión.
- **5. Otros ingresos y saldo prorrogado del ejercicio anterior.**
 - También constituyen ingresos los tributos con que se grava el sueldo de los funcionarios de la Unión, las contribuciones a determinados programas de la Unión por parte de terceros países y las multas impuestas a las empresas cuando se constata que han incumplido la normativa en materia de competencia u otras normas.
 - El saldo de cada ejercicio, en caso de excedente, se consigna como ingreso en el presupuesto del año siguiente.
 - Lo habitual es que estos otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos supongan entre el 2 y el 8 % de los ingresos totales.
- **6. Mecanismos de corrección.**
 - Otra de las funciones del sistema de recursos propios consiste en corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones de los Estados miembros.
 - El «cheque británico» acordado en 1984 reducía la contribución del Reino Unido y era financiado a partes iguales por el resto de los Estados miembros, aunque Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia disfrutaban de una reducción en sus contribuciones para la financiación del cheque británico.
 - Aunque el cheque británico ya no se aplica, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia se seguirán beneficiando de correcciones a tanto alzado durante el período 2021-2027, financiadas por todos los Estados miembros.

- **Hacia una reforma de los recursos propios de la Unión.**

- En el Tratado de Lisboa se insiste en que el presupuesto debe ser financiado íntegramente con cargo a los recursos propios y se sigue facultando al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para adoptar, por unanimidad, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión [Es necesario recibir la ratificación de los Estados miembros para toda decisión de este tipo.], implantar nuevas categorías de recursos propios o suprimir categorías existentes.
 - Queda, asimismo, establecido que el Consejo solo puede adoptar las medidas de ejecución de estas decisiones previa aprobación del Parlamento.
- En 2014 se instituyó un grupo de alto nivel con el objetivo de emprender un examen general del sistema de recursos propios, como consecuencia de la insistencia del Parlamento sobre el asunto durante las negociaciones sobre el MFP para el período 2014-2020.
 - Este grupo, compuesto por representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, lo presidía Mario Monti.
 - En enero de 2017, el grupo presentó su [informe final](#) sobre las maneras más transparentes, sencillas, equitativas y democráticamente responsables de financiar el presupuesto europeo.
 - La principal conclusión a la que llegó fue que el presupuesto de la Unión necesita una reforma, tanto en la parte de ingresos como en la de gastos, para hallarse en disposición de abordar los desafíos actuales y obtener resultados concretos en favor de los ciudadanos europeos.
- En su «[Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE](#)», presentado posteriormente, la Comisión plantea cinco posibles escenarios y sus repercusiones en los ingresos.
- Sobre la base de estos análisis, la Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 [propuestas](#) [[COM\(2018\)0325](#), [COM\(2018\)0326](#), [COM\(2018\)0327](#) y [COM\(2018\)0328](#). El Tribunal de Cuentas emitió un dictamen sobre las propuestas el 29 de noviembre de 2018 (Dictamen n.º 5/2018).] tendentes a simplificar el actual recurso propio basado en el IVA e introducir una cesta de nuevos recursos propios que se componga de:
 - el 20 % de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión;

- un tipo de referencia del 3 % aplicado a la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (que se introducirá progresivamente una vez que se haya adoptado la legislación necesaria);
- una contribución nacional calculada sobre la base de los residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro (0,80 EUR por kilo).
- Según la Comisión, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12 % del presupuesto total de la Unión.
- La Comisión propuso eliminar progresivamente todas las correcciones hasta abolirlas, así como reducir del 20 al 10 % el porcentaje de los ingresos aduaneros retenido por los Estados miembros para cubrir los gastos de recaudación; planteó, asimismo, un aumento del límite máximo para las movilizaciones anuales de recursos propios, de modo que se tuvieran en cuenta tanto la menor RNB total de la Europa de los Veintisiete como la propuesta de que el Fondo Europeo de Desarrollo pase a incluirse en el presupuesto de la Unión.
- **Puntos de vista del Parlamento Europeo.**
 - Sobre la base de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha abogado en reiteradas ocasiones por una reforma a fondo del sistema de recursos propios en una serie de resoluciones a lo largo de los últimos años [[Resolución legislativa sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas](#), de 17 de diciembre de 2014; [Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea](#), de 16 de abril de 2014; [Resolución del Parlamento Europeo sobre la preparación de la revisión postelectoral del MFP 2014-2020: recomendaciones del Parlamento previas a la propuesta de la Comisión](#), de 6 de julio de 2016; [Resolución del Parlamento Europeo sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020](#), de 26 de octubre de 2016; [Resolución del Parlamento Europeo sobre el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE](#) de 24 de octubre de 2017; [Resolución del Parlamento Europeo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión](#), de 14 de marzo de 2018; [Resolución del Parlamento Europeo sobre el marco financiero plurianual 2021-2027](#), de 30 de mayo de 2018; [Resolución del Parlamento Europeo sobre el marco financiero plurianual 2021-2027](#), de 14 de noviembre de 2018.]
 - El Parlamento ha puesto de relieve diversos problemas del sistema de recursos propios, en particular su excesiva complejidad y su dependencia financiera de las contribuciones nacionales.

- En su [Resolución legislativa, de 16 de abril de 2014, sobre el proyecto de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea](#), el Parlamento hizo hincapié en que, entre de otros graves inconvenientes, el sistema actual ha impedido la formación de una mayoría en el Consejo favorable a consignar una cantidad suficiente de créditos de pago en los presupuestos anuales que permita a la Unión cumplir sus obligaciones legales y sus compromisos políticos.
 - El Parlamento ha urgido a llevar a cabo reformas destinadas a hacer que la recaudación de ingresos sea más sencilla, transparente y democrática, reducir el porcentaje de las contribuciones basadas en la RNB, reformar o suprimir el recurso del IVA y eliminar gradualmente todas las formas de corrección.
 - Ha pedido reiteradamente una cesta de nuevos recursos propios de la Unión ambiciosa y equilibrada que sea fiscalmente neutra para los ciudadanos.
 - Los principios rectores eran la simplicidad, la equidad y la transparencia a fin de lograr un presupuesto de la Unión más estable y diseñado para apoyar los objetivos políticos de la Unión.
 - En su [Resolución, de 10 de octubre de 2019, sobre el marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios](#), el Parlamento pide la introducción de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono por considerarlo «una manera justa de responder a la demanda social de un liderazgo decisivo en la lucha contra el cambio climático, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones en el comercio internacional».
- **Negociaciones sobre el MFP en 2020.**
- El [28 de mayo de 2020](#), la Comisión propuso tomar prestados hasta 750 000 millones EUR mediante la emisión de obligaciones en nombre de la Unión en los mercados internacionales con vencimientos de entre tres y treinta años al objeto de financiar un MFP renovado y un plan de recuperación y resiliencia (subvenciones y préstamos a los Estados miembros) para contrarrestar los efectos de la pandemia de COVID-19.
 - Al objeto de respaldar el pasivo en el que incurra la Unión de cara al reembolso definitivo de la financiación obtenida en el mercado, la Comisión planteó una subida excepcional y temporal del límite máximo de recursos propios hasta el 0,6 % de la RNB de la Unión, por encima del incremento permanente propuesto del 1,2 al 1,4 % de la RNB, a fin de tener en cuenta el nuevo contexto económico.
 - Además de un recurso propio basado en el IVA simplificado y las contribuciones nacionales, así como un nuevo recurso propio basado en los

residuos de envases de plástico no reciclados, las opciones en materia de nuevos recursos propios incluían un recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión (ampliado a los sectores marítimo y de la aviación), un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, un recurso propio basado en las operaciones de grandes empresas y un impuesto digital.

- En la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 y 21 de julio de 2020, los jefes de Estado o de Gobierno alcanzaron un acuerdo sobre un nuevo MFP, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU), el aumento del límite máximo de los pagos y un nuevo recurso propio basado en residuos plásticos no reciclados que se aplicará a partir de enero de 2021.
- En su [Resolución, de 23 de julio de 2020](#), el Parlamento subrayó que solamente la creación de nuevos recursos propios adicionales puede ayudar a amortizar la deuda de la Unión y salvaguardar, al mismo tiempo, el presupuesto de la Unión y aliviar la presión fiscal sobre las haciendas públicas.
 - El [16 de septiembre de 2020](#), el Parlamento emitió su opinión, en el marco del procedimiento de consulta, sobre el proyecto de Decisión del Consejo.
 - En la opinión reitera su llamamiento en favor de la introducción de nuevos recursos propios siguiendo una hoja de ruta, así como de la supresión de todas las correcciones.
- El 10 de noviembre de 2020, los negociadores del Parlamento, el Consejo y la Comisión alcanzaron un acuerdo político sobre el MFP, los recursos propios y determinados aspectos relativos a la gobernanza del Instrumento de Recuperación.
 - Este acuerdo incluye un nuevo anexo al [Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera](#), que establece una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios durante el período 2021-2027.
 - Los ingresos procedentes de nuevos recursos propios han de ser suficientes para cubrir el reembolso de NextGenerationEU, mientras que los ingresos superiores a los necesarios para el reembolso deben financiar el presupuesto de la Unión, en consonancia con el principio de universalidad.
 - El calendario vinculante requiere que la Comisión presente, a más tardar en junio de 2021, propuestas de nuevos recursos propios basados en un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, una tasa

digital y un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión (que deben introducirse a más tardar el 1 de enero de 2023), y que presente propuestas antes de junio de 2024 sobre nuevos recursos propios adicionales, que podrían incluir un impuesto sobre las transacciones financieras y una contribución financiera vinculada al sector empresarial (posiblemente, una nueva base imponible común del impuesto sobre sociedades).

- En virtud de la nueva Decisión sobre recursos propios, adoptada el 14 de diciembre de 2020, se mantienen las correcciones para determinados Estados miembros y los costes de recaudación que retienen sobre los derechos de aduana pasan del 20 al 25 %.

3. Los gastos de la Unión Europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Vera Milicevic, Los gastos de la Unión Europea ([en línea](#)), 06-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- Los gastos presupuestarios son aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento.
- El presupuesto anual de la Unión debe respetar los límites de gasto máximos acordados en el marco financiero plurianual (MFP) para las distintas rúbricas, es decir, categorías de gasto, como los relativos al mercado único, la cohesión y los recursos naturales.
- Los instrumentos de flexibilidad permiten a la Unión reaccionar en caso de necesidades imprevistas.
- El uso de garantías presupuestarias e instrumentos financieros crea un efecto de apalancamiento por lo que respecta al gasto de la Unión.
- Además del MFP, el gasto total de la Unión para 2021-2027 incluye el instrumento de recuperación temporal Next Generation EU, que ayudará a la economía de la Unión a recuperarse de la crisis de la COVID-19.
- **Base jurídica.**
 - Artículos 310 a 325 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y artículos 106 bis, 171 a 182 y 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
 - Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014

y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 [DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.].

- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (Reglamento sobre el MFP) [DO L 433I de 22.12.2020, p. 11.].
- Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 [DO L 433I de 22.12.2020, p. 23.],
- Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular, una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios [DO L 433I de 22.12.2020, p. 28.].

- **Objetivo.**

- Financiar las políticas de la Unión dentro de los límites marcados por la disciplina presupuestaria, con arreglo a las normas y procedimientos en vigor.

- **Principios básicos.**

- El presupuesto de la Unión se rige, de conformidad con los artículos 6 a 38 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por los nueve principios generales de unidad, veracidad presupuestaria, anualidad, equilibrio, unidad de cuenta (el euro), universalidad, especialidad (cada crédito se asigna a un gasto específico), buena gestión financiera y transparencia.
- El principio de anualidad tiene que conciliarse con la necesidad de gestionar acciones plurianuales, que han crecido en importancia dentro del presupuesto. Por consiguiente, el presupuesto incluye créditos disociados, que dan lugar a:
 - créditos de compromiso, destinados a financiar, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas en relación con acciones cuya realización se extiende a lo largo de varios ejercicios;
 - créditos de pago, destinados a financiar los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos adquiridos durante el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.
- El Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos

recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, de 16 de diciembre de 2020, establece que la Comisión debe elaborar un informe anual que ofrezca una visión general de las consecuencias financieras y presupuestarias de las diversas actividades de la Unión, financiadas con cargo al presupuesto de la Unión o fuera de este.

- Dicho informe debe incluir información sobre los activos y pasivos de la Unión, las diferentes operaciones de préstamo y crédito —como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)— y otros posibles mecanismos futuros.
 - Además, el informe debe incluir información sobre los gastos relacionados con el clima, los gastos que contribuyen a detener e invertir el declive de la biodiversidad, el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en todos los programas pertinentes de la Unión.
- **Estructura presupuestaria basada en las características de los créditos.**
- **1. Gastos de funcionamiento/gastos administrativos/presupuestos de actividades individuales.**
 - El presupuesto general se divide en diez secciones, una por cada institución. Mientras que las secciones de las demás instituciones incluyen esencialmente gastos administrativos, la de la Comisión (sección III) incluye gastos operativos para financiar acciones y programas, así como los costes administrativos de su aplicación (asistencia técnica, organismos descentralizados y recursos humanos). En 2021, los gastos administrativos globales representan el 6,44 % del presupuesto total de 164 250 millones EUR.
 - La Comisión emplea una nomenclatura presupuestaria que presenta los recursos por políticas y programas, que se ajusta a las «agrupaciones de programas», con lo que se facilita la evaluación de los costes y de la eficacia de cada política de la Unión.
 - **2. Marco financiero plurianual (MFP).**
 - Desde 1988, los gastos de la Comunidad, y posteriormente de la Unión, se inscriben en un marco plurianual, que divide el presupuesto en rúbricas, correspondientes a amplios ámbitos políticos, a las que se impone un límite máximo de gasto que refleja las principales prioridades presupuestarias del período considerado.

- El primer período de programación fue de cinco años, mientras que los siguientes y el actual tienen una duración de siete años.
- Los presupuestos anuales deben respetar los límites establecidos en el marco plurianual.
- El gasto en EUR para el período 2021-2027 asciende a 1 824 300 millones, con 1 074 300 millones EUR para el MFP y 750 000 millones EUR para Next Generation EU.
- El presupuesto del MFP se incrementará en otros 11 000 millones EUR gracias al ajuste específico del programa previsto en el artículo 5 del Reglamento del MFP.
- El nuevo presupuesto de la Unión respaldará la modernización mediante algunos programas emblemáticos como Horizonte Europa, InvestEU y el Fondo para la Gestión de las Fronteras, así como las transiciones ecológica y digital a través del Fondo de Transición Justa y el programa Europa Digital.
- Una política agrícola modernizada sigue siendo la política más importante en cuanto a dotación presupuestaria, seguida de cerca por la política de cohesión, ambas con el objetivo de apoyar las transiciones digital y ecológica.
- En el siguiente cuadro se desglosa el presupuesto de 2021 por ámbitos políticos, tal como se define en el actual MFP para el período 2021-2027.

Presupuesto de la UE para 2021: desglose de los créditos de compromiso en categorías del MFP

Rúbrica del MFP	en miles de millones EUR	%
Mercado único, innovación y economía digital	20,82	12,7 %
Cohesión, resiliencia y valores	52,86	32,2 %
Recursos naturales y medio ambiente	58,57	35,7 %
Migración y gestión de las fronteras	2,28	1,4 %
Seguridad y defensa	1,71	1,0 %
Vecindad y resto del mundo	16,1	9,8 %
Administración pública europea	10,45	6,4 %
Instrumentos especiales temáticos	1,47	0,9 %
Total	164,25	100,0 %

- Además del gasto previsto para financiar las políticas de la Unión en el marco de los programas plurianuales, se han reservado algunos recursos financieros en el presupuesto de la Unión para poder hacer frente a situaciones y crisis imprevistas.
 - Estos instrumentos especiales temáticos y de flexibilidad pueden usarse en caso de crisis económicas (por ejemplo, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización o FEAG), catástrofes naturales, crisis de salud pública y emergencias humanitarias (por ejemplo, la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia, SEAR por sus siglas en inglés) u otras necesidades imprevistas (por ejemplo, el Instrumento de Flexibilidad) en los Estados miembros, los países candidatos o en terceros países.
 - Estos fondos permiten dar respuesta a necesidades financieras excepcionales y limitadas.
- **Instrumento de Recuperación de la Unión Europea - Next Generation EU.**
 - En el marco de este instrumento, la Comisión movilizará 750 000 millones EUR a precios de 2018, de los cuales hasta 390 000 millones EUR podrán utilizarse para gastos y hasta 360 000 millones EUR para conceder préstamos, además del presupuesto a largo plazo para 2021-2027, con el fin de ayudar a reconstruir la Unión tras la COVID-19.
 - De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Decisión sobre los recursos propios, la Comisión estará facultada para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión.
 - El reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos (390 000 millones EUR a precios de 2018) y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021.
 - Las instituciones acordaron cooperar y trabajar para aplicar una hoja de ruta con miras a introducir nuevos recursos propios al objeto de recaudar un importe suficiente para cubrir el reembolso de Next Generation EU.
 - Se crearán nuevos recursos propios preferentemente de una manera que permita generar «nuevos fondos» y estos deberán cumplir los criterios de simplicidad, transparencia, previsibilidad y equidad.
 - En la hoja de ruta se detalla un plan para la introducción de nuevos recursos propios en el período 2021-2027 [Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE,

Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).], empezando por una parte de los ingresos procedentes de las contribuciones nacionales calculada en función del peso de los residuos de envases de plástico no reciclados que se aplicará a partir del 1 de enero de 2021.

- Next Generation EU debe, en especial, centrarse en:
 - a) medidas para restaurar el empleo y la creación de puestos de trabajo,
 - b) medidas en forma de reformas para revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia;
 - c) medidas para las empresas afectadas por el impacto económico de la crisis de la COVID-19, en particular las que benefician a las pymes, así como apoyo a la inversión en actividades que son esenciales para el refuerzo del crecimiento sostenible en la Unión, incluida la inversión financiera directa en empresas;
 - d) medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19;
 - e) medidas para aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a situaciones de crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves, incluidas medidas como el almacenamiento de suministros y material médico esenciales y la adquisición de las infraestructuras necesarias para proporcionar una respuesta rápida a la crisis;
 - f) medidas para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la crisis de la COVID-19;
 - g) medidas para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural.
- Para apoyar a los Estados miembros con inversiones y reformas, el 12 de febrero de 2021 se acordó el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).
 - El Mecanismo pondrá a disposición de los Estados miembros 672 500 millones EUR en préstamos y subvenciones para su ejecución a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, que deben estar en consonancia con las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo.
- **Papel del Parlamento Europeo.**

- El Parlamento comparte la autoridad presupuestaria con el Consejo, y las competencias en este ámbito fueron de las primeras que adquirieron los diputados al PE en la década de 1970.
 - Las competencias presupuestarias se refieren al establecimiento del importe global y la distribución de los gastos anuales de la Unión, así como al ejercicio del control sobre la ejecución del presupuesto.
- La Comisión de Presupuestos del Parlamento es responsable de negociar el MFP y adoptar el presupuesto anual en nombre del Parlamento, y representa los puntos de vista de esta institución en las negociaciones con el Consejo.
 - Por lo general, ha conseguido revertir la mayor parte de los recortes del Consejo y hacer que asuma los aumentos prioritarios como resultado de sus enmiendas (aunque no siempre en la magnitud inicial).
- En las negociaciones para el MFP 2021-2027, el Parlamento defendió y garantizó en gran medida:
 - a) un aumento del límite máximo del MFP y un refuerzo de varios programas emblemáticos;
 - b) un compromiso para introducir nuevos recursos propios de la Unión con el fin de cubrir, por lo menos, los costes relacionados con Next Generation EU (principal e intereses);
 - c) su papel en la aplicación del instrumento de recuperación, de conformidad con el método comunitario;
 - d) la importancia de la contribución del presupuesto de la Unión para lograr los objetivos en materia de clima, biodiversidad e igualdad de género;
 - e) la introducción del nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones de los principios del Estado de Derecho.
- El Parlamento también ha insistido sistemáticamente en la transparencia presupuestaria y en un control adecuado de todas las operaciones y los instrumentos financiados con cargo al presupuesto de la Unión.
- El Parlamento es la autoridad de aprobación de la gestión (artículo 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), para la cual la Comisión de Control Presupuestario prepara todos los trabajos relativos al control político de la ejecución presupuestaria.
 - Cada año, el procedimiento de aprobación de la gestión refleja sus conclusiones al final de un proceso sobre la manera en que la Comisión y otras instituciones han utilizado el presupuesto de la Unión.

- Así se pretende comprobar si la aplicación fue conforme a las normas pertinentes (conformidad), incluidos los principios de buena gestión financiera (actuación).
- La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra una reunión anual con el Banco Europeo de Inversiones a fin de examinar con detenimiento sus actividades financieras, y elabora un informe anual en el que evalúa la actividad y los resultados del BEI en el pasado.
- La Comisión de Presupuestos y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento acordaron elaborar un informe anual para evaluar las acciones presentes y futuras del BEI, alternándose en el papel de comisión competente para el fondo.
- El Parlamento considera que los instrumentos financieros pueden ser una valiosa herramienta para multiplicar los efectos de los fondos de la Unión, pero también ha destacado que deben emplearse en condiciones estrictas, evitando riesgos para el presupuesto.
- Con este fin se han incluido en el Reglamento Financiero normas detalladas sobre el uso de los instrumentos financieros.

4. El marco financiero plurianual.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Alix Delasnerie, El marco financiero plurianual ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- Hasta la fecha ha habido seis marcos financieros plurianuales (MFP), incluido el MFP 2021-2027.
- Con el Tratado de Lisboa, el MFP pasó de ser un acuerdo interinstitucional a ser un Reglamento.
- Establecido para un período mínimo de cinco años, el cometido del MFP es garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios.
- Prevé disposiciones que el presupuesto anual de la Unión debe respetar, garantizando así la disciplina financiera.
- Concretamente, el Reglamento MFP establece límites máximos de gasto para grandes categorías de gasto, llamadas rúbricas.
- El 2 de mayo de 2018, la Comisión presentó propuestas legislativas relativas a un nuevo MFP para el período 2021-2027.

- A raíz del brote de COVID-19, el 27 de mayo de 2020 la Comisión presentó un plan de recuperación (Next Generation EU) que incluía propuestas revisadas relativas al MFP y los recursos propios, así como la creación de un instrumento de recuperación por valor de 750 000 millones EUR.
- El paquete se aprobó el 16 de diciembre de 2020.

- **Base jurídica.**

- Artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 [DO L 433I de 22.12.2020, p. 11.];
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión [DO L 433I de 22.12.2020, p. 1.];
- Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 [DO L 433I de 22.12.2020, p. 23.];
- Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios [DO L 433I de 22.12.2020, p. 28.].

- **Antecedentes.**

- En la década de 1980, las relaciones entre las instituciones se tensaron debido a un creciente desajuste entre los recursos disponibles y las necesidades presupuestarias reales.
 - El concepto de una perspectiva financiera plurianual se desarrolló en un intento de apaciguar estas tensiones, reforzar la disciplina presupuestaria y optimizar la ejecución mediante una mejor planificación.
 - El primer acuerdo interinstitucional (en adelante, AI) en este sentido se concluyó en 1988.
 - Establecía las perspectivas financieras para el período 1988-1992 (también conocidas como «paquete Delors I»), destinadas a garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea.

- El 29 de octubre de 1993, se concluyó un nuevo AI, junto con las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («paquete Delors II»), que permitía duplicar los Fondos Estructurales y elevar el límite máximo de los recursos propios.
- El tercer AI, sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (conocido también como «Agenda 2000»), se firmó el 6 de mayo de 1999.
- Uno de sus grandes objetivos consistía en garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación.
- El cuarto AI, relativo a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, se celebró el 17 de mayo de 2006.
- Con el Tratado de Lisboa, el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a ser un Reglamento del Consejo sujeto a la aprobación del Parlamento Europeo.
 - Además de fijar los «importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», el artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé que el MFP establezca «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual».
 - El Reglamento MFP está acompañado de un AI que abarca los ámbitos de la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión financiera.
- El quinto MFP, para el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013.
 - Fue el primero en adoptarse de conformidad con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, según las cuales el Consejo, mediante un procedimiento legislativo especial, adopta el Reglamento MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.
 - Asimismo, fue el primero en presentar una disminución de los importes globales en términos reales.
 - Una de las condiciones previas del Parlamento para aceptar el MFP fue, por tanto, que se realizara una revisión intermedia obligatoria que le permitiera volver a evaluar las necesidades presupuestarias durante el período del MFP y ajustarlas en caso necesario.
 - Además, el acuerdo garantizaba una mayor flexibilidad para permitir el pleno uso de los importes previstos, la comprensión del camino hacia un verdadero

sistema de recursos propios para la Unión, la unidad y la transparencia presupuestarias, y un control y una vigilancia parlamentarios adecuados.

- El 20 de junio de 2017, se adoptó un MFP revisado para 2014-2020, que incluía un acuerdo sobre un apoyo adicional a las medidas relacionadas con la migración, el empleo y el crecimiento.
- Asimismo, reforzaba el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva para Ayudas de Emergencia, lo que permitía transferir más fondos entre rúbricas y ejercicios presupuestarios distintos, a fin de poder hacer frente a acontecimientos imprevistos y nuevas prioridades.
- **Marco financiero plurianual 2021-2027.**
 - [El 2 de mayo de 2018](#), la Comisión presentó propuestas legislativas relativas a un MFP para el período 2021-2027.
 - La propuesta de la Comisión ascendía a 1 134 600 millones EUR (a precios de 2018) en créditos de compromiso, lo que representaba el 1,11 % de la RNB de la UE-27. Incluía aumentos para la gestión de las fronteras, la migración, la seguridad, la defensa, la cooperación para el desarrollo y la investigación, entre otros.
 - Los recortes propuestos afectaban, en particular, a las políticas agrícola y de cohesión.
 - La arquitectura en su conjunto debía racionalizarse (de 58 a 37 programas de gasto), y la Comisión propuso un conjunto de instrumentos especiales, aparte de los límites máximos del MFP, dirigidos a aumentar la flexibilidad de la elaboración del presupuesto de la Unión.
 - El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) quedaría integrado en el MFP.
 - La Comisión también propuso modernizar la parte relativa a los ingresos, mediante la introducción de varias categorías nuevas de recursos propios.
 - El Parlamento aprobó Resoluciones sobre el MFP 2021-2027 los días [14 de marzo](#) [DO C 162 de 10.5.2019, p. 51.] y [30 de mayo de 2018](#) [DO C 76 de 9.3.2020, p. 103.].
 - El [14 de noviembre de 2018](#), el Parlamento presentó con más detalle su mandato de negociación, con enmiendas a las propuestas relativas al Reglamento MFP y al AI, y con un conjunto de cifras completo desglosadas por rúbrica y por programa.
 - Este precisaba que el límite máximo del MFP para compromisos debía aumentarse del 1 % (para la UE-28) al 1,3 % de la RNB de la Unión (para la

UE-27), esto es, a 1 324 000 millones EUR (a precios de 2018), un aumento que excede la propuesta de la Comisión en un 16,7 %.

- Las asignaciones para la política agrícola común y la política de cohesión debían mantenerse inalteradas en términos reales, mientras que era necesario seguir reforzando varias prioridades, entre ellas Horizonte Europa, Erasmus+ y LIFE; debía crearse una nueva Garantía Infantil (5 900 millones EUR) y un nuevo Fondo de Transición Energética (4 800 millones EUR); la financiación de las agencias descentralizadas implicadas en la gestión de la migración y las fronteras debía ser más de cuatro veces mayor (ascendiendo a más de 12 000 millones EUR).
- La contribución del presupuesto de la Unión a la consecución de los objetivos climáticos debía fijarse en un mínimo del 25 % del gasto del MFP para el período 2021-2027, integrarse en todos los ámbitos políticos pertinentes y alcanzar el 30 % a más tardar en 2027.
- La revisión intermedia del MFP debía ser obligatoria.
- Los días [30 de noviembre de 2018](#) y [5 de diciembre de 2019](#), el Consejo publicó un proyecto de marco de negociación que comprende cuestiones horizontales y sectoriales en el ámbito de los programas de gasto sujetos al procedimiento legislativo ordinario.
- El Consejo se mostró a favor de un importe global del MFP de 1 087 000 millones EUR en créditos de compromiso, a precios de 2018 (1,07 % de la RNB de la UE-27), muy por debajo de las expectativas del Parlamento.
- Los días [10 de octubre de 2019](#) y [13 de mayo de 2020](#), el Parlamento Europeo actualizó su mandato tras las elecciones europeas y solicitó que la Comisión presentara una propuesta relativa a un plan de contingencia del MFP para proporcionar una red de seguridad a fin de proteger a los beneficiarios de los programas de la Unión en caso de que el MFP en curso tuviera que ampliarse, habida cuenta del desacuerdo con el Consejo Europeo.
- Entretanto, el [14 de enero de 2020](#), la Comisión había presentado una propuesta relativa a un Fondo de Transición Justa como elemento adicional del paquete de propuestas sobre el MFP, en el marco del Pacto Verde Europeo.
- A raíz de la crisis de la COVID-19 y las graves repercusiones económicas de los necesarios confinamientos, los días [27 y 28 de mayo de 2020](#) [[El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa \(COM\(2020\)0442\)](#).] la Comisión publicó una serie de propuestas modificadas en favor de un MFP de 1 100 000 millones EUR y un instrumento de

recuperación adicional, «Next Generation EU» [[Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19 \(COM\(2020\)0441\)](#)], por valor de 750 000 millones EUR (a precios de 2018), a saber: 500 000 millones en forma de subvenciones y 250 000 millones en forma de préstamos.

- El paquete incluía propuestas legislativas relativas a instrumentos financieros nuevos, así como cambios en una serie de programas del MFP ya presentados.
- La financiación del paquete adicional debía garantizarse mediante préstamos de los mercados financieros.
- Con este fin, la Comisión también modificó la propuesta de Decisión sobre recursos propios, al objeto de hacer posible el préstamo de hasta 750 000 millones EUR.
- Se propuso aumentar el límite máximo de los recursos propios para pagos hasta el 1,4 % de la RNB, junto con un aumento adicional, pero temporal, del 0,6 % de la RNB, a fin de cubrir el aumento de la actividad de empréstito y préstamo.
- Por último, el paquete de la Comisión incluía un aumento de 11 500 millones EUR del límite máximo del MFP 2014-2020 para compromisos para el año 2020, a fin de empezar a movilizar el apoyo antes del nuevo MFP.
- Del 17 al 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo adoptó unas Conclusiones [[Reunión extraordinaria del Consejo Europeo \(17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020\) – Conclusiones](#)] sobre las medidas de recuperación (Next Generation EU), el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 y los recursos propios.
 - Se aprobaron unas medidas de recuperación por valor de 750 000 millones EUR para el período 2021-2023.
 - No obstante, el componente de subvención se redujo de 500 000 millones EUR a 390 000 millones EUR, y el componente de préstamo se aumentó de 250 000 millones EUR a 360 000 millones EUR.
 - El Consejo Europeo rechazó la revisión al alza del límite máximo del MFP para el año 2020.
 - El límite máximo global para compromisos del MFP 2021-2027 se fijó en 1 074 300 millones EUR.

- Además, las Conclusiones indicaban que se establecería un régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto y el instrumento Next Generation EU.
- Se acordó un nuevo recurso propio, con fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2021, basado en residuos de envases de plástico no reciclados, y se planeó dedicar esfuerzos a introducir otros recursos propios en el transcurso del MFP 2021-2027, con el fin de utilizarlos para el reembolso anticipado de los empréstitos contraídos en el marco del Next Generation EU.
- La base jurídica propuesta para el Next Generation EU era el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que permite a la Unión establecer medidas adecuadas a la situación económica por mayoría cualificada en el Consejo, sin implicar al Parlamento en el procedimiento legislativo.
- El [23 de julio de 2020](#), el Parlamento calificó la creación del instrumento de recuperación de paso histórico, pero deploró los recortes realizados en programas orientados al futuro.
 - Insistió en que los incrementos específicos por encima de las cifras propuestas por el Consejo Europeo debían reservarse para los programas relacionados con el clima, la transición digital, la salud, la cultura, las infraestructuras, la investigación, la gestión de las fronteras y la solidaridad.
 - Reiteró, además, que no concedería su aprobación al MFP sin un acuerdo sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, con el objetivo de cubrir al menos los costes relacionados con el instrumento Next Generation EU (capital e intereses), a fin de garantizar la credibilidad y la sostenibilidad.
 - El Parlamento también exigió, en cuanto que parte de la autoridad presupuestaria, estar plenamente involucrado en la ejecución del instrumento de recuperación, en consonancia con el método comunitario.
- En agosto de 2020, se iniciaron las conversaciones tripartitas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, y concluyeron el 10 de noviembre de 2020.
 - El 11 de diciembre, el Consejo Europeo aprobó el acuerdo MFP-Next Generation EU, tras lo cual, el 17 de diciembre de 2020, el Parlamento dio su aprobación.
- El Parlamento había despejado el camino para una adopción y ratificación de la Decisión sobre recursos propios (y, de este modo, la puesta en marcha del

Instrumento de Recuperación de la Unión) al presentar, el 16 de septiembre de 2020, su dictamen legislativo obligatorio.

- La Comisión no empezará a emitir deuda hasta que los veintisiete Estados miembros hayan completado la ratificación de la Decisión sobre recursos propios.
- El 1 de enero de 2021, entró en vigor un nuevo [mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho](#), otra condición establecida por el Parlamento para su aprobación.

Marco financiero plurianual (UE-27) (en millones EUR, a precios de 2018)

Créditos de compromiso	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Mercado único, innovación y economía digital	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Cohesión, resiliencia y valores	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Cohesión económica, social y territorial	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Resiliencia y valores	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Recursos naturales y medio ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
de los cuales: gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migración y gestión de las fronteras	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Seguridad y defensa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vecindad y resto del mundo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administración pública europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
de los cuales: gastos administrativos de las instituciones	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852

Créditos de compromiso	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

- El Parlamento consiguió, en particular:
 - 15 000 millones EUR extra con respecto a la propuesta de julio de 2020, destinados a programas emblemáticos: Horizonte Europa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, Fondo para la Gestión de las Fronteras, Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI), Derechos y Valores, y Europa Creativa, así como la ayuda humanitaria;
 - un aumento progresivo del límite máximo global para el MFP 2021-2027 de 1 074 300 millones EUR a 1 085 300 millones EUR a precios de 2018;
 - 1 000 millones EUR adicionales para el Instrumento de Flexibilidad;
 - una nueva etapa de procedimiento (el «procedimiento de control presupuestario») para el establecimiento de futuros mecanismos de crisis, sobre la base del artículo 122 del TFUE, con posibles repercusiones presupuestarias apreciables;
 - la implicación del Parlamento en el uso del ingreso afectado externo del instrumento Next Generation EU, una evaluación nueva general del ingreso afectado externo y del empréstito y el préstamo en la próxima revisión del Reglamento Financiero, así como de los mecanismos de cooperación en el marco de las negociaciones futuras sobre el MFP;
 - un objetivo de al menos el 30 % del gasto del MFP/Next Generation EU dedicado a apoyar los objetivos climáticos, incluida una metodología mejorada de seguimiento del clima dirigida a alcanzar este objetivo;
 - un nuevo objetivo anual en materia de biodiversidad y el diseño de una metodología para medir el gasto en cuestiones de género;
 - una reforma de la recogida, calidad y comparabilidad de los datos sobre los beneficiarios, con el fin de proteger mejor el presupuesto de la Unión, incluido el gasto del Next Generation EU;
 - la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la Unión;

- unos niveles globales de financiación para la agricultura y la cohesión de un tamaño comparable al de 2014-2020;
- el establecimiento del Fondo de Transición Justa;
- una hoja de ruta jurídicamente vinculante para la introducción de nuevos recursos propios de la Unión.
- La principal fuente de los aumentos (11 000 millones EUR) procederá de un nuevo mecanismo vinculado a las multas recaudadas por la Unión y se traducirá en asignaciones adicionales automáticas a los programas correspondientes en 2022-2027.
 - Por consiguiente, el límite máximo global del MFP de siete años alcanzará gradualmente los 1 085 300 millones EUR a precios de 2018, es decir, 2 000 millones EUR más en términos reales que el límite máximo equivalente del MFP 2014-2020 (1 083 300 millones EUR a precios de 2018 sin el Reino Unido y con el FED).
- Otros complementos (2 500 millones EUR) proceden de los márgenes no asignados dentro de los límites máximos establecidos por el Consejo Europeo.
 - 1 000 millones EUR proceden de reflujos del Instrumento de Ayuda a la Inversión ACP (Fondo Europeo de Desarrollo) en beneficio del IVDCI.
 - 500 millones EUR proceden de créditos liberados en el ámbito de la investigación en beneficio de Horizonte Europa (artículo 15, apartado 3, del Reglamento Financiero).
- Los costes de los reembolsos y los intereses de la deuda de recuperación están incluidos en los límites máximos del MFP para el período 2021-2027.
 - No obstante, este tratamiento se entiende sin perjuicio de cómo se abordará esta cuestión en los futuros MFP a partir de 2028, y la finalidad expresa es la preservación de los programas y fondos de la Unión.

5. La ejecución del Presupuesto.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Stefan Schulz, La ejecución del Presupuesto ([en línea](#)), 03-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- La Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto en colaboración con los Estados miembros y con sujeción al control político del Parlamento Europeo.
- **Base jurídica.**

- Artículos 290 y 291, 317 a 319 y 321 a 323 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom);
- Reglamento Financiero, es decir, Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014, y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 [DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.];
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera [DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.].

- **Objetivos.**

- La Comisión es responsable de la ejecución de los ingresos y los gastos del presupuesto de conformidad con los Tratados y con las disposiciones e indicaciones en materia de presupuesto recogidas en el Reglamento Financiero y dentro de los límites de los créditos autorizados.
- Los Estados miembros colaboran con la Comisión a fin de que los créditos presupuestarios se utilicen con arreglo a los principios de buena gestión financiera, a saber, economía, eficiencia y eficacia.

- **Descripción.**

- **A. Mecanismo básico.**
 - La ejecución del presupuesto consta de dos operaciones principales: el compromiso y el pago.
 - En la fase de compromiso de gasto se adopta la decisión de destinar una suma determinada de una línea presupuestaria concreta a la financiación de una actividad específica.
 - Una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (por ejemplo, contratos) y prestados los servicios, trabajos o suministros convenidos, tiene lugar la autorización del gasto y el pago de los importes debidos.
- **B. Métodos de ejecución.**

- La Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras:
 - directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas;
 - mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»);
 - indirectamente («gestión indirecta»), confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otras entidades.
- En la práctica, aproximadamente el 76 % del presupuesto se gasta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), el 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta» [Datos facilitados por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión.].
- El [Sistema de Transparencia Financiera](#) facilita información sobre los beneficiarios de fondos gestionados directamente por la Comisión y enumera, asimismo, a los beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo.
 - Por otra parte, cada Estado miembro es responsable de publicar datos sobre los beneficiarios de los fondos que administra en las modalidades de gestión indirecta o compartida [Además, hay un mapa con los enlaces a los sitios web que gestionan los Estados miembros (los únicos responsables del contenido de dichos sitios): https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/funding-recipients_es].
- En el artículo 317 del TFUE se especifica que la Comisión debe ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, así como que los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322 del TFUE deben determinar las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto y las responsabilidades que de ello se derivan.
- Además, en el contexto más amplio de la aplicación de la legislación de la Unión, los artículos 290 y 291 del TFUE establecen las disposiciones que regulan las competencias delegadas y ejecutivas conferidas a la Comisión y, en particular, el control que los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo ejercen sobre la Comisión en este sentido.
- En virtud del artículo 290 del TFUE, un acto legislativo puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos que completen «determinados elementos no esenciales del acto legislativo».

- El Parlamento y el Consejo tienen el derecho de revocar esta delegación de competencias a la Comisión, o de oponerse a ella, con lo que evitan que se lleve a efecto.
- En el artículo 291 del TFUE se regulan las competencias de ejecución conferidas a la Comisión.
 - Mientras que en el artículo 291, apartado 1, se establece que los Estados miembros son responsables de la adopción de todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en su apartado 2 se prevé que estos actos confieran competencias de ejecución a la Comisión o, en los casos previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al Consejo, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión».
 - De conformidad con el artículo 291, apartado 3, el Parlamento Europeo y el Consejo deben establecer, mediante reglamentos, las normas relativas a las modalidades de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.
- El 16 de diciembre de 2020, las instituciones adoptaron un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de recursos propios.
 - Este Acuerdo, adoptado paralelamente al [Reglamento sobre el marco financiero plurianual \(MFP\) para el período 2021-2027](#), tiene por objeto no solo garantizar la continuidad de la cooperación entre las instituciones en materia presupuestaria sino también mejorar el procedimiento presupuestario anual de la Unión y, mediante una hoja de ruta establecida en un anexo, facilitar la introducción de nuevos recursos propios para la Unión en el marco de este MFP.
- El artículo 291 del TFUE se completa mediante el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión [DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.].
 - Ese control se ejerce mediante comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión.

- El Reglamento establece dos nuevos tipos de procedimiento, cuya utilización depende del alcance del acto en cuestión: con arreglo al procedimiento de examen, la Comisión no puede adoptar la medida si el comité ha emitido un dictamen no favorable, mientras que, en el procedimiento consultivo, la Comisión está obligada a tener en cuenta «en la mayor medida posible» las conclusiones del comité, aunque no está obligada a respetar su opinión.
- La ejecución incorrecta del presupuesto por parte de los Estados miembros se sanciona a través del procedimiento de liquidación de cuentas y de los controles de admisibilidad: tras la realización de los controles de la Comisión y el Tribunal de Cuentas, los ingresos de los Gobiernos nacionales con cargo al presupuesto de la Unión se compensan con una solicitud de reembolso de los fondos pagados indebidamente.
- Las decisiones relativas a estas correcciones son adoptadas por la Comisión siguiendo los mencionados procedimientos relativos al ejercicio de las competencias de ejecución.
- El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado con frecuencia la ejecución del presupuesto en sectores específicos.
- **C. Normas de ejecución.**
 - El Reglamento Financiero contiene todos los principios y normas que rigen la ejecución del presupuesto.
 - Tiene un carácter horizontal, ya que se aplica a todos los sectores de gasto y a todos los ingresos.
 - Pueden encontrarse otras normas aplicables a la ejecución del presupuesto en la reglamentación sectorial, que abarca determinadas políticas de la Unión.
 - La adopción del primer Reglamento Financiero se remonta al 21 de diciembre de 1977.
 - La Comisión presentó en septiembre de 2016 la propuesta de un nuevo Reglamento Financiero para sustituir al anterior (junto con sus normas de desarrollo) y modificar catorce reglamentos sectoriales y una decisión que incluyen, asimismo, sin excepción, normas financieras.
 - Esta propuesta tenía por objeto declarado disponer de un texto normativo único, y simplificar y flexibilizar las normas financieras de la Unión.
 - Por parte del Parlamento, la competencia para el fondo se asignó a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Control Presupuestario.

- Este proceso legislativo siguió su curso hasta que, en julio de 2018, el Parlamento aprobó en sesión plenaria el texto acordado [Seguidamente el Consejo adoptó el acto ese mismo mes.].
 - El Reglamento Financiero se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* a continuación, el 30 de julio de 2018, y entró en vigor el 2 de agosto de 2018.
 - No obstante, la mayoría de las disposiciones de este nuevo Reglamento relativas a la ejecución de los créditos administrativos de las instituciones de la Unión no entraron en vigor hasta el 1 de enero de 2019 [Artículo 282, apartado 3, letra c), del nuevo Reglamento Financiero].
- El principal instrumento de la Comisión para ejecutar el presupuesto y supervisar su ejecución es su sistema contable informatizado ABAC (contabilidad basada en el devengo).
- La Comisión ha adoptado medidas para cumplir las normas contables internacionales más exigentes, en particular las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) adoptadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).
 - Un aspecto importante de la ejecución del presupuesto es el cumplimiento de la legislación de la Unión aplicable a los contratos públicos (suministros, obras y servicios).
 - Además, el sistema de detección precoz y exclusión (EDES) refuerza la protección de los intereses financieros de la Unión.
 - Permite la detección precoz y la exclusión de las personas y entidades no fiables que soliciten fondos de la Unión o que hayan contraído compromisos jurídicos con la Comisión u otras instituciones, así como la imposición de una sanción pecuniaria a dichas personas o entidades [Se rige por el Reglamento Financiero y es conforme con el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos].
- **Papel del Parlamento Europeo.**
- En primer lugar, el Parlamento Europeo, como una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, influye previamente en la ejecución del presupuesto de la Unión por medio de las enmiendas y decisiones adoptadas en el contexto del procedimiento presupuestario para la asignación de fondos.

- El Parlamento tiene la posibilidad de decidir utilizar el mecanismo presupuestario de la reserva mediante el cual, si existen dudas sobre la justificación de los gastos o sobre la capacidad de la Comisión para ejecutarlos, puede optar por consignar tales fondos en la reserva hasta que la Comisión presente las pruebas adecuadas.
- Estas pruebas deben incluirse como parte de una solicitud para transferir fondos de la reserva.
- El Parlamento y el Consejo deben aprobar las propuestas de transferencias.
- No se pueden ejecutar los créditos hasta que hayan sido transferidos desde la reserva a la línea presupuestaria pertinente.
- En segundo lugar, el procedimiento de aprobación de la gestión permite al Parlamento controlar la ejecución del presupuesto actual.
 - Si bien la mayor parte de las preguntas planteadas a la Comisión tiene que ver con el período cuya gestión debe aprobarse, muchas de las preguntas formuladas por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión se refieren a la ejecución del presupuesto actual.
 - La resolución de aprobación de la gestión, que forma parte integrante de la decisión de aprobación de la gestión, contiene un gran número de obligaciones y recomendaciones dirigidas a la Comisión y a otros órganos que participan en la ejecución del presupuesto.
- De conformidad con el Tratado de Lisboa, el Parlamento es responsable, junto con el Consejo, de establecer «las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas» (artículo 322, apartado 1, del TFUE).
- Además, en casi todos los ámbitos políticos, el Parlamento influye en la ejecución del presupuesto por medio de sus actividades legislativas y no legislativas, tales como los informes y resoluciones o, simplemente, formulando preguntas orales o escritas a la Comisión.
- A lo largo de los últimos años, el Parlamento ha reforzado su control político sobre la Comisión estableciendo instrumentos que permiten el intercambio de información sobre la ejecución de los fondos y el importe de los compromisos pendientes (es decir, de los compromisos jurídicos cuyo pago aún no se ha llevado a cabo). Los compromisos pendientes pueden convertirse en un problema si se acumulan durante largos períodos, por lo que el Parlamento presiona a la Comisión para que los mantenga bajo control.

- Se están preparando nuevos instrumentos con objeto de permitir una mejor vigilancia del proceso de ejecución y mejorar el rendimiento de los programas de la Unión.
 - A tal fin, el Parlamento pide que las declaraciones de actividad (elaboradas por la Comisión como parte de los documentos de trabajo relativos al anteproyecto de presupuesto general) sean de buena calidad y que se presenten de manera periódica análisis de coste/eficacia de los programas de la Unión.

6. El control presupuestario (remisión).

- En el capítulo siguiente aparecerán los aspectos relacionados con el control del Presupuesto de la Unión Europea y el papel del Tribunal de Cuentas Europeo.

11. Instituciones y procedimientos de control presupuestario

1. El control presupuestario y sus modalidades.

- Junto a la regulación del gasto público, el conjunto del Derecho presupuestario se identifica mejor con la tutela o garantía de los caudales públicos.
- Por **control de la ejecución del Presupuesto** se viene a identificar una especie de «cuarta fase» del ciclo presupuestario.
 - Éste comienza con la elaboración del proyecto por el Gobierno.
 - Sigue con la aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.
 - Continúa con la ejecución de las autorizaciones de gasto por la Administración.
 - Finalmente, una serie de órganos despliegan sus competencias de cara al control de esa ejecución.
- **Concepto y contenido.**
 - El control de la Hacienda Pública integra el conjunto de medidas y dispositivos adoptados por el ordenamiento para asegurar en un grado más o menos amplio la legitimidad, regularidad e incluso la conveniencia de la actividad financiera desarrollada por los entes públicos.
 - Es decir, su correspondencia a las normas o reglas dispuestas para la Hacienda explícitamente por el ordenamiento, de tal modo que el dinero público, obtenido coactivamente con el sacrificio de los contribuyentes, sea destinado solamente en la forma prevista por el ordenamiento jurídico y para los fines institucionales que de él se desprenden en cada momento.
- **Modalidades.**
 - Los mecanismos de garantía del interés general a que el gasto público sea justo han de buscarse en los controles siguientes, realizados en el ámbito estatal por los órganos que se indican:
 - **Interno** (o administrativo). Realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

- **Externo.** Ejercido por el Tribunal de Cuentas, desde fuera de la Administración.
 - **Parlamentario.** Llevado a cabo por las Cortes Generales.
- Además de los controles indicados, y traduciendo requerimientos de supervisión y transparencia ligados a las respuestas que se fueron sucediendo desde la Unión Europea para afrontar la crisis financiera de 2008, se encuentra la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), organismo que se encarga del seguimiento y evaluación del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas de déficit, endeudamiento y limitación del gasto.

2. La evaluación y supervisión de las reglas fiscales. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Red de instituciones fiscales independientes y Consejo Fiscal Europeo.

- Abunda en la literatura especializada información sobre la evaluación presupuestaria por organismos independientes.
- Entre los ejemplos más notables, puede citarse la Oficina del Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos («*Congressional Budget Office*», o CBO por sus siglas en inglés), creada en 1974.
 - Varios países latinoamericanos cuentan con consejos presupuestarios de diversa denominación (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina, Fondo Soberano de Brasil, Fondos de Estabilización Fiscal de Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela).
 - En el ámbito europeo, destacan la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria («*Office for Budget Responsibility*») del Reino Unido y el Consejo de Expertos Económicos de Alemania («*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*»). También pueden citarse el Consejo de Política Fiscal de Suecia («*Finanspolitiska rådet*»), la Oficina Central de Planificación de Holanda («*Centraal Planbureau*»), o el Consejo de Finanzas Públicas de Portugal («*Conselho das Finanças Públicas*»), entre otros.
- En la página web de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España se puede consultar la información sobre dicha institución y sobre la [red de instituciones fiscales independientes](#) de la Unión Europea.
- Un documento técnico de la AIReF ofrece una panorámica de [las Instituciones Fiscales Independientes en la UE](#).

- Por su parte, el **Consejo Fiscal Europeo** («*European Fiscal Board*» o EFB) es un órgano independiente de asesoramiento de la Comisión Europea.
 - El EFB se creó a raíz del «[Informe de los cinco presidentes](#)» (de 22 de junio de 2015, de los presidentes de la Comisión Europea, de la Cumbre del Euro, del Eurogrupo, del Banco Central Europeo, y del Parlamento Europeo) para profundizar en la Unión Económica y Monetaria (UEM) a partir del 1 de julio de 2015 y completarla en 2025 a más tardar.
 - Véanse:
 - [Decisión \(UE\) 2015/1937 de la Comisión, de 21 de octubre de 2015, por la que se crea un Consejo Fiscal Europeo consultivo independiente.](#)
 - [Decisión \(UE\) 2016/221 de la Comisión, de 12 de febrero de 2016, por la que se modifica la Decisión \(UE\) 2015/1937 por la que se crea un Consejo Fiscal Europeo consultivo independiente.](#)
 - Las principales responsabilidades del EFB son:
 - Evaluar la aplicación del marco presupuestario de la Unión y la adecuación de la política presupuestaria a nivel nacional y de la zona del euro.
 - Hacer sugerencias para la evolución futura del marco presupuestario de la Unión.
 - Valorar la futura política presupuestaria adecuada para la zona del euro en su conjunto basándose en un análisis económico, así como las políticas presupuestarias nacionales adecuadas, respetando las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
 - Cooperar con los consejos fiscales nacionales independientes.
 - Proporcionar asesoramiento ad hoc al presidente de la Comisión Europea.
 - Mayor información sobre el EFB, sus actividades y composición, puede encontrarse en la [página web del Consejo Fiscal Europeo](#).
- La regulación de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal** se encuentra en las siguientes normas:
 - [Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre](#), de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIReF).
 - [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril](#), de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

- [Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo](#), por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- [Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio](#), por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- [Orden HAP/1286/2014, de 14 de julio](#), por la que se aprueba el modelo 017, «Tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal. Autoliquidación» y se determinan el lugar, plazo y forma de presentación.

- Razones que determinaron la constitución de la AIReF.

- La reforma constitucional que consagró el principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE omitió regular directamente el sistema de prevención y corrección de los incumplimientos; asunto del que se ocupa la LOEPSF.
- La creación de un organismo independiente para la supervisión de las reglas fiscales, fue una de las exigencias del [Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera](#), hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, firmado con ocasión del rescate para sanear nuestro sector bancario a mediados de 2012.
- Además, la concreta determinación comunitaria se encuentra en uno de los Reglamentos que componen el denominado «Two Pack»: el [Reglamento \(UE\) núm. 473/2013](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.
- También en la [Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011](#), sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

- Caracterización de la AIReF.

- La «independencia» se hace equivalente a la autonomía funcional de dichos organismos respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, debiendo sustentarse tal cualidad en disposiciones normativas que la garanticen con un nivel elevado.
- El Reglamento (UE) N° 473/2013, a diferencia de otras soluciones que se adoptaron anteriormente —v. gr.: el Pacto por el euro plus y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria («Pacto Fiscal»)— deja abierto:
 - El rango de la norma que instituya la figura.
 - La posibilidad de repartir a más de un organismo independiente la supervisión de las reglas fiscales, con tal de que «haya una clara asignación de responsabilidades y que no se solapen las competencias en aspectos concretos del seguimiento».
 - Esta alternativa, empero, se contempla con claro recelo (no es la «opción preferente»), debiendo «evitarse una excesiva fragmentación institucional de las tareas de seguimiento».
 - La mayor apertura del Reglamento sobresale al admitir que una institución ya existente fuese la encargada de dicha supervisión, con tal de que se asegure su autonomía funcional, realice funciones específicas de seguimiento y disponga de un régimen jurídico específico.
 - Así, si se dudase de las ventajas de constituir un nuevo ente, cabría haber recurrido a los disponibles ya en nuestro Ordenamiento —Tribunal de Cuentas, órganos de control externo de las Comunidades Autónomas o la propia Intervención General de la Administración del Estado—, confiriendo competencias a varios o a uno sólo y otorgando al/los elegido/s el barniz necesario para asegurar su autonomía funcional y responsabilidad.
- El Gobierno de la Nación optó por la creación de la AIReF a través de una Ley Orgánica que se declara «complementaria» de la LOEPSF.
 - La solución legal puede cuestionarse pues varias de sus disposiciones no tienen ese rango y revela la improvisación y claro desapego hacia la técnica jurídica.
- La AIReF aparece concebida como ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas (art. 1 LOAIReF).

- Sin embargo, caben dudas de que se cumpla con los postulados de autonomía e independencia funcional porque:
 - «a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Autoridad se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas» (art. 7.2 LOAIReF).
 - El Presidente de la AIReF lo nombra el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda (art. 24.2 LOAIReF), aunque con un trámite de comparecencia previa en sede parlamentaria.
 - Además, el Presidente tendrá la consideración de alto cargo, con rango de Subsecretario (art. 24.7 LOAIReF).
- Funciones de la AIReF.
 - Garantizar el cumplimiento efectivo del principio de estabilidad presupuestaria mediante:
 - La evaluación continua el ciclo presupuestario
 - Idem. del endeudamiento público.
 - Análisis de las previsiones económicas.
 - Su tarea fundamental pasa por la elaboración de **informes, opiniones y estudios** (por los que percibirá una tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal).

3. Organización del control interno. La Intervención General de la Administración del Estado.

- ...

— Vid. arts. 125, 143 y 144 de la LGP. También vid. art. 213 de la LHL y el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

La Intervención General de la Administración del Estado es el centro directivo de la contabilidad pública que, además, desarrolla el control financiero en el interior de la Administración misma, bien directamente o por medio de las Intervenciones delegadas en los distintos Departamentos ministeriales y organismos públicos. Los funcionarios de la Intervención del Estado no dependen del titular del Ministerio en que ejerzan sus funciones, sino que ejercen éstas con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión fiscalicen.

El control interno en el ámbito de la Defensa y de la Seguridad Social lo llevan a cabo, respectivamente, la Intervención General de la Defensa y la Intervención

General de la Seguridad Social, aunque funcionalmente dependan de la Intervención General de la Administración del Estado. Las leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas regulan los aspectos concernientes a sus respectivas Intervenciones, siguiendo, por lo general, el esquema que para la del Estado diseña la Ley General Presupuestaria. También las Entidades Locales se encuentran sujetas a control interno en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.

4. El control interno. Contenido de la función interventora.

- El control interno o **autocontrol** es el que se despliega en el seno del propio aparato administrativo, el realizado en nuestro país por la Intervención General de la Administración del Estado, que es el centro directivo de la contabilidad pública.
- También cabe citar otras «intervenciones» específicas para el control de determinados Presupuestos, distintos de los Generales del Estado (v. gr.: los Presupuestos de las Comunidades Autónomas).
- Entre las normas reguladoras principales de la IGAE, cabe citar:
 - Arts. 125 y 140 a 175 LGP.
 - [Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre](#), por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
 - [Circular 3/1996, de 30 de abril](#), de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora.
 - [Resolución de 30 de julio de 2015](#), de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente.
 - [Resolución de 30 de julio de 2015](#), de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública.
 - [Resolución de 16 de junio de 2021](#), de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2021, por el que se modifica el de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.
- **Contenido de la función de control interno y de la función interventora.**

- El control interno se ejerce, en buena medida, de forma concomitante o simultánea a la fase de ejecución de los Presupuestos, por lo que también suele denominarse como control previo o preventivo, interpuesto como una condición de eficacia jurídica de los actos administrativos.
- El objetivo primario de esta función consiste, en efecto, en la comprobación de la conformidad del acto de la Administración con el ordenamiento jurídico, esto es: el control de legalidad, con el que se confunde el concepto de **función interventora**.
 - Esta tiene por objeto controlar, con antelación a que se aprueben, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.
- El control interno también comprende el control financiero permanente y la auditoría pública.
 - El **control financiero permanente** tiene por objeto comprobar de una forma continuada la actuación económico-financiera de los distintos servicios y organismos públicos, verificando si se ajustan al ordenamiento, así como a los principios generales de buena gestión financiera y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero.
 - Este control alcanza a la verificación de la eficacia y eficiencia, así como el adecuado registro y contabilización de la totalidad de las operaciones realizadas por cada organismo y su fiel reflejo en las cuentas y estados que deban formar.
 - La **auditoría pública** consiste en la verificación, realizada con posterioridad y de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, aplicando procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado, que elaborará un plan anual de auditorías, en el que se incluirán las actuaciones a realizar por ella misma, así como a través de las Intervenciones Generales de la Defensa y de la Seguridad Social, recogiendo lo relacionado con las ayudas y subvenciones públicas.
- En la LGP, siguiendo una tónica de relajación de controles que se había ido plasmando en la legislación anterior, la función interventora queda mitigada por

la posibilidad de que la misma se vea sustituida, respecto de toda la actividad de un determinado organismo o de algunas áreas de gestión, por el control financiero permanente.

- Del mismo modo, existen actos no sujetos al despliegue de la fiscalización previa y aún se contempla el ejercicio de una fiscalización e intervención limitada, que se contenta con la **comprobación de ciertos requisitos básicos**.
- La función interventora «plena» se desarrolla tanto en el nivel de contracción de las obligaciones de contenido económico, como en el momento de realización efectiva de los pagos (liquidación de las obligaciones), ejerciéndose en sus modalidades de intervención formal y material:
 - La primera consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente.
 - En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.
- Se revela así el carácter preventivo o concomitante del control interno del gasto público, que ha llevado a distinguir en el mismo distintas modalidades según la fase del procedimiento administrativo de gasto en la que aquél se ejercite, pudiendo establecerse la siguiente correspondencia:
 - En la autorización del gasto (propuesta y compromiso del gasto): *fiscalización previa* de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.
 - En el reconocimiento de la obligación: *intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión*.
 - En la ordenación del pago: *intervención formal de la ordenación de pago*.
 - En la realización del pago: *intervención material del pago*.
- El significado concreto de cada una de las fases o modalidades de control aplicable se expone a continuación.
 - Por **fiscalización previa** se entiende la facultad que compete a la Intervención General de la Administración del Estado de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido

económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

- Como ya se ha señalado antes, la propia Ley General Presupuestaria prevé supuestos que no estarán sujetos a esa fiscalización previa o en los que se ejercerá de manera limitada.
- La **intervención material de las inversiones** (la LGP la llama «intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión») es la facultad de la IGAE para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.
- A través de la **intervención formal de la ordenación del pago**, la IGAE verifica la correcta expedición de las órdenes de pago contra el Tesoro Público.
- Y por medio de la **intervención material del pago**, se verifica que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza a favor del perceptor y por el importe establecidos.
- El resultado de la función interventora puede ser de conformidad —porque el expediente fiscalizado se ajuste a la legalidad— o de disconformidad con el acto o expediente de gasto objeto de control.
- Cuando sucede esto último, la Intervención deberá formular sus **reparos** por escrito.
- El **reparo puede ser esencial**, teniendo como efecto la suspensión del procedimiento de gasto, cuando aquél se base en:
 - la insuficiencia del crédito o si el propuesto no se considera adecuado;
 - cuando el gasto se proponga por un órgano incompetente;
 - cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor;
 - cuando derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios;
 - cuando se hayan omitido requisitos o trámites que, a juicio de la Intervención, sean sustanciales o cuando se estime que la continuación

de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro público o a un tercero, y

- cuando el reparo derivase de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- Los **reparos no esenciales** —equiparados a un informe favorable— pueden emitirse siempre que, no obstante los defectos observados en el expediente, los requisitos o trámites incumplidos no sean fundamentales, quedando la eficacia del acto condicionada a la subsanación de aquéllos.
- Cuando el órgano administrativo al que afecte el reparo no esté conforme con el mismo, habrá que **resolver la discrepancia**, correspondiendo, según los casos previstos legalmente, a la IGAE —en ocasiones, serán las Intervenciones de la Defensa o Seguridad Social— o al Consejo de Ministros.

5. El Tribunal de Cuentas. Configuración jurídica y organización.

- Normas reguladoras.

- Arts. 136 y 153.d) CE.
- [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo](#), del Tribunal de Cuentas (LOTUC).
- [Ley 7/1988, de 5 de abril](#), de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTUC).

- Caracterización constitucional.

- En la Constitución se le caracterizó como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público.
- Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de las mismas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- El Tribunal de Cuentas aparece como un órgano auxiliar del Parlamento, al que asesora, dada su especialización contable, siendo la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal el cauce orgánico a través del cual se «relacionan» aquéllas con él en dicha materia.
- Pero esta dependencia parlamentaria lo es, tan sólo, de su sección de fiscalización y no de la que ha de encargarse de los procedimientos jurisdiccionales-contables.

- Organización interna

- Los órganos que integran el Tribunal de Cuentas son:

- El presidente.
- El pleno.
- La comisión de gobierno.
- La sección de fiscalización.
- La sección de enjuiciamiento (organizada en salas).
- Los consejeros de cuentas.
- La fiscalía.
- La secretaría general.
- El Tribunal está integrado por doce consejeros de cuentas, designados para un período de nueve años por las Cortes Generales, seis por el Congreso y otros seis por el Senado, mediante el mismo procedimiento que se contempla para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional (votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras).

6. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

- Véanse los arts. 4, 9, 10, 11 LOTCU.
- Desde el punto de vista de la naturaleza del Tribunal de Cuentas, puede señalarse que la función fiscalizadora que ha de efectuar es una función financiera específica: la «función de control de las Haciendas Públicas».
 - A través de la misma se ejerce el control para la correcta ejecución de las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como de otros entes públicos.
 - Esta función fiscalizadora tiene un contenido más amplio que la ejercida por la IGAE, ya que aquélla no se reduce a un control de legalidad, sino que supone también un control de oportunidad.
 - La LOTCU señala que se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.
- Subjetivamente, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad financiera se extiende a:
 - La Administración del Estado.
 - Comunidades Autónomas.

- Entidades Locales.
 - Entidades gestoras de la Seguridad Social.
 - Organismos autónomos.
 - Sociedades estatales y demás empresas públicas.
 - Personas físicas o jurídicas privadas que hayan obtenido subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público.
- Desde un punto de vista objetivo, el ámbito de la fiscalización es ilimitado, aunque legalmente se haga una particular mención a determinadas materias, como:
- El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
 - Contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público.
 - Situación y variaciones patrimoniales.
 - Cualesquiera de las modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

7. La función jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas.

- Véanse:
- Arts. 24, 117 y 136.3 CE.
 - Art. 15 LOTCU.
 - Arts. 176 y ss. LGP.
 - Art. 1.902 del Código Civil.
- Jurisprudencia constitucional:
- ATC 664/1984, de 7 de noviembre.
 - ATC 371/1993, de 16 de diciembre.
 - STC 187/1988, de 17 de octubre.
 - STC 18/1991, de 31 de enero.
 - STC 215/2000, de 18 de septiembre.
- El Tribunal de Cuentas, además de la función fiscalizadora, lleva a cabo el enjuiciamiento de la responsabilidad contable —por «alcances» y obligaciones accesorias constituidas en garantía de la gestión de los fondos públicos— que supone el contenido de una función jurisdiccional que ejerce respecto de las

cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

- Esta tarea no se encuadra en la jurisdicción general u ordinaria, siendo, por tanto, la jurisdicción contable un supuesto de jurisdicción especial.
 - La Constitución se refiere a esta función como la «propia jurisdicción» del Tribunal, aunque en su ley de funcionamiento se advierta de la necesidad de interpretarla restrictivamente —de acuerdo con el criterio manifestado por el Consejo General del Poder Judicial—, para poder hacerla compatible con la unidad y exclusividad de la jurisdicción ordinaria.
 - En todo caso, esa actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas supone que quede sometida a las garantías de todo proceso judicial.
- La **responsabilidad contable** de las autoridades y funcionarios, como correlato de sus funciones de gestión financiera, representa una especificación de la cláusula general de reparación de daños, al tipificarse en la LGP diversas infracciones presupuestarias y establecerse los procedimientos adecuados para ventilar la responsabilidad de los autores y partícipes en las mismas.
 - El resultado a que dichos procedimientos dan lugar no va más allá de una mera restitución del daño causado a la Hacienda Pública, esto es, la obligación de indemnizar a la misma por los actos lesivos.
 - Responsabilidad contable (o civil) que es, además, compatible con otros resultados «más fuertes», con la responsabilidad penal y disciplinaria que pudiera corresponder a los sujetos infractores.
- De esta manera, la responsabilidad contable cohabita en nuestro sistema con otros órdenes judiciales —penal y contencioso-administrativo—, competentes para el enjuiciamiento de los daños causados en los caudales o efectos públicos.
 - Una concurrencia de jurisdicciones frente a la especial contable que requeriría ser objeto de revisión —y no sólo de una restrictiva interpretación para hacerla compatible con la unidad y exclusividad de la jurisdicción ordinaria—, suprimiéndola sin más y sin que por ello se resintiera el sistema de control externo, que recobraría el centro de gravedad en la fiscalización y reconduciría al común enjuiciamiento la responsabilidad por daños causados a las Administraciones públicas por las autoridades y personal a su servicio.

8. Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas y su relación con el Tribunal de Cuentas.

- La función de control del Tribunal de Cuentas no se refiere sólo al Estado, sino también a sus organismos autónomos, Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y demás entidades públicas o privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas.
- Con relación, precisamente, a las Comunidades Autónomas, debe señalarse que además de los órganos de control externo que puedan haber adoptado en sus respectivos Estatutos, corresponde al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de su actividad financiera.
- Los **órganos de control externo de las Comunidades Autónomas** (OCEX) que se han creado, encuentran regulación en las leyes autonómicas siguientes:
 - Cámara de Comptos de Navarra: Ley Foral de 20 de diciembre de 1984.
 - Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana: Ley 6/1985, de 11 de mayo, modificada por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre.
 - Consejo de Cuentas de Galicia: Ley 6/1985, de 24 de junio, modificada por las leyes 8/2015, de 7 de agosto y 9/2017, de 26 de diciembre.
 - Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares: Ley 4/2004, de 2 de abril.
 - Tribunal Vasco de Cuentas Públicas: Ley 1/1988, de 5 de febrero, modificada por la Ley 6/2012, de 1 de marzo.
 - Cámara de Cuentas de Andalucía: Ley 1/1988, de 17 de marzo, modificada por las leyes 2/1996, de 17 de julio, 4/2001, de 24 de mayo, y 3/2011, de 28 de abril.
 - Audiencia de Cuentas de Canarias: Ley 4/1989, de 2 de mayo.
 - Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha: su regulación aparecía en la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, norma que fue derogada por la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas.
 - Cámara de Cuentas de Madrid: Ley 11/1999, de 29 de abril.
 - Cámara de Cuentas de Aragón: Ley 11/2009, de 30 de diciembre.
 - Consejo de Cuentas de Castilla y León: Ley 2/2002, de 9 de abril, modificada por las leyes 6/2008, de 15 de octubre, 5/2011, de 19 de septiembre, y 4/2013, de 19 de junio.

- Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias: Ley 3/2003, de 24 marzo, modificada por las leyes 3/2006, de 19 de marzo, 11/2006, de 27 de diciembre, y 7/2015, de 20 de marzo.
- Sindicatura de Cuentas de Cataluña: Ley 18/2010, de 7 de junio.
- Donde existen los OCEX, dependientes de las Asambleas Legislativas, podrán fiscalizar, pero no poseen una función jurisdiccional similar a la del Tribunal de Cuentas.
- Ello deriva de la propia Constitución que concibe al Tribunal como «único en su orden» (en el jurisdiccional-contable) y de la interpretación efectuada por la jurisprudencia constitucional (STC 187/1988, de 17 de octubre; STC 18/1991, de 31 de enero; STC 215/2000, de 18 de septiembre, así como el ATC 312/1996, de 29 de octubre), al afirmar que aquél es supremo, pero no único cuando fiscaliza, dada la existencia de órganos autonómicos de control externo, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable, al atribuirse a la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para el conocimiento de los recursos de casación y revisión contra sus resoluciones.
- Lo que sí pueden hacer, no obstante, dichos órganos de control autonómico, es asumir por delegación del Tribunal de Cuentas la actividad de instrucción de los procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable (art. 26.3 LOTCU y art. 29 LFTCU).
- Hace unos años, un informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, constituida por el Gobierno de la Nación, señalaba las ineficiencias que provoca la existencia de numerosos órganos de control externo autonómicos, sugiriendo su supresión y la creación de secciones territoriales en el Tribunal de Cuentas.
- Este es el criterio que se adoptó después, de manera que en las Comunidades Autónomas que no tengan órgano de control externo, el Tribunal de Cuentas podrá establecer secciones territoriales para el cumplimiento de sus propias funciones. Algo que en 1988, al aprobarse la Ley de Funcionamiento del Tribunal, se consideró innecesario.

9. Medios de control político sobre el Presupuesto. La Oficina presupuestaria de las Cortes Generales.

- Hoy por hoy, el control parlamentario sobre el Presupuesto —tanto en la fase de aprobación como en el transcurso de la ejecución del mismo— apenas representa algo más que un ritual simbólico, carente de contenido eficaz.

- En función del momento en que se realiza este control político sobre el Presupuesto, cabe hablar de:
 - **Control concomitante**, que se realiza durante la propia ejecución presupuestaria, y cuyos medios serían las preguntas que Diputados y Senadores pueden dirigir al Gobierno, interpelaciones, proposiciones no de ley, constitución de comisiones de investigación o encuesta, etc.
 - **Control a posteriori**, cuya expresión más clara consiste en el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado.
- Antes de referirnos a este último momento del ciclo presupuestario, conviene que tengamos en cuenta la regulación de la **Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales**; órgano que se creó hace más de veinte años, sin que se diera ningún paso para su efectiva puesta en funcionamiento hasta la aprobación de una nueva ley reguladora: Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.
- Véase también la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.
- **Organización de la Oficina.**
 - La Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se adscribe orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aunque su asesoramiento se extiende a Diputados y Senadores en todo lo que se refiere al seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.
 - Cuenta la Oficina con su propia dotación presupuestaria y con un Director que propondrá el Presidente del Congreso y será nombrado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, oídas las respectivas Juntas de Portavoces.
 - Aquél ha de tener reconocido prestigio profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias.
 - Del Director de la Oficina dependen dos unidades:
 - Una de **seguimiento presupuestario**, encargada del análisis y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado y del asesoramiento técnico-económico en materia presupuestaria a los parlamentarios.
 - Otra de **evaluación y asesoramiento económico**, para observar la actividad legislativa con repercusión en los ingresos y gastos públicos, así

como la recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

- Funciones de la Oficina.

- Las funciones que la ley encomienda a esta Oficina son:
 - El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.
 - La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.
 - El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.
 - Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos.

- Informes de la Oficina.

- Para llevar a cabo sus tareas, y con independencia de otras obligaciones de información que pesen legalmente sobre el Gobierno, éste deberá remitir a la Oficina de las Cortes varios informes, a saber:
 - Un informe mensual sobre la ejecución del Presupuesto General del Estado.
 - Un informe semestral sobre el grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal.
 - Un informe anual sobre la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior, en el que se prestará particular atención al nivel de ejecución de las inversiones que fueron aprobadas.
 - Un informe anual sobre los resultados de los trabajos que lleve a cabo la Oficina, que elevará al Presidente del Congreso de los Diputados.
- En el funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se deberán establecer fórmulas de colaboración con la Administración General del Estado, pudiendo acceder a las bases de información contable y presupuestaria de la misma y acordar la creación de un canal de información específico y directo con el Ministerio de Hacienda.

10. El examen y aprobación de la Cuenta General del Estado.

- Entre la normativa, véanse:
 - Arts. 124, 130 a 132 LGP.
 - Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, modificada por la Orden HAP/1364/2016, de 29 de julio.
 - Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado representa uno de los procedimientos básicos de fiscalización que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas.
 - Su formación es competencia de la IGAE, que debe elevarla al Gobierno y éste remitirla, antes del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera, para su comprobación al Tribunal de Cuentas y éste, a su vez, a las Cortes para su aprobación.
 - La Cuenta General del Estado es un documento informativo sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal.
 - Su formación se realiza mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y reúne los siguientes documentos:
 - El balance consolidado.
 - La cuenta del resultado económico patrimonial consolidada.
 - El estado de cambios en el patrimonio neto consolidado.
 - El estado de flujos de efectivo consolidado.
 - El estado de liquidación del presupuesto consolidado.
 - La memoria consolidada.
 - A la Cuenta General del Estado se acompañará la cuenta de gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.
- En cuanto a la aprobación de la Cuenta General del Estado, originariamente se contemplaba la forma de ley para este último momento del ciclo presupuestario.

- Sin embargo, en la práctica, dicha tarea no era más que un mero ritual, sobre todo por el incumplimiento de los plazos para la formación y rendición de la misma.
- La última «Ley de Cuentas» aprobada fue la relativa al ejercicio de 1977 (que se aprobó cinco años después).
- La Cuenta General del Estado de 1978 y las siguientes han resultado aprobadas por un procedimiento distinto, regulado en normas de carácter interno de las Cámaras Legislativas, que viene a ser una simple «Comunicación» que dirige el Tribunal de Cuentas a las Cortes y a la que éstas introducen algunas resoluciones.
- Si resultaba inadecuado que la aprobación de la Cuenta General del Estado se hiciese mediante ley (dado que cuando las Cortes examinan este documento no ejercen función legislativa ninguna, sino de control sobre el Gobierno), la actual forma de aprobarla priva de toda solemnidad al evento, que viene a situarse en un plano de relaciones, casi intraparlamentarias, con el órgano que realiza funciones de control externo por delegación de las Cámaras, y suprime el posible resto de interés que pudiera quedar en las mismas por este acto de control.
- Este desinterés parlamentario por el control financiero del Gobierno demuestra un sintomático debilitamiento del poder de las asambleas legislativas en estas materias, grave quiebra de todo el sistema de control financiero en general.

11. El control presupuestario en la Unión Europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Rudolfs Verdins, El control presupuestario ([en línea](#)), 04-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- El control del presupuesto europeo se lleva a cabo en cada institución de la Unión y a escala de los Estados miembros.
- Una parte importante del trabajo de control corre a cargo, en diferentes niveles, del Tribunal de Cuentas Europeo y del Parlamento Europeo.
- Cada año, este último examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea y a las demás instituciones y agencias de la Unión.
- **Base jurídica.**
 - Artículos 287, 317, 318, 319, 322 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014 y (UE) n° 283/2014 y la Decisión n° 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012, y en particular su título II, capítulo 7, sobre el principio de buena gestión financiera y rendimiento, y su título XIV sobre auditoría externa y aprobación de la gestión presupuestaria.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 99, 100 y 104; título V, capítulo 2, artículo 134; Anexo IV.

- **Objetivos.**

- Garantizar la legalidad, la exactitud y la solidez financiera de las operaciones presupuestarias y los sistemas de fiscalización financiera, así como una buena gestión financiera del presupuesto de la Unión (economía, eficiencia y efectividad) y, con respecto al papel del Tribunal de Cuentas y del Parlamento Europeo, velar por que se alcancen estos objetivos (criterios de rendimiento).

- **Resultados.**

- **A. Control a escala nacional.**
- Las autoridades nacionales ejercen en gran parte el control inicial de los ingresos y los gastos.
 - Estas autoridades han conservado sus competencias, sobre todo en materia de recursos propios, ya que cuentan con los procedimientos necesarios para recaudar y controlar estas sumas.
 - El control presupuestario se ejerce, asimismo, mediante la lucha contra el fraude.
 - Los gastos de funcionamiento con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y otros fondos estructurales dan lugar, asimismo, a controles que ejercen en primera instancia las autoridades de los Estados miembros.
- **B. Control a escala de la Unión.**
 - **1. Interno.**

- En cada institución, el control corre a cargo, en primer lugar, de los ordenadores y los contables y, posteriormente, del auditor interno de la institución en cuestión.
- **2. Externo: por el Tribunal de Cuentas Europeo.**
 - El control externo lo llevan a cabo los tribunales de cuentas nacionales y el Tribunal de Cuentas Europeo, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, presenta todos los años informes detallados a la autoridad presupuestaria, a saber:
 - una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes (conocida como la «DAS»);
 - un informe anual sobre la ejecución del presupuesto general, incluidos los presupuestos de todas las instituciones y órganos relacionados;
 - informes anuales específicos relativos a las agencias y los organismos de la Unión;
 - informes especiales sobre cuestiones determinadas (auditorías de gestión);
 - informes de auditoría y opiniones;
 - revisiones que abarcan estrategias y temas de gestión, analizan ámbitos o cuestiones que aún no han sido objeto de auditoría o establecen una base fáctica sobre determinados temas;
 - para el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019, el Tribunal de Cuentas publicó por primera vez un informe sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión.
 - El Tribunal de Cuentas también elabora informes acerca de las operaciones de empréstitos y préstamos y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).
- **3. Control político: por el Parlamento Europeo.**
 - Dentro del Parlamento Europeo, la Comisión de Control Presupuestario se encarga de preparar la posición del Parlamento y, en particular, de las siguientes actividades:
 - el control de la ejecución del presupuesto de la Unión y del FED;
 - el cierre, la rendición y el control de las cuentas y los balances de la Unión, de sus instituciones y de todos los organismos que se benefician de su financiación;

- el control de las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones;
 - el seguimiento de la relación coste-eficacia de las diversas formas de financiación de la Unión en la puesta en práctica de sus políticas;
 - el examen de las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión y las medidas destinadas a la prevención y la persecución de estos casos, así como la protección de los intereses financieros de la Unión en general.
- También prepara las decisiones del Parlamento en lo que respecta a la aprobación de la gestión.
- **El procedimiento de aprobación de la gestión.**
 - Una vez al año, el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto para el ejercicio n-2, tras haber examinado los informes de actividad de las direcciones generales de la Comisión, el informe de gestión y de resultados de esta última, el informe de evaluación (conforme al artículo 318 del TFUE) y el informe anual del Tribunal de Cuentas, junto con las respuestas de la Comisión y de otras instituciones a las observaciones del Parlamento (artículo 319 del TFUE).
 - Por otra parte, los distintos miembros de la Comisión de Control Presupuestario elaboran la posición del Parlamento en relación con los informes especiales del Tribunal de Cuentas, a menudo en forma de documentos de trabajo que sirven de orientación para el ponente general encargado de la aprobación de la gestión.
 - La Comisión y las demás instituciones están obligadas a dar curso a las observaciones del Parlamento adjuntas a sus decisiones sobre la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 319, apartado 3, del TFUE y artículo 262 del Reglamento Financiero).
 - El Parlamento aprueba también anualmente la gestión de las demás instituciones y de las agencias. Sin embargo, el Parlamento aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del FED de forma separada, puesto que este fondo aún no está integrado en el presupuesto general.
 - La decisión del Parlamento sobre la aprobación de la gestión presupuestaria y su resolución sobre la ejecución de la Sección I — Parlamento Europeo del presupuesto general de la Unión, se dirigen al presidente del Parlamento.

- Por regla general, el Parlamento examina los informes sobre la aprobación de la gestión en el Pleno antes del 15 de mayo (artículo 260 del Reglamento Financiero).
 - De este modo, salvo excepciones, la votación sobre la aprobación de la gestión tiene lugar durante el período parcial de sesiones de mayo y, en caso de que se posponga, durante el período parcial de sesiones de octubre.
 - Si la propuesta relativa a la aprobación de la gestión no obtiene la mayoría, o si el Parlamento decide aplazar su decisión, el Parlamento debe informar a las instituciones o agencias afectadas sobre los motivos del aplazamiento de la decisión.
 - Estas últimas deben adoptar, lo antes posible, las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la citada decisión.
 - Posteriormente, la Comisión de Control Presupuestario remite, en un plazo de seis meses, un nuevo informe con una nueva propuesta de concesión o denegación de la aprobación de la gestión.
- **Papel del Parlamento Europeo.**
 - **A. Evolución de sus competencias.**
 - Entre 1958 y 1970, el Parlamento recibía información sobre las decisiones sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto adoptadas por el Consejo.
 - En 1971 se facultó al Parlamento para aprobar la gestión conjuntamente con el Consejo.
 - Desde el 1 de junio de 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de 22 de julio de 1975, únicamente el Parlamento es competente para aprobar la gestión presupuestaria una vez que el Consejo ha formulado su recomendación.
 - Cabe indicar, asimismo, que los candidatos a comisarios comparecen ante las comisiones competentes del Parlamento, y que los candidatos a miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos seleccionados para el puesto de director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y para ser miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF, lo hacen ante la Comisión de Control Presupuestario.
 - La comparecencia ante el Parlamento es indispensable para confirmar estos nombramientos.

- Además, es necesario señalar que la Comisión Europea nombra al director general de la OLAF, previo acuerdo con el Parlamento Europeo y el Consejo, y que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF se designan mediante un acuerdo entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.
- **B. Uso de la aprobación de la gestión.**
 - El Parlamento puede decidir aplazar la aprobación de la gestión cuando no esté satisfecho con determinados aspectos de la gestión del presupuesto por parte de la Comisión.
 - La denegación de la aprobación de la gestión puede asimilarse a una petición de dimisión de la Comisión.
 - Esta amenaza se hizo realidad en diciembre de 1998 cuando, tras una votación en el Pleno en la que se denegó la aprobación de la gestión, se creó un grupo de cinco expertos independientes encargados de investigar las acusaciones de fraude, mala gestión y nepotismo formuladas contra la Comisión, lo que dio lugar a la dimisión en bloque del Colegio de comisarios el 16 de marzo de 1999.
 - En cuanto a la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea por parte de la Comisión, cabe destacar que el Parlamento Europeo introdujo dos nuevos elementos en el procedimiento de aprobación para los ejercicios 2011 y 2012: la comprobación de la legalidad y la regularidad de los gastos que, cada vez más, irá acompañada por una evaluación del rendimiento (artículo 318 del TFUE, informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos), pero también el hecho de que una decisión sobre la aprobación de la gestión pueda ser una decisión «ponderada» por posibles reservas relativas a determinados ámbitos políticos.
 - Por primera vez en cuatro años, el Tribunal tuvo que emitir una opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los gastos subyacentes a las cuentas en el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019.
 - Sin embargo, en su primer informe sobre el rendimiento global del presupuesto de la Unión, el Tribunal de Cuentas constató que los procedimientos eran satisfactorios.
 - La comisión competente del Parlamento respaldó la sugerencia del Tribunal de Cuentas de que la Comisión siga mejorando la calidad de su información, e hizo hincapié en que los indicadores de resultados y de

impacto son más adecuados para medir el rendimiento que los indicadores de recursos y de realizaciones.

- Pese a que el Tratado solo hace referencia a la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión, por razones de transparencia y control democrático, el Parlamento también concede individualmente la aprobación de la gestión a las demás instituciones y organismos, así como a cada agencia o entidad similar (las disposiciones relativas a la aprobación de la gestión de las agencias descentralizadas y las asociaciones público-privadas figuran en sus respectivos reglamentos constitutivos).
 - En el período parcial de sesiones de abril de 2009, el Parlamento, en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión para el ejercicio 2007, aplazó la aprobación de la gestión del Consejo de Ministros debido a que este último se negó a transmitir al Parlamento la información necesaria para conceder dicha aprobación.
 - Desde aquel año, se aplaza y se rechaza la aprobación de la gestión del Consejo.
 - Durante el procedimiento de aprobación de la gestión de 2019, la comisión competente del Parlamento también examinó las deficiencias en la gestión financiera y presupuestaria de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), y consideró insuficientes las explicaciones de la Agencia.
- Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión, las demás instituciones y las agencias deben informar sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones adjuntas a las decisiones sobre la aprobación de la gestión presupuestaria por parte del Parlamento Europeo.
 - A su vez, los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre las medidas que hayan adoptado para dar curso a las observaciones del Parlamento, y la Comisión debe tener en cuenta dichas medidas en la elaboración de su propio informe de seguimiento (artículo 262 del Reglamento Financiero).
- **C. Otros instrumentos.**
 - Las comisiones especializadas del Parlamento también contribuyen a garantizar que los fondos de la Unión se gasten de forma eficiente, a fin de preservar los intereses del contribuyente europeo.
 - En repetidas ocasiones, los miembros de la Comisión de Control Presupuestario se han reunido con representantes de las comisiones homólogas de los Parlamentos de los Estados miembros, con las

autoridades nacionales de control y con representantes de los servicios de aduanas.

- Además, algunos diputados han efectuado investigaciones sobre el terreno con objeto de determinar los hechos subyacentes a determinados problemas específicos.
- Cabe recordar además que, en diciembre de 1995, el Parlamento ejerció por primera vez el derecho a constituir una comisión de investigación que le confiere el Tratado e informó sobre las alegaciones de fraude y de mala administración.
- El Tratado de Lisboa, por su parte, ha reforzado los instrumentos de control basados en los resultados obtenidos por los programas de la Unión y obliga a la Comisión a presentar al Parlamento y al Consejo un informe exhaustivo de evaluación en el que se tengan en cuenta sus indicaciones, como parte del procedimiento de aprobación anual de la gestión.

12. El Tribunal de Cuentas Europeo.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Michaela Franke, El Tribunal de Cuentas ([en línea](#)), 06-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- El Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea.
- Como auditor externo de la Unión, contribuye a mejorar la gestión financiera de esta y actúa como guardián independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos.
- **Base jurídica.**
 - Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- **Estructura.**
 - **A. Composición.**
 - **1. Número de miembros.**
 - Está compuesto por un miembro por cada Estado miembro (según el Tratado de Niza, que formalizó lo que hasta entonces había sido solo un procedimiento reconocido). Así pues, actualmente lo integran veintisiete miembros.
 - **2. Cualificaciones.**

- Los miembros deben reunir los siguientes requisitos:
 - pertenecer o haber pertenecido en sus respectivos Estados a instituciones de control externo o estar especialmente cualificados para esta función;
 - ofrecer absolutas garantías de independencia.
- **3. Nombramiento.**
 - Los miembros son nombrados:
 - por el Consejo, por mayoría cualificada;
 - a propuesta del Estado miembro al que corresponde el puesto, y
 - previa consulta al Parlamento Europeo.
- **B. Mandato.**
 - **1. Duración.**
 - El mandato es de seis años, renovable.
 - **2. Estatuto.**
 - Los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de los mismos privilegios e inmunidades que los jueces del Tribunal de Justicia.
 - **3. Obligaciones.**
 - Los miembros «ejercerán sus funciones con plena independencia». En particular:
 - No solicitarán ni aceptarán ninguna instrucción exterior.
 - Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.
 - No podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no.
 - Podrán ser relevados de sus funciones por el Tribunal de Justicia si incumplen estas obligaciones.
- **C. Organización.**
 - El Tribunal de Cuentas elige a un presidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable.
 - El Tribunal de Cuentas se estructura en cinco salas competentes para ámbitos específicos del gasto y para los ingresos:

- Sala I: Uso sostenible de los recursos naturales,
 - Sala II: Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión,
 - Sala III: Acciones exteriores, seguridad y justicia,
 - Sala IV: Regulación de mercados y economía competitiva y
 - Sala V: Financiación y administración de la Unión.
- Cada sala tiene dos ámbitos de competencia: en primer lugar, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes; y, en segundo lugar, preparar proyectos de observaciones para los informes anuales sobre el presupuesto general de la Unión y el Fondo Europeo de Desarrollo, y proyectos de dictamen para su adopción por el Tribunal de Cuentas en pleno.
 - En el Tribunal de Cuentas trabajan alrededor de novecientas personas y su sede se encuentra en Luxemburgo.
- **Atribuciones.**
- **A. Auditorías del Tribunal de Cuentas.**
 - **1. Ámbito de competencia.**
 - El Tribunal de Cuentas es competente para el examen de cualquiera de las cuentas de ingresos o gastos de la Unión o de cualquier organismo de la Unión.
 - El Tribunal de Cuentas lleva a cabo sus auditorías para obtener garantías razonables con respecto a:
 - la fiabilidad de las cuentas anuales de la Unión (auditoría financiera),
 - la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes (auditoría de conformidad) y
 - la buena gestión financiera (auditoría operativa).
 - **2. Métodos de fiscalización.**
 - La fiscalización del Tribunal de Cuentas es permanente y puede efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado.
 - Normalmente se lleva a cabo a partir de la documentación contable, si bien también puede realizarse, en caso necesario, en las dependencias de:
 - las instituciones y organismos de la Unión,

- cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión,
- cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto de la Unión.
- En los Estados miembros, el control se efectúa en colaboración con las entidades fiscalizadoras superiores nacionales.
- Las entidades fiscalizadas tienen la obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas los documentos o información que este considere necesarios para el cumplimiento de su misión.
- El Tribunal de Cuentas no dispone de competencias de investigación.
 - Por tanto, remite los casos de fraude y corrupción a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), a quien corresponde investigarlos.
- **3. Informes de auditoría.**
 - A raíz de sus auditorías, el Tribunal de Cuentas publica:
 - informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la Unión y del Fondo Europeo de Desarrollo, incluida la declaración de fiabilidad, con especial hincapié en la conformidad y la regularidad,
 - un informe anual sobre el rendimiento del presupuesto de la UE para 2019 (ejercicio piloto de 2020),
 - informes anuales específicos relativos a las agencias, los organismos descentralizados y las empresas comunes de la Unión,
 - informes especiales sobre temas de particular interés, en especial sobre cuestiones de buena gestión financiera y sobre ámbitos concretos de gasto o actuación,
 - revisiones que abarcan políticas y cuestiones de gestión desde un ángulo muy amplio, presentan un análisis de ámbitos o cuestiones que aún no han sido objeto de auditoría o establecen una base fáctica sobre determinados temas (hasta septiembre de 2019, las revisiones se dividían en varias subcategorías: análisis panorámicos, documentos informativos y análisis rápidos de casos).
- **B. Competencias consultivas.**
 - Según el artículo 287, apartado 4, del TFUE, las demás instituciones pueden solicitar dictamen al Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno.

- El dictamen del Tribunal de Cuentas es obligatorio cuando el Consejo:
 - adopta normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas,
 - fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión,
 - determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y de los contables o
 - adopta medidas contra el fraude.
- **Informes anuales del Tribunal de Cuentas relativos a 2019.**
 - **A. [Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo a 2019.](#)**
 - Los auditores emitieron una opinión sin reparos sobre la fiabilidad de las cuentas de la Unión en 2019, como ha ocurrido en todos los ejercicios desde 2007. Los ingresos no adolecieron de error significativo en 2019 (al igual que en 2018).
 - En lo que respecta a los gastos, el nivel global de error se mantuvo relativamente estable: 2,7 % en 2019 frente al 2,6 % de 2018.
 - Dentro de la población de auditoría, el 53 % fueron gastos de alto riesgo, lo que quiere decir sobre todo pagos basados en reembolsos, para los cuales son de aplicación complicadas normas y criterios de subvencionabilidad.
 - Los pagos de este tipo se realizan a menudo en el marco de la política de cohesión y de los programas de desarrollo rural, cuya gestión es compartida con los Estados miembros.
 - El nivel de error en esta clase de pagos, el 4,9 %, se situó por encima del umbral de importancia relativa y recibió la consideración de «generalizado», por lo que el Tribunal de Cuentas emitió una opinión desfavorable (en vez de una con reservas, como hizo en los ejercicios 2016, 2017 y 2018) sobre la regularidad de las operaciones subyacentes y puso de relieve los problemas persistentes a los que se ha de dar respuesta.
 - En lo que respecta a los retos que se plantean en el futuro, el Tribunal de Cuentas señaló que la tasa de absorción (40 % por término medio, un tercio en el caso de algunos Estados miembros) es bastante baja, habida cuenta

de que 2019 fue el penúltimo año de actual marco financiero plurianual (MFP).

- Por consiguiente, los compromisos pendientes de liquidación alcanzaron al finalizar 2019 los 298 000 millones de euros, casi el doble que el presupuesto anual de la Unión.
- **B. [Informe del Tribunal de Cuentas sobre el rendimiento del presupuesto de la UE.](#)**
 - En 2020 el Tribunal de Cuentas presentó como ejercicio piloto su primer informe anual independiente sobre el rendimiento del presupuesto de la Unión.
 - Previamente había habido peticiones por parte del Consejo y del Parlamento, en particular de su Comisión de Control Presupuestario (CONT), en el sentido de que se dispusiera de más conocimientos especializados en relación con el rendimiento de los programas de gasto de la Unión, una cuestión que el Tribunal de Cuentas también aborda en sus informes especiales sobre el rendimiento.
 - En el informe de este año se examina el sistema de información de la Comisión sobre el rendimiento, más concretamente el informe anual de gestión y rendimiento y las fichas de programa, para a continuación, de los cincuenta y ocho programas de gasto, analizar, procedentes de las seis rúbricas temáticas del MFP, nueve que representan en conjunto alrededor del 75 % de todos los gastos efectuados hasta final de 2019.
 - Este análisis está basado en los informes de la Comisión y en el propio trabajo de auditoría del Tribunal de Cuentas, como los informes especiales.
 - Los principales desafíos que se han señalado son la calidad variable de la evaluación que hace la Comisión del rendimiento entre los distintos programas y la necesidad de establecer indicadores sólidos y útiles en cuanto al rendimiento de los programas.
 - Por último, en el informe se examina el grado en que la Comisión y el resto de instituciones aplicaron las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en los informes especiales en 2016 y 2015; la conclusión es que efectivamente se dio respuesta a la mayoría de dichas recomendaciones.
- **Papel del Parlamento Europeo.**
 - El Tribunal de Cuentas, creado en 1977 a iniciativa del Parlamento Europeo, se convirtió en institución de la Unión en 1993.

- Desde entonces, ha asistido al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución del presupuesto.
- Los informes anuales y los informes especiales constituyen la base del ejercicio que lleva a cabo anualmente del Parlamento de aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto.
- El Parlamento Europeo invita a los miembros del Tribunal de Cuentas a que presenten sus informes en reuniones de sus comisiones (de la Comisión CONT y de otras comisiones especializadas) y a que respondan a las preguntas formuladas por los diputados.
 - Cada año, el Tribunal de Cuentas y la Comisión CONT del Parlamento Europeo mantienen varias reuniones en las que los miembros de dicha comisión tratan con los miembros del Tribunal sus prioridades políticas, el programa de trabajo anual del Tribunal, las modalidades precisas de cooperación, etc.
 - Una vez al año, el presidente del Tribunal de Cuentas asiste a una reunión de la Conferencia de Presidentes de Comisión del Parlamento Europeo para presentar el programa de trabajo anual del Tribunal e invitar a todas las comisiones a presentar sus sugerencias para el siguiente ejercicio de programación.
 - El Parlamento también formula sugerencias sobre estas cuestiones en sus resoluciones anuales sobre la aprobación de la gestión del Tribunal de Cuentas.
- Asimismo, cabe señalar que la Comisión CONT celebra una audiencia con los candidatos propuestos para ser miembros del Tribunal de Cuentas.
 - Además, los conocimientos especializados del Tribunal de Cuentas son de gran utilidad para los diputados cuando estos han de elaborar legislación en materia financiera.

12. Responsabilidades en la gestión presupuestaria y del gasto público

1. Los ilícitos en el ámbito presupuestario y del gasto público. Sistematización.

- Dentro de los **ilícitos contra la Hacienda Pública** pueden distinguirse:
 - Las conductas tipificadas para prevenir y castigar el fraude fiscal, esto es, los delitos e infracciones en materia tributaria.
 - Las conductas contrarias al ordenamiento presupuestario y al correcto desenvolvimiento de la función financiera de gasto público.
 - Este ámbito no ha contado con similar atención doctrinal, ni apreciables resultados prácticos, por el momento, frente a la tutela de la función tributaria.
 - Junto al llamado Derecho Penal Tributario, existe otra parte que constituye el **Derecho penal financiero extratributario**, cuyo objeto de protección se centraría en la correcta aplicación de los caudales públicos.
 - Dentro de éste, es posible distinguir los ilícitos en función de la reacción propiciada por el ordenamiento, apareciendo entonces:
 - Figuras que solamente dan lugar a una respuesta indemnizatoria por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública.
 - Aquí surge también la posibilidad de distinguir, en función del procedimiento a seguir para ventilar la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública, entre:
 - Conductas cuya responsabilidad se sustanciará en un procedimiento administrativo.
 - Conductas que precisarán del pronunciamiento del Tribunal de Cuentas.
 - Otras en las que, aparte de la reparación de esos daños, se procura castigar a los responsables de las conductas y prevenir la futura comisión de las mismas.
 - En relación a este ámbito, se puede distinguir entre:

- Delitos que exigirán el pronunciamiento de juzgados y tribunales de lo penal.
- Infracciones que determinarán la imposición de sanciones administrativas.
- Con independencia del procedimiento que se deba seguir para ventilar la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública, sustanciándose en el ámbito administrativo o requiriendo la intervención del Tribunal de Cuentas, las infracciones presupuestarias señaladas en la Ley General Presupuestaria representan una especificación de la cláusula general que obliga a reparar el daño causado a otro, mediando dolo o culpa.
- Junto a las anteriores, el Código Penal y la legislación subvencional contemplan delitos e infracciones contra la indebida obtención o utilización de fondos adquiridos a título de subvención y procedentes de los Presupuestos de la Unión Europea.
- Aquí las normas despliegan una función netamente represiva o punitiva, al igual que en los delitos de malversación de caudales, fondos o efectos públicos.

2. La responsabilidad contable por infracciones presupuestaria.

- **Principio general:** obligación de indemnizar por los daños causados.

Art. 7 Código Civil (CC).

«1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»

Art. 1101 CC.

«Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas.»

- Ese principio se concreta en el art. 176 LGP, que sujeta también a las autoridades y demás personal del sector público estatal a la obligación de indemnizar a la Hacienda por los daños y perjuicios que puedan entrañar las resoluciones y actos adoptados por dolo o culpa grave.

- Esta responsabilidad resulta compatible con la penal o disciplinaria que pudiera corresponder y se traduce en la especificación de una serie de **infracciones presupuestarias**.
- Estas aparecen calificadas como «**hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial**» en el art. 177.1 LGP:
 - Haber incurrido en **alcance** o **malversación** en la administración de los fondos públicos.
 - Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
 - Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP o en la Ley de Presupuestos que sea aplicable.
 - Dar lugar a pagos reintegrables por su carácter indebido.
 - No justificar la inversión de los anticipos de caja fija, fondos de maniobra de los centros pertenecientes a las entidades de la Seguridad Social y de los contemplados en la Ley General de Subvenciones.
 - Cualquier otro acto o resolución con infracción de la LGP, mediando dolo o culpa grave.
- La primera de las conductas (alcance o malversación), sólo puede ser exigida por el Tribunal de Cuentas en el oportuno **procedimiento de reintegro por alcance**.
- Todas las demás infracciones determinan la apertura de un **expediente administrativo** por parte del Gobierno o del Ministro de Hacienda (según que los responsables tengan o no la condición de autoridad). En el ámbito de la Seguridad Social, la competencia recae en el Ministro de Empleo.
- **Tipos de responsabilidad** (art. 178 LGP):
 - Por su extensión objetiva:
 - La responsabilidad patrimonial alcanzará a todos los daños y perjuicios que deriven de la resolución adoptada con infracción de la LGP, cuando el acto o la resolución se dictase **mediando dolo**.
 - La responsabilidad se limitará sólo a los los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal en el caso de **culpa grave**.

- Por su extensión subjetiva:
 - Con carácter general, la responsabilidad de quienes hayan participado en la resolución o en el acto será **mancomunada**.
 - Cuando medio dolo, la responsabilidad será **solidaria**.
- Por la condición del infractor:
 - Las infracciones se cometerán, normalmente, por autoridades y personal que realiza actos de gestión presupuestaria y aplicación de fondos públicos (art. 176 LGP).
 - También cabe la responsabilidad ligada a las actuaciones del personal de control (interventores y ordenadores de pagos), cuando este no haya salvado sus actuaciones en el respectivo expediente (art. 178 LGP).
 - ¿Cómo podrían evitar su responsabilidad?: Mediante observación escrita sobre la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución.
 - Esta falta de observancia de las obligaciones específicas del personal de control, hará que queden sujetos también a la obligación de indemnizar a la Hacienda pública.
- **Supuestos de intervención del Tribunal de Cuentas** (art. 180 LGP):
 - Será preceptiva en los supuestos de alcance o malversación detectados en los procedimientos fiscalizadores.
 - En las demás infracciones [art. 177.1.a) a f) LGP] se producirá en vía de recurso frente a las resoluciones de los expedientes administrativos.
 - —, su jurisdicción tratará de determinar la responsabilidad contable, sin perjuicio de la disciplinaria y penal que pueda exigirse y, en este último caso, con el privilegio que obligará a que la jurisdicción penal se abstenga de apreciar la responsabilidad civil inherente al delito cometido.
- En la legislación del Tribunal de Cuentas (TCU) se distinguen los procedimientos jurisdiccionales según que se haya producido o no **alcance** en los caudales y efectos públicos.
 - La Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU), establece en su art. 72 los conceptos de alcance y malversación a los efectos de la competencia del TCU:
 - «Artículo 72.
 - 1. A efectos de esta Ley se entenderá por **alcance** el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas

que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

2. A los mismos efectos, se considerará **malversación** de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento.»

- El alcance es un concepto puramente contable, equivalente a desarreglo en las cuentas, la existencia de un saldo negativo e injustificado para quien las rinde, fácilmente constatable en un mero examen y comprobación de las mismas.
- La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCU) se ocupa también de prever como **eximentes** (arts. 39 y 40):
 - La actuación en virtud de **obediencia debida**.
 - El **incumplimiento por otros** de sus obligaciones específicas.
 - Ambas circunstancias requieren que se haya hecho constar por escrito.
 - La **imposibilidad material de cumplir** las obligaciones con los medios personales y materiales puestos a disposición en el momento de producirse los hechos.
 - Esta circunstancia sólo jugará como eximente en los casos de responsabilidad subsidiaria y como atenuante si el cumplimiento de las obligaciones hubiese implicado un desproporcionado esfuerzo del funcionario.
- **Clases de responsabilidad contable** (art. 28 LOTCU):
 - **Directa**, que será siempre solidaria cuando haya una pluralidad de responsables.
 - **Subsidiaria**, cuando no pudo hacerse efectiva la responsabilidad directa de quienes ejecutaron, forzaron, indujeron o cooperaron en la comisión de los hechos, participaron posteriormente en su ocultación o impidieron su persecución (art. 42.1 LOTCU).
 - La responsabilidad subsidiaria se exigirá a quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de las obligaciones atribuidas por las normas hayan dado ocasión directa o indirecta a un menoscabo de los caudales públicos o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas.
- La legislación del Tribunal de Cuentas contempla un **deber general de colaboración** con el mismo (arts. 7 LOTCU y 30 LFTCU).

- Su incumplimiento puede suponer la imposición de sanciones y puesta en conocimiento de las Cortes Generales de la situación, además de proponer al Gobierno, Ministros o Autoridades de todo orden la imposición de sanciones disciplinarias (suspensión, destitución, etc. del responsable) y, en su caso, pasar el tanto de culpa al Fiscal General del Estado por delito de desobediencia.

3. Delitos e infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria, de subvenciones públicas y protección de la información económica y contabilidad pública.

- Entre los delitos contra la Hacienda Pública están tipificadas una serie de conductas encaminadas a la **ilícita obtención o empleo de**:
 - **Subvenciones y ayudas** de las Administraciones públicas (art. 308 CP).
 - **Prestaciones** del Sistema de la Seguridad Social (art. 307 ter. CP).
- Ello se completa con la regulación de las **infracciones administrativas en materia económico-presupuestaria** (arts. 25 a 32 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y de **subvenciones públicas** (arts. 52 a 69 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).
- La protección de la función de gasto de la Hacienda entronca también con las figuras de **malversación de caudales y efectos públicos** (arts. 432 y ss. CP), entre las que se ha añadido recientemente un nuevo delito de **falseamiento de documentos, información económica o contabilidad pública** (art. 433 bis CP).

4. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

- Reiterando algunas de las conductas que dan lugar a la responsabilidad contable, se contemplan ahora determinadas infracciones económico-presupuestarias, como fórmula para dar contenido a las exigencias de «**buen gobierno**» exigido legalmente a los miembros de los Ejecutivos central, autonómicos y locales, amén de altos cargos o asimilados de las respectivas Administraciones públicas y de las entidades vinculadas o dependientes de las mismas.
- Aparte de las infracciones por conflicto de intereses y otras de carácter disciplinario, que omitimos ahora comentar, pueden distinguirse las siguientes

infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (art. 28 LTAIPBG):

- **Infracciones presupuestarias generales.**

- Incursión en alcance en la administración de fondos públicos.
- Administración ilícita de recursos y derechos de la Hacienda Pública.
- Gestión presupuestaria sin crédito suficiente.
- Omisión ilícita de trámites preceptivos de intervención, falta de justificación de fondos, incumplimiento de obligaciones de publicación y de suministro de información y falta de rendición de cuentas.

- **Infracciones específicas** que atañen al cumplimiento de los objetivos de **estabilidad presupuestaria**.

- Incumplimiento de la obligación de reducir el nivel de endeudamiento.
- Realización de operaciones de crédito sin contar con la preceptiva autorización.
- Incumplimiento del plazo de adopción de medidas para evitar riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria
- Incumplimiento del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales.
- Suscripción de convenios o concesión de subvenciones sin informe favorable del Ministerio de Hacienda.
- Determinados incumplimientos relacionados con los planes económico-financieros o de reequilibrio:
 - No presentación o falta de puesta en marcha en plazo de los planes.
 - Falta de justificación de desviaciones o de inclusión de nuevas medidas en los mismos.
 - No adopción de las medidas previstas en los planes.
- Incumplimientos de medidas coercitivas para garantizar la estabilidad presupuestaria:
 - No adopción de acuerdos de no disponibilidad o de constitución de depósito en el Banco de España.
 - Falta de cumplimiento de las medidas coercitivas y propuestas por la comisión de expertos bajo requerimiento del Gobierno.

- Incumplimiento de instrucciones dadas por el Gobierno.
- A efectos de su sanción (art. 30 LTAIPBG), todas las conductas tienen la consideración de **infracciones muy graves** si su comisión es culpable, determinando:
 - La publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda la declaración de incumplimiento.
 - La destitución del cargo.
 - La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización por cese.
 - La prohibición de nombramiento para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un período de entre cinco y diez años.
- Como **criterios de graduación** de las sanciones se prevén (art. 30.5 LTAIPBG):
 - La naturaleza y entidad de la infracción
 - La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
 - Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
 - Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
 - La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
 - La reparación de los daños o perjuicios causados.
 - La valoración de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.
- Las sanciones son **independientes de las obligaciones de restitución**, en su caso, de las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente y de la indemnización a la Hacienda Pública.
- **Procedimiento sancionador** (art. 31 LTAIPBG).
 - La competencia para incoar el procedimiento sancionador se atribuye al Ministro de Hacienda, salvo si los presuntos responsables prestan servicio a una Administración autonómica o local, correspondiendo entonces a los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen

disciplinario propio de las CCAA o EELL en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

- La competencia para imponer las sanciones corresponde:
 - Al Consejo de Ministros, si el alto cargo tiene la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado.
 - Al Ministro de Hacienda cuando el responsable sea un alto cargo de la Administración General del Estado.
 - A los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando los altos cargos pertenezcan a la Administración autonómica.
 - A los Plenos de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales si los altos cargos pertenecen a la Administración local.

5. Infracciones administrativas en materia de subvenciones públicas.

- La legislación básica estatal en materia de subvenciones está constituida por:
 - La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGSub).
 - Sobre la regulación que en esta ley se hace de las infracciones y sanciones en materia de subvenciones, vid. STC 130/2013, de 4 de junio (FJ 13), así como la STC 33/2018, de 12 de abril [FJ 12.ºb)].
 - El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- **Concepto de infracción y principios aplicables.**
 - Se definen legalmente como acciones y omisiones tipificadas y sancionables incluso a título de simple negligencia.
 - Son de aplicación los mismos **principios de la potestad sancionadora** que informan la represión del fraude fiscal:
 - Legalidad.
 - Tipicidad.
 - Irretroactividad.
 - Responsabilidad subjetiva o culpabilidad.
 - No concurrencia.
 - Proporcionalidad.

- También han de aplicarse los **principios referidos al procedimiento sancionador**:
 - Garantía de procedimiento.
 - Prohibición de indefensión.
 - Presunción de inocencia.
 - Motivación y congruencia de la resolución.
- **Autoría y participación** en las infracciones subvencionales.
 - Como **autores de las infracciones**, se recoge una mención genérica a las personas físicas, jurídicas, públicas o privadas y entes sin personalidad, que se completa con una mención en particular (o abierta) de los beneficiarios de subvenciones, miembros de entidades en relación con las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a realizar, entidades colaboradoras, el representante legal de beneficiarios que carezcan de capacidad de obrar y terceros obligados a prestar colaboración y facilitar documentación.
 - Como **supuestos de participación**, que dan lugar a la extensión de sanciones estarían los siguientes:
 - 1.º La responsabilidad solidaria limitada de partícipes de comunidades de bienes u otros entes sin personalidad con patrimonio separado de sus miembros.
 - 2.º La responsabilidad subsidiaria de los administradores y representantes legales de las sociedades mercantiles, cuando posibiliten la comisión de infracciones.
 - 3.º La sucesión de socios, partícipes y cotitulares por sanciones de entidades disueltas y liquidadas (responsabilidad solidaria limitada al valor de la cuota de liquidación y solidaridad si la ley no limita la responsabilidad de los miembros).
- **Clasificación de las infracciones y sanciones** en materia de subvenciones.
 - Pueden sistematizarse con arreglo a diversos criterios:
 - Las infracciones, siguiendo el criterio legal de tipificación, pueden ser leves, graves y muy graves.
 - Si la clasificación se hace atendiendo al sujeto infractor, tenemos conductas propias de beneficiarios, de entidades colaboradoras y de terceros.

- También podrían distinguirse los comportamientos según que originen o no un perjuicio económico para la Administración concedente de la subvención y hasta diferenciar los tipos en función de la obligación o deber infringidos en cada caso.
- En cualquier caso, la **clasificación legal** entre infracciones **leves**, **graves** y **muy graves** no entraña más diferencias que el de la sanción correspondiente, pero no tiene ninguna consecuencia de cara a la prescripción y seguimiento de un determinado procedimiento sancionador (como sucede, en cambio, en la legislación general administrativa).
- **Las sanciones.**
 - Tienen naturaleza punitiva y son independientes de la obligación de reintegro.
 - Se clasifican en:
 - **Sanciones pecuniarias**, que son las principales y «necesarias» y que impondrán los Ministros y Secretarios de Estado.
 - Pueden consistir en:
 - Multa fija entre 75 y 6.000 euros y
 - Multa proporcional (que da sentido a la existencia de un perjuicio económico suscitado por la conducta del infractor) del tanto al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.
 - Las **sanciones no pecuniarias**, accesorias y «potestativas», que sólo puede acordar el Ministro de Hacienda.
 - Pueden consistir en la pérdida o prohibición de determinadas facultades durante un plazo de hasta cinco años, concretamente:
 - De la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos;
 - De la posibilidad de actuar como entidad colaboradora en relación con las subvenciones reguladas en la LGSUB
 - De la posibilidad de contratar con las Administraciones públicas.
 - Legalmente se fijan tres presupuestos para la aplicación de estas sanciones accesorias:
 - 1.º Que las infracciones sean graves o muy graves.
 - 2.º Que el perjuicio económico supere los 30.000 euros.

- 3.º Que se aprecien obstrucciones a las actuaciones de control o utilización de medios fraudulentos como criterios de graduación de las sanciones pecuniarias.

- **Criterios de graduación de las sanciones.**

- La LGSub recoge cinco criterios de graduación de las sanciones, a saber:
 - Comisión repetida de infracciones.
 - Resistencia, negativa u obstrucción a las actuaciones de control;
 - Utilización de medios fraudulentos.
 - Ocultación a la Administración.
 - Retraso en el cumplimiento de obligaciones formales.
- A los anteriores hay que sumar el perjuicio económico, que se emplea para posibilitar la imposición de sanciones accesorias a las infracciones graves y muy graves.
- También se recogen varias reglas a tener en cuenta de cara a la determinación de las sanciones pecuniarias. Así tenemos:
 - Los efectos agravantes —ninguna circunstancia sirve para atenuar las multas— sólo se fijan para las sanciones que corresponda imponer por infracciones graves y muy graves.
 - Todas las circunstancias graduatorias —salvo el retraso en el cumplimiento de obligaciones formales (que sólo sirve para graduar sanciones por infracciones leves)— podrán aplicarse simultáneamente.
 - También hay que tener en cuenta que no se podrán emplear con finalidad de graduación de la sanción aquellos criterios que se encuentren contenidos en la descripción de las conductas infractoras.
 - Y, por último, la ley se encarga de precisar los límites cuantitativos de las multas:
 - Si se trata de sanciones por infracciones leves, será el importe de la subvención inicialmente concedida.
 - Tratándose de sanciones por infracciones graves o muy graves, no podrán sobrepasar el triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.
 - En cualquier caso, y pese a que se establezcan estos techos de las sanciones, una vez hayan sido determinadas por el órgano sancionador,

cabe estimar que el recorrido que éste encuentra para la fijación de la multa —o, si se prefiere, la discrecionalidad, aunque en un sentido no técnico— es mayor para el caso de que las infracciones hayan sido leves que si se cometieron infracciones graves o muy graves.

- **Sanción de las infracciones leves.**

- Las infracciones leves aparecen señaladas con una definición legal genérica y un listado ejemplificativo subsiguiente.
 - Se conciben como tales los incumplimientos de las obligaciones recogidas en la Ley y en las bases reguladoras de subvenciones cuando no constituyan infracciones graves o muy graves y no operen como elemento de graduación de la sanción.
 - Las notas características de las infracciones leves son, por tanto:
 - 1.º Representan incumplimientos de deberes formales por beneficiarios y entidades colaboradoras, de menor gravedad que los restantes tipos infractores.
 - 2.º Se incluye el incumplimiento del deber de colaboración.
 - 3.º No hay perjuicio directo a los fondos públicos
 - 4.º Tienen «carácter abierto», residual (que no sean graves o muy graves y no operen para graduar sanciones).
- La sanción general de las infracciones leves consiste en multa fija, sin posibilidad de imponer otras medidas accesorias. Aquella irá de 75 a 900 euros, salvo en determinados supuestos (agravados), que puede pasar a ser de 150 a 6.000 euros.

- **Sanción de las infracciones graves.**

- Las infracciones graves sí aparecen tipificadas de manera cerrada y su principal nota caracterizadora es la de tratarse de incumplimientos que pueden dar lugar a perjuicios en los caudales públicos.
- Estas infracciones pueden ser cometidas por los beneficiarios y las entidades colaboradoras.
 - A los beneficiarios pueden imputarse los incumplimientos relativos a:
 - La obligación de comunicar al órgano concedente o a la entidad colaboradora la obtención de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad;

- Las condiciones establecidas, con alteración sustancial de los fines de la subvención (comportamiento equivalente al tipificado penalmente).
- La falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos una vez transcurrido el plazo establecido para su presentación.
- Las entidades colaboradoras pueden ser responsables de las conductas consistentes en:
 - Falsear u ocultar los requisitos requeridos en las bases reguladoras de la subvención para obtener la condición de entidad colaboradora.
 - Dejar de verificar el cumplimiento y efectividad de las condiciones o requisitos determinantes para el otorgamiento de las subvenciones, cuando de ello se derive la obligación de reintegro.
- También se tipifica como infracción grave la falta de suministro de información por parte de las Administraciones, organismos y demás entidades obligadas a ello y con destino a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Esta conducta se sanciona con «multa», previo apercibimiento, de 3.000 euros, pudiendo reiterarse mensualmente hasta que se cumpla con la obligación.
 - El Tribunal Constitucional ha interpretado que se debe excluir de la posible imposición de esta multa coercitiva a las Comunidades Autónomas, pues de otra manera se situaría a las mismas en una situación de subordinación incompatible con su autonomía constitucionalmente garantizada y con sus competencias en las materias subvencionadas.
- La sanción principal de las infracciones graves sería la multa proporcional del tanto al doble de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.
- Accesoriamamente se puede sancionar también con la pérdida o prohibición de posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales, de actuar como entidad colaboradora y de celebración de contratos con entes públicos que podría extenderse temporalmente hasta tres años y que requiere, para su imposición, que se haya dado un perjuicio económico superior al 50 por 100 de la subvención concedida o de las cantidades recibidas por las entidades colaboradoras y que supere los 30.000 euros. Ello ha de coincidir con la apreciación de resistencia, negativa u obstrucción a las actuaciones de control o utilización de medios fraudulentos al graduar la sanción a imponer.

- **Sanción de las infracciones muy graves.**

- Las infracciones muy graves se caracterizan como conductas más perjudiciales para la Hacienda Pública, en las que hay uso indebido de caudales públicos y lesión de objetivos de interés general.
- Las conductas tipificadas son también causa de reintegro.
- La relación cerrada de conductas infractoras muy graves es la siguiente:
 - 1.^a Obtención de subvenciones falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado .
 - Estamos ante un incumplimiento especialmente cualificado por las notas de la ocultación o falseamiento, lo que le hace equivalente al tipo penal.
 - 2.^a Falta de aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida.
 - 3.^a Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de control por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras, derivándose:
 - la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, o
 - el cumplimiento de la finalidad y de la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o
 - la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
 - 4.^a Falta de entrega a los beneficiarios, por parte de las entidades colaboradoras, de los fondos recibidos de acuerdo con los criterios previstos en las bases reguladoras de la subvención.
 - 5.^a Otras conductas tipificadas en la normativa de la Unión Europea.
- La sanción principal que cabe imponer por las infracciones muy graves es una multa proporcional del doble al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.
- Potestativamente, cabría imponer las mismas sanciones accesorias que en el caso de las infracciones graves, sólo que pueden alcanzar los cinco años de duración y sin que se requiera que el perjuicio económico represente un 50 por 100 de la subvención concedida o de las cantidades recibidas por las entidades colaboradoras.

- El órgano competente para imponer las sanciones por infracciones muy graves podrá acordar su publicidad en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.
- Debe tenerse en cuenta que el reintegro voluntario, sin requerimiento previo, de la subvención e intereses de demora, excluye la sanción correspondiente al beneficiario que no aplicó las cantidades obtenidas a los fines establecidos y de la entidad colaboradora que dejó de entregar los fondos subvencionales a los beneficiarios.

6. Delito de fraude de subvenciones o ayudas públicas

- Se regula en el art. 308 CP, que establece:

«Artículo 308.

1. El que obtenga subvenciones o ayudas de las Administraciones Públicas, incluida la Unión Europea, en una cantidad o por un valor superior a cien mil euros falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de su importe, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.

2. Las mismas penas se impondrán al que, en el desarrollo de una actividad sufragada total o parcialmente con fondos de las Administraciones públicas, incluida la Unión Europea, los aplique en una cantidad superior a cien mil euros a fines distintos de aquéllos para los que la subvención o ayuda fue concedida, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.

3. Además de las penas señaladas, se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante un período de tres a seis años.

4. Si la cuantía obtenida, defraudada o aplicada indebidamente no superase los cien mil euros pero excediere de diez mil, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de seis meses a dos años, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.

5. A los efectos de determinar la cuantía a que se refiere este artículo, se atenderá al total de lo obtenido, defraudado o indebidamente aplicado, con independencia de si procede de una o de varias Administraciones Públicas conjuntamente.

6. Se entenderá realizado el reintegro al que se refieren los apartados 1, 2 y 4 cuando por el perceptor de la subvención o ayuda se proceda a devolver las subvenciones o ayudas indebidamente percibidas o aplicadas, incrementadas en el interés de demora aplicable en materia de subvenciones desde el momento en que las percibió, y se lleve a cabo antes de que se haya notificado la iniciación de actuaciones de comprobación o control en relación con dichas subvenciones o ayudas o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran

producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante de la Administración autonómica o local de que se trate, interponga querrela o denuncia contra aquél dirigida o antes de que el Ministerio Fiscal o el juez de instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias. El reintegro impedirá que a dicho sujeto se le persiga por las posibles falsedades instrumentales que, exclusivamente en relación a la deuda objeto de regularización, el mismo pudiera haber cometido con carácter previo a la regularización de su situación.

7. La existencia de un procedimiento penal por alguno de los delitos de los apartados 1, 2 y 4 de este artículo, no impedirá que la Administración competente exija el reintegro por vía administrativa de las subvenciones o ayudas indebidamente aplicadas. El importe que deba ser reintegrado se entenderá fijado provisionalmente por la Administración, y se ajustará después a lo que finalmente se resuelva en el proceso penal.

El procedimiento penal tampoco paralizará la acción de cobro de la Administración, que podrá iniciar las actuaciones dirigidas al cobro salvo que el juez, de oficio o a instancia de parte, hubiere acordado la suspensión de las actuaciones de ejecución previa prestación de garantía. Si no se pudiese prestar garantía en todo o en parte, excepcionalmente el juez podrá acordar la suspensión con dispensa total o parcial de garantías si apreciare que la ejecución pudiese ocasionar daños irreparables o de muy difícil reparación.

8. Los jueces y tribunales podrán imponer al responsable de este delito la pena inferior en uno o dos grados, siempre que, antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como investigado, lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6 y reconozca judicialmente los hechos. Lo anterior será igualmente aplicable respecto de otros partícipes en el delito distintos del obligado al reintegro o del autor del delito, cuando colaboren activamente para la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado o del responsable del delito.»

- Se castiga con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de su importe (salvo que haya reintegro) a quienes obtengan ilícitamente subvenciones o ayudas públicas —falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido—, así como a quienes incumplan las condiciones de la subvención que les fue concedida —aplicando los fondos obtenidos a fines distintos para los que se concedieron—, siempre que, en ambos supuestos, el objeto de protección (la subvención o ayuda) supere los 100.000 euros.
- Además de las penas principales expuestas, se impondrá al responsable la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante un período de tres a seis años.

- La regularización propiciada por el reintegro elimina la comisión del fraude de subvenciones —antes operaba como excusa absolutoria—, lo cual supone el «pleno retorno a la legalidad».
- El reintegro se entiende realizado con la devolución de la subvención o ayuda, incrementada en el interés de demora, y debe producirse antes de que se notifique la iniciación de actuaciones de comprobación o control de las subvenciones o, si dichas actuaciones no se hubieran producido, antes de la interposición de querrela o denuncia por el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante de la Administración pública, o antes de que el Fiscal o el Juez de Instrucción lleven a cabo actuaciones que permitan al responsable tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias.
- De forma similar a la regularización en el delito fiscal, el reintegro de las subvenciones elimina la posibilidad de perseguir las posibles falsedades instrumentales que se hubieran podido dar, exclusivamente en relación a la deuda objeto de regularización.
- También aparece ahora la compatibilidad de las actuaciones administrativas para lograr el reintegro con los trámites del proceso penal, salvo que el Juez, de oficio o a instancia de parte, hubiere acordado la suspensión de las actuaciones de ejecución, previa prestación de garantías o dispensando excepcionalmente y de manera total o parcial su prestación si la ejecución pudiese ocasionar daños irreparables o de muy difícil reparación.
- El Código se ocupa también de precisar las facultades de atenuación de la pena —cuando haya un reintegro posterior a la citación judicial y se reconozcan los hechos imputados—, debiendo tenerse en cuenta, además, que siendo una persona jurídica la responsable del fraude subvencional, serán de aplicación las penas correspondientes a la misma.

7. Delitos de malversación.

- La malversación aparece regulada en los arts. 432 a 435 bis CP:

«Artículo 432.

1. La autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 252 sobre el patrimonio público, será castigado con una pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la misma pena a la autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 253 sobre el patrimonio público.

3. Se impondrán las penas de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si en los hechos a que se refieren los dos números anteriores hubiere concurrido alguna de las circunstancias siguientes:

- a) se hubiera causado un grave daño o entorpecimiento al servicio público, o
- b) el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 50.000 euros.

Si el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 250.000 euros, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

Artículo 433.

Los hechos a que se refiere el artículo anterior serán castigados con una pena de prisión de uno a dos años y multa de tres meses y un día a doce meses, y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años, cuando el perjuicio causado o el valor de los bienes o valores apropiados sea inferior a 4.000 euros.

(...)

Artículo 434.

Si el culpable de cualquiera de los hechos tipificados en este Capítulo hubiere reparado de modo efectivo e íntegro el perjuicio causado al patrimonio público, o hubiera colaborado activamente con las autoridades o sus agentes para obtener pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables o para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos, los jueces y tribunales impondrán al responsable de este delito la pena inferior en uno o dos grados.

Artículo 435.

Las disposiciones de este capítulo son extensivas:

1.º A los que se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas.

2.º A los particulares legalmente designados como depositarios de caudales o efectos públicos.

3.º A los administradores o depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares.

4.º A los administradores concursales, con relación a la masa concursal o los intereses económicos de los acreedores. En particular, se considerarán afectados los intereses de los acreedores cuando de manera dolosa se alterara el orden de pagos de los créditos establecido en la ley

5.º A las personas jurídicas que de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis sean responsables de los delitos recogidos en este Capítulo. En estos casos se impondrán las siguientes penas:

- a) Multa de dos a cinco años, o del triple al quíntuple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años.

b) Multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad no incluida en el anterior inciso.

c) Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

Artículo 435 bis.

A los efectos de este capítulo se entenderá por funcionario público los determinados por los artículos 24 y 427.»

8. Delito de falseamiento de documentos, información económica o contabilidad pública

- Este delito aparece tipificado en el art. 433 bis CP, entre los delitos de malversación:

«Artículo 433 bis.

1. La autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, y fuera de los supuestos previstos en el artículo 390, falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público, que de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, facilite a terceros información mendaz relativa a la situación económica de la misma o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el apartado anterior.

3. Si se llegare a causar el perjuicio económico a la entidad, se impondrán las penas de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.»

- El nuevo tipo tiene como finalidad «dotar de la máxima transparencia al sector público y garantizar la confianza en la veracidad de la información que refleja la situación económica de las administraciones y entidades públicas».
- A tal fin, se tipifican conductas que pueden entrañar la causación de un perjuicio económico para la entidad pública, cometidas por autoridades o funcionarios públicos dependientes de la misma que conlleven el falseamiento de la contabilidad, documentos que deban reflejar la situación económica o la información contenida en los mismos o que supongan la

facilitación a terceros de información mendaz relativa a la situación económica, documentos o información de la entidad.

- Las penas previstas difieren, según que ese perjuicio se haya causado efectivamente o no —a la inhabilitación y multa previstas en el primer caso, se sumaría la pena de prisión de uno a cuatro años si existe perjuicio económico— y se resuelve el concurso del nuevo tipo con el delito de falsedad de documentos públicos, que será de aplicación preferente.
- La nueva figura punitiva se encuentra más cercana al delito de administración desleal de entidades mercantiles que a un propósito de castigar una inadecuada gestión pública que pudiera tener efectos en los Presupuestos aprobados.
 - Desde luego, el despilfarro del dinero público o la realización de gastos por encima de los créditos presupuestados no están comprendidas entre las conductas tipificadas ahora.
 - El bien jurídico protegido del nuevo delito es la autenticidad de la documentación contable y financiera de la entidad, para evitar que de su falseamiento pueda derivar un perjuicio económico, mas no, necesariamente, el hecho de originar gastos al margen de lo presupuestado o autorizado.
 - La equiparación del maquillaje fraudulento en la contabilidad privada y en la pública sigue dejando sin contestar varios interrogantes, y el principal es si la mala gestión de fondos públicos merece un reproche penal.

9. La protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

- La Hacienda de la Unión Europea está incluida entre los sujetos pasivos de los delitos de defraudación tributaria, presupuestaria y de subvenciones previstos en el Código Penal (arts. 306 y 308 CP):

«Artículo 306.

El que por acción u omisión defraude a los presupuestos generales de la Unión Europea u otros administrados por esta, en cuantía superior a cincuenta mil euros, eludiendo, fuera de los casos contemplados en el apartado 3 del artículo 305, el pago de cantidades que se deban ingresar o, dando, fuera de los casos contemplados en el artículo 308, a los fondos obtenidos una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados u obteniendo indebidamente fondos falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubieran impedido, será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años.

Si la cuantía defraudada o aplicada indebidamente no superase los cincuenta mil euros, pero excediere de cuatro mil, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de seis meses a dos años.»

«Artículo 308.

1. El que obtenga subvenciones o ayudas de las Administraciones Públicas, **incluida la Unión Europea**, en una cantidad o por un valor superior a cien mil euros falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo de su importe, salvo que lleve a cabo el reintegro a que se refiere el apartado 6.

(...).»

- Lo más destacable es que la protección penal a la Hacienda Europea empieza antes que a las Haciendas territoriales e institucionales nacionales, puesto que el umbral de defraudación requerido es siempre inferior.
 - Incluso, cuando la cuantía defraudada o aplicada indebidamente no supere los 50.000 euros, pero excediere de 4.000 (antes se tipificaba como una falta dolosa), se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa del tanto al triplo de la citada cuantía y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante un período de seis meses a dos años.
- Tampoco se contempla en la protección de la Hacienda Europea ningún efecto derivado de la regularización o reintegro de fondos como sucede en los delitos encaminados a castigar el fraude oriundo.

10. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

Reproducimos a modo de esquema la aportación de Alexandra Cynthia Jana Pouwels, La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea ([en línea](#)), 03-2021, dentro de las fichas temáticas sobre la Unión Europea disponibles en el sitio web del Parlamento Europeo.

- La actuación de la Unión Europea en materia de control presupuestario se basa en dos principios:
 - por una parte, la garantía de que el presupuesto de la Unión se gaste de forma adecuada, y,
 - por otra, la protección de los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude.

- La lucha contra el fraude y la corrupción ha figurado en la agenda de la Unión desde 1988, cuando se creó el grupo de trabajo llamado Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude.
- La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude opera con independencia de la Comisión; está facultada para investigar el fraude y la corrupción contra el presupuesto de la Unión, así como las faltas graves cometidas dentro de las instituciones europeas, y desarrolla la política antifraude para la Comisión.
- La Fiscalía Europea es un cuerpo judicial descentralizado de la Unión con competencia exclusiva para investigar, imputar y llevar a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión.
- **Base jurídica.**
 - Artículo 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE), relativo a la lucha contra el fraude;
 - Artículo 287 del TFUE, relativo al Tribunal de Cuentas Europeo;
 - Artículo 83, apartado 2, del TFUE, sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea;
 - Fiscalía Europea: Artículo 86 del TFUE, relativo a la creación de una Fiscalía Europea;
 - Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014, y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 966/2012](#), títulos XIII y XIV; [Acuerdo interinstitucional](#), de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III;
 - [Reglamento interno del Parlamento Europeo](#), título II, capítulo 6, artículos 92, 93 y 94; título V, capítulo 1, artículo 129, capítulo 2, artículo 134 y capítulo 4, artículo 142; Anexo V.
- **Objetivos.**
 - Para que los ciudadanos confíen en que su dinero se utiliza adecuadamente, la Unión Europea debe proteger sus intereses financieros.

- Asimismo, es importante supervisar y controlar la actividad de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y prestar apoyo a su lucha contra las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión.

- **Antecedentes.**

- La lucha contra el fraude y la corrupción y la protección de los intereses financieros de la Unión se formalizaron mediante la creación del grupo de trabajo llamado Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude (UCLAF) en 1988.
 - El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas se adoptó mediante el [acto del Consejo](#) de 26 de julio de 1995.
 - La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se creó en 1999.
- En los últimos años, el número de textos legislativos y recomendaciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión se ha multiplicado.
 - En esencia, estos textos pretenden alcanzar los siguientes objetivos:
 - garantizar la protección de los intereses financieros a través del Derecho penal e investigaciones administrativas, de una política integrada dirigida a salvaguardar el dinero de los contribuyentes y de la [Estrategia de Lucha contra el Fraude](#) de la Comisión;
 - mejorar la gobernanza de la OLAF y reforzar las garantías procesales en las investigaciones [[Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 883/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1)];
 - establecer una Fiscalía Europea [[Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo](#), de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).];
 - reformar Eurojust y mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión.

- **Legislación.**

- **A.** Refuerzo de los mecanismos de lucha contra el fraude.
 - En 2004, se introdujo el primer programa Hércules, con el objetivo de proteger los intereses financieros de la Unión mediante la lucha contra las

irregularidades, el fraude y la corrupción que afectan al presupuesto de la Unión.

- Al programa Hércules I le siguieron el [Hércules II](#) (2007-2013) y el [Hércules III](#) (2014-2020).
- La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se encargó de la administración de todos los programas Hércules.
- En el contexto del nuevo marco financiero plurianual (2021-2027), la Comisión propuso un nuevo Programa de la UE de Lucha contra el Fraude [Comunicado de prensa de la Comisión: [Presupuesto de la UE: 181 millones EUR para reforzar la lucha contra el fraude al presupuesto de la UE.](#)], concebido para reproducir y mejorar el programa Hércules III y combinarlo con el sistema de información antifraude (AFIS) y el sistema de gestión de irregularidades (IMS), los cuales gestiona la OLAF.
- El Parlamento ha apoyado el plan de acción de la Comisión para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, propuesto como parte del [paquete de medidas para una fiscalidad equitativa y sencilla](#).
 - Esto implicaría una estrategia de cooperación y coordinación reforzada y pluridimensional entre los Estados miembros, así como entre estos y la Comisión.
 - También debe prestarse especial atención al desarrollo de mecanismos de prevención, detección temprana y supervisión del tránsito aduanero.
- El 18 de febrero de 2020, se adoptaron [nuevas medidas](#) para transmitir e intercambiar datos de pago a fin de luchar contra el fraude del IVA en el comercio electrónico; en particular, se lanzó un sistema electrónico central de información sobre pagos que, a partir de 2024, llevará un registro de la información sobre pagos transfronterizos dentro de la Unión, así como sobre pagos a terceros países o territorios.
 - De este modo, las autoridades fiscales podrán supervisar adecuadamente que se cumplan correctamente las obligaciones en materia de IVA relativas al suministro transfronterizo de bienes y servicios de empresas a clientes.
 - En los últimos años, el Parlamento ha instado a la Comisión a que contribuya a garantizar una transparencia completa en relación con todos los beneficiarios de fondos de la Unión que hay en los Estados miembros mediante la publicación de una lista con todos estos beneficiarios en el sitio web de la Comisión.

- También ha pedido a los Estados miembros que cooperen con la Comisión y faciliten información completa y fiable sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión que gestionan.
- **B. Nueva política y nuevos programas europeos contra el fraude.**
 - A principios de 2019, el Tribunal de Cuentas Europeo subrayó que la Unión debe intensificar su lucha contra el fraude y que la Comisión debe asumir un papel de liderazgo en este sentido y reconsiderar el papel y la responsabilidad de su oficina de lucha contra el fraude.
 - En abril de 2019, la Comisión presentó una [nueva estrategia](#) destinada a mejorar la coherencia y la coordinación entre sus distintos servicios en la lucha contra el fraude.
 - Esta estrategia también debe allanar el camino para que en los próximos años se adopten más medidas de lucha contra el fraude basadas en datos.
 - La estrategia complementa el denominado «paquete de gobernanza» de la Comisión, que se adoptó en noviembre de 2018 y designa a la OLAF como servicio principal en la concepción y el desarrollo de una política europea de lucha contra el fraude.
- **C. Directiva sobre la lucha contra el fraude y protección de los intereses financieros de la Unión.**
 - Se pidió a los Estados miembros que aplicaran la [Directiva \(UE\) 2017/1371](#) sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal previa transposición en sus legislaciones nacionales, con plazo de transposición hasta el 6 de julio de 2019.
 - La transposición se ha realizado en 25 Estados miembros. Las nuevas normas incrementan el nivel de protección del presupuesto de la Unión armonizando las definiciones, las sanciones y los plazos de prescripción de las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Unión.
- **Instituciones.**
 - **A. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).**
 - La OLAF funciona con independencia de la Comisión; está facultada para investigar el fraude y la corrupción contra el presupuesto de la Unión, así

como las faltas graves cometidas dentro de las instituciones europeas, y desarrolla la política antifraude para la Comisión.

- En 1999, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron un [acuerdo interinstitucional relativo a las investigaciones internas efectuadas por la OLAF](#), con el fin de garantizar que las investigaciones de la OLAF se desarrollen correctamente.
- Algunas de estas normas, que actualmente están integradas en el [Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea](#), exigen al personal que coopere con la OLAF y prevén cierto grado de protección para aquellos funcionarios que informen sobre posibles casos de fraude o corrupción.
- En 2007, la Comisión inició una reforma de la OLAF.
 - El [Reglamento](#) se adoptó en 2013 y se modificó en julio de 2016.
 - El nuevo texto introduce mejoras sustanciales que han hecho que la OLAF sea más eficaz, eficiente y responsable, salvaguardando al mismo tiempo su independencia en materia de investigación.
 - En particular, proporciona una definición más clara del marco jurídico para las investigaciones contra el fraude.
 - También introduce las definiciones de «irregularidad», de «fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión» y del concepto «operador económico».
 - El Reglamento incluye, asimismo, referencias claras a medidas de investigación específicas presentes en otros reglamentos de la Unión (mejorando así la coordinación entre los instrumentos jurídicos en el ámbito correspondiente).
 - Hace referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales, salvaguardando el derecho a la defensa y las garantías procesales, los derechos de los testigos y denunciantes y el derecho de acceso a los registros y demás documentación pertinente en el marco de las investigaciones de la OLAF.
 - Por otra parte, algunas disposiciones establecen requisitos específicos para los Estados miembros, como el de proporcionar a la OLAF la información pertinente sobre casos de fraude relativos a los fondos de la Unión.
- En 2018, se inició un [procedimiento de modificación](#) del Reglamento vigente actualmente que superó la fase de primera lectura en el Parlamento en abril de 2019, durante la cual se modificó considerablemente.

- Tras una reunión del diálogo tripartito celebrada en junio de 2020, el Consejo adoptó el texto definitivo el 4 de diciembre de 2020.
- Las [nuevas normas](#) introducen cambios en las investigaciones de la OLAF a la luz de la creación de la Fiscalía Europea, con vistas a garantizar la máxima complementariedad y mejorar la eficacia de las funciones de investigación de la OLAF en lo que se refiere, entre otras cosas, a los controles *in situ*, las inspecciones, la asistencia a las autoridades nacionales, la información sobre cuentas bancarias, la admisibilidad de las pruebas recopiladas por la OLAF, los servicios de coordinación contra el fraude y las actividades de coordinación.
- La OLAF publica un informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión ([informe PIF](#)), que ofrece una evaluación de los logros del año en relación con la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión.
- **B. Creación de la Fiscalía Europea.**
 - Las normas relativas a la creación de la Fiscalía Europea están detalladas en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».
 - El Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea se adoptó en el marco del procedimiento de cooperación reforzada el 12 de octubre de 2017, y entró en vigor el 20 de noviembre de 2017.
 - Actualmente son 22 los países participantes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.
 - La Fiscalía Europea es un cuerpo judicial descentralizado de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, imputar y llevar a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión.
 - También tendrá competencias de investigación armonizadas en toda la Unión basadas e integradas en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros.
 - La sede de la Fiscalía Europea está en Luxemburgo. En septiembre de 2019, el Parlamento y el Consejo designaron de común acuerdo al primer fiscal general europeo.

- Se trata de Laura Codruța Kövesi, que ocupará el puesto por un mandato no renovable de siete años.
- El 28 de septiembre de 2020, juró su cargo ante el Tribunal de Justicia, junto con los 22 fiscales europeos.

- **Papel del Parlamento Europeo.**

- La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento celebra audiencias donde comparecen los candidatos propuestos para ser miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos preseleccionados para el puesto de director general de la OLAF.
 - Estas audiencias parlamentarias son indispensables para confirmar los nombramientos.
- La Comisión Europea designa al director general de la OLAF previa consulta al Parlamento y el Consejo, mientras que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF son nombrados de común acuerdo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

