

Activitat financera i despeses públiques: aspectes generals

Amable Corcuera Torres

PID_00189556



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. L'activitat financera i la despesa pública	7
2. La despesa pública i el procés de juridificació: el dret de la despesa pública i el dret pressupostari	9
2.1. Concepte jurídic de <i>despesa pública</i>	9
2.2. Enfocaments conceptuals de la despesa pública com a institut jurídic: el dret de la despesa pública i el dret pressupostari	11
2.3. El procés de juridificació de la despesa pública a Espanya	13
3. Els principis constitucionals de la despesa pública	17
3.1. Aspectes generals	17
3.2. Principis juridicomaterials	20
3.2.1. El principi d'assignació equitativa dels recursos públics	20
3.2.2. Els principis d'eficiència i economia	22
3.3. Principis juridicoformals	23
3.3.1. El principi de reserva de llei	23
3.3.2. El principi de preferència de llei	25
4. La distribució competencial en matèria de despesa pública a Espanya	26
4.1. Estat	27
4.2. Comunitats autònomes	28
4.3. Corporacions locals	30
4.4. Unió Europea	31
5. Les fonts del dret de la despesa pública	33
5.1. Les normes de rang legal	33
5.2. Les disposicions de caràcter administratiu	37
Activitats	39
Exercicis d'autoavaluació	39
Solucionari	41

Glossari	43
Bibliografia	44

Introducció

La finalitat d'aquest mòdul es concreta a integrar la despesa pública en el marc general de l'activitat financera, i incideix en el procés de juridificació; per a això s'examinaran una sèrie de qüestions generals, i prèviament, al procés pressupostari en si mateix, però de coneixement necessari per a entendre millor el règim jurídic del pressupost.

Així, partint del concepte dual d'**activitat financera** s'analitzarà com es **manifesta per mitjà de la despesa pública**, com a objecte d'estudi d'una disciplina més àmplia, com és el dret financer.

A continuació, resulta imprescindible oferir una **perspectiva jurídica de la despesa pública**, començant amb el concepte i continuant amb l'exposició dels esquemes conceptuals que l'han intentat explicar com a fenomen jurídic, per finalitzar fent una referència sintètica al procés de juridificació de la despesa pública al nostre país.

Seguidament, s'han de posar de manifest els **principis constitucionals** que disciplinen l'activitat de despesa pública en la nostra Carta magna de 1978, distingint entre principis jurodicomaterials i juridicoformals, ja que tots han de ser tinguts en compte pels diferents agents amb competències en matèria de despesa.

Posteriorment, cal fer referència explícita a **com es distribueix el poder** de despesa entre els diferents ens territorials que tenen atribuïda a Espanya la capacitat d'adoptar decisions relatives a l'activitat de despesa, això és, l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals, a les quals s'ha d'afegir, necessàriament, una referència a les possibilitats d'actuació de la Unió Europea, de la qual Espanya forma part des de l'any 1985.

Finalment, i com a tancament d'aquest mòdul, s'examinarà la qüestió de les **fontes del dret** de la despesa pública, i especialment les del dret pressupostari, abordant les especialitats que es plantegen a l'hora de manejar el catàleg general de disposicions existents en l'esfera de la despesa pública i fent ressaltar les diferents normes que el regulen amb caràcter bàsic en l'àmbit que correspongui.

Objectius

Una vegada treballat aquest mòdul didàctic i fetes les activitats proposades, l'estudiant ha d'estar en condicions d'assolir els objectius següents:

1. Identificar la despesa pública en el marc de l'activitat financera i com a objecte d'estudi del dret financer.
2. Entendre el concepte de *despesa pública* des de la perspectiva estrictament jurídica.
3. Assimilar el procés de juridificació de la despesa pública a Espanya per mitjà de l'evolució històrica de la seva normativa reguladora.
4. Comprendre el contingut i l'eficàcia dels principis constitucionals informadors de la despesa pública i la relació que estableixen entre si i amb altres principis generals d'abast general.
5. Distingir els principis constitucionals juridicomaterials i juridicoformals, i també les exigències dels uns i els altres.
6. Determinar l'abast i l'àmbit del principi de reserva de llei en la despesa pública, i també la relació entre aquest principi i els diferents tipus de normes.
7. Conèixer la distribució constitucional de les competències de despesa entre l'Estat, les comunitats autònomes i les corporacions locals en el pla normatiu i en el pla funcional.
8. Delimitar les possibilitats de despesa de la Unió Europea i la seva extensió a Espanya, i també la incidència de les seves decisions en el dret intern espanyol.
9. Reconèixer els diferents tipus de normes utilitzades pel dret de la despesa pública i la seva transcendència pràctica.
10. Dominar el sistema de fonts del dret de la despesa pública, el seu ordre de prelación i les relacions existents entre elles.

1. L'activitat financera i la despesa pública

La despesa pública forma part de l'activitat financera dels ens públics, que es pot definir sintèticament com "l'activitat dirigida a l'obtenció d'ingressos i a la seva aplicació o despesa".

Aquesta activitat està justificada per la ineludible necessitat que tenen els ens públics de disposar de recursos econòmics per al compliment de les seves finalitats, situació que, d'altra banda, és comuna a les persones i entitats de naturalesa juridicoprivada.

En una primera aproximació, que una mica més endavant es concretarà, la despesa pública es pot entendre com una sortida de fons del patrimoni d'un ens públic amb la finalitat de satisfer les necessitats econòmiques que li escau atendre.

El **caràcter jurídic** és una de les notes fonamentals de l'activitat financera, i això entès en un doble sentit, perquè en un estat de dret tota l'activitat pública es fa amb subjecció a l'ordenament, i perquè consisteix en l'exercici de funcions que es desenvolupen per mitjà de procediments. En conseqüència, aquesta activitat és objecte d'estudi del dret financer, que s'ocupa, com és conegut, de l'estudi sistemàtic i valoratiu de les normes jurídiques reguladores dels ingressos i de les despeses destinades a satisfer les necessitats econòmiques de caràcter públic. Per això, al llarg d'aquesta assignatura ens centrarem en l'**anàlisi estrictament jurídica de la despesa pública** i de l'instrument fonamental per mitjà del qual es manifesta, el pressupost dels ens públics.

Diversitat d'enfocaments d'estudi de l'activitat financera

No obstant això, cal recordar que al costat de l'estudi des del punt de vista jurídic, l'activitat financera, i per tant la despesa pública, són susceptibles de ser estudiades també des d'altres punts de vista científics que, encara que no siguin objecte de la nostra atenció, no han de ser menyspreats. Pel que fa a això, Sainz de Bujanda, en una extensa i aclaridora anàlisi sobre el que va denominar *enciclopèdia de les disciplines financeres*, va advertir de l'existència d'una sèrie de disciplines l'objecte d'estudi de les quals és l'activitat financera: l'economia, la política, la història, la sociologia, la psicologia, l'ètica i la pedagogia financeres, a més, naturalment, del ja referit dret financer.

En particular, atesa la incidència que té en la presa de decisions jurídiques, cal destacar la disciplina que es coneix com a **Hisenda pública**, que és en rigor aquella part de la ciència econòmica que estudia també l'activitat financera dels ens públics, i proposa els instruments econòmics adequats per a obtenir-ne els recursos, i també assignar-los de manera idònia per a satisfer les

necessitats públiques, mostrant especialment les conseqüències econòmiques de les diferents alternatives o possibilitats d'obtenció i despesa dels recursos econòmics de caràcter públic.

Ciències que estudien el fenomen financer des del punt de vista individual o social

També són interessants, encara que de menys incidència en el nostre objecte d'estudi, la **sociologia** i la **psicologia** financeres, que s'ocuparien del coneixement d'importants aspectes de l'activitat financera des dels punts de vista científics respectius, com la reacció col·lectiva i individual dels ciutadans davant les mesures d'obtenció i despesa dels recursos públics que constitueixen aquesta activitat.

En definitiva, els diferents punts de vista científics que poden recaure sobre un mateix objecte d'estudi, en aquest cas l'activitat financera, proporcionen, sens dubte, el coneixement d'aspectes **diversos i complementaris** sobre aquesta, encara que no és difícil observar també que aquests diferents punts de vista poden posar de manifest les **contradiccions i incompatibilitats** entre les mesures que es poden adoptar en l'àmbit de l'activitat financera dels ens públics, mesures que correspon prendre als poders públics. És fàcilment observable, en efecte, que determinades decisions en matèria d'ingressos i de despeses públiques poden ser defensables des de la perspectiva de la ciència econòmica, i comportar, no obstant això, reaccions individuals (psicològiques) i col·lectives (sociològiques) dels ciutadans contràries a aquestes; i pot ser fins i tot que tals decisions no responguin adequadament a les exigències d'equitat i justícia proposades des de la perspectiva del dret.

Per exemple, atesa la situació de crisi econòmica, el Govern ha de reduir el dèficit públic, la qual cosa ha de fer mitjà dels camins legalment establerts. Una retallada en la despesa pública pot ser adequada des del punt de vista econòmic o jurídic, però no ser acceptada per la ciutadania, ni individualment, ni col·lectivament, i pot provocar mobilitzacions socials, vagues, etc.

2. La despesa pública i el procés de juridificació: el dret de la despesa pública i el dret pressupostari

2.1. Concepte jurídic de *despesa pública*

La **delimitació jurídica** de la despesa pública és una cosa que ha costat bastant aclarir. Sobre aquest tema, s'ha posat de manifest “un elevat nivell d'insatisfacció científica” en sistematitzar alguns intents de conceptualització jurídica de la despesa pública, que el descriuen posant l'accent en diferents variables.

Lectura recomanada

J. J. Bayona de Perogordo (1991). *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Intents de definició de la despesa pública

- La sortida de fons de l'erari, qualsevol que en sigui la finalitat (Bennati, Bentivenga).
- La destinació a necessitats econòmiques de la nació (Giulani Fonrouge) o a necessitats col·lectives (Duverger).
- La connexió amb el pressupost (Trotabas). També caldria adscriure a aquest corrent Sainz de Bujanda.
- La destinació a necessitats pròpies dels ens als quals serveixi qualsevol hisenda pública (Vicente Arche).
- L'aplicació al compliment d'obligacions públiques (Zanobini).
- Ser fetes per l'Estat en exercici del poder de comandament (Duverger, Giulani Fonrouge).
- La connexió amb les finalitats de l'Estat (Ingrosso, Carretero Pérez) o amb la prestació dels serveis públics (Fàbregas del Pilar, Trotabas, Amorós Rica).

Sigui com sigui, tots aquests intents tenien algun **problema** que impedia donar resposta a les exigències socials dels límits de la despesa pública, les condicions del seu control o, en última instància, el règim jurídic que el disciplina. Bayona de Perogordo, per pal·liar aquesta deficiència, parteix de l'afirmació de la naturalesa juridicofinancera d'aquest institut, davant les postures que, o bé han negat aquest caràcter en atorgar a la despesa una naturalesa política o una funció instrumental respecte als ingressos públics, o bé atorguen a la despesa índole jurídica però vinculada a la institució del pressupost.

Per a confirmar la **naturalesa juridicofinancera de la despesa** es poden destacar **dues idees**:

- Si bé la despesa pública té evidents connexions amb el pressupost, és susceptible d'un ordenament jurídic material que transcendeix l'àmbit jurídic formal en què es desenvolupa el règim jurídic del pressupost.

- No hi ha una relació instrumental entre els ingressos i les despeses, en el sentit que les necessitats públiques són un límit a la possibilitat d'obtenció d'ingressos pels ens públics, ja que aquesta capacitat no està limitada per l'existència de necessitats prèvies per satisfer, sinó que és una manifestació específica de la capacitat jurídica i d'obrar que li ha estat reconeguda per l'ordenament.

Conseqüència de l'anterior, des del punt de vista metodològic es poden establir **tres nivells d'anàlisi** per a arribar a la definició de despesa pública:

- La despesa pública és un conjunt d'instituts jurídics en la seva manifestació de **necessitats públiques**. Des d'aquest enfocament es defineix com el conjunt de necessitats públiques la satisfacció de les quals exigeix l'ús de fons públics.
- El segon nivell d'anàlisi parteix de les diverses relacions jurídiques de despesa pública i de la consideració com a objecte central d'aquestes de la funció financera de despesa pública, això és, l'**elenc de potestats** atribuïdes als ens públics en matèria de despesa a l'exercici de la qual està obligat per mandat de la llei.
- Finalment, es presenta la despesa pública com a **flux monetari** que representa una sortida de fons de les caixes públiques, i pot ser definit en aquest sentit com el conjunt de fluxos monetaris que emanen del Tresor públic per satisfer les necessitats públiques.

Necessitats públiques

Sanitat, educació, defensa nacional, infraestructures, justícia, etc.

Elenc de potestats

Aprovació del pressupost (poder legislatiu), execució (poder executiu).

Flux monetari

Pagament d'una despesa en concret: subvenció.

Fent una integració dels tres aspectes, com proposa **Bayona de Perogordo**, es pot oferir un concepte unívoc de *despesa pública*: "Instituto jurídico cuya finalidad es la satisfacción de necesidades económicas de carácter público, a través de un elenco de potestades que se atribuyen a los entes públicos en el marco de un procedimiento administrativo complejo y cuyo ejercicio origina una salida de fondos del Tesoro Público".

Característiques de la despesa pública

A partir d'aquest concepte es deriven les característiques fonamentals de la despesa pública, que són:

- Protagonitzada per un ens públic.
- Utilitzant un procediment funcionalitzat.
- Per mitjà de l'ús de fons públics.
- Adreçat a la satisfacció d'una necessitat col·lectiva.
- Dotat d'efectivitat, és a dir, tot ús de fons públics que no aconsegueixi satisfer una necessitat, tret de causa justificada, constitueix un malbaratament sancionable.

2.2. Enfocaments conceptuals de la despesa pública com a institut jurídic: el dret de la despesa pública i el dret pressupostari

Obtinguda la noció de *despesa pública* com a fenomen jurídic, ara escau al·ludir al contingut del dret de les despeses públiques, que dependrà, en gran mesura, de l'enfocament pel qual s'opti a l'hora d'explicar aquest aspecte del fenomen financer. Tres són els esquemes dogmàtics proposats per la doctrina per a explicar el dret de les despeses públiques.

1) **La relació jurídica de despesa pública.** És un esquema dogmàtic fonamentat en la visió intersubjectiva del dret financer que es construeix entorn del concepte de *relació jurídica*. Implica traslladar a l'àmbit de la despesa pública l'esquema de la relació jurídica ideat per al dret tributari, però aquesta vegada en sentit invers, de tal manera que el subjecte actiu de la relació jurídica de despesa pública serien els administrats, mentre que el subjecte passiu seria l'Administració pública. Aquesta relació jurídica constituiria el vincle obligacional que sorgeix entre l'Administració i un altre subjecte de dret arran de la realització d'una despesa pública, i és possible en aquest esquema dogmàtic equiparar el dret de les despeses públiques amb el dret pressupostari, perquè només és possible fer una despesa pública quan estigui pressupostada.

2) **La funció financera de despesa pública.** Per a un altre sector doctrinal, la relació jurídica de despesa pública és insuficient per a explicar el fenomen de la despesa pública des del punt de vista jurídic, per la qual cosa proposen la idea de la funció financera com a esquema dogmàtic explicatiu de l'ordenament jurídic de les despeses públiques. S'afirma, enfront de la postura anterior, que de vegades la despesa pública no respon estrictament a la necessitat d'atendre el pagament de deutes preexistents de l'Administració, sinó d'atendre finalitats de foment, de política econòmica, etc., com ocorre, per exemple, en el cas de les subvencions. Les normes reguladores de l'ordenament de la despesa pública són, per a aquest sector doctrinal, normes d'acció o instrumentals, dirigides a regular l'exercici d'una funció pública, d'una sèrie de potestats o poders atribuïts a l'Administració per a la realització d'un objectiu final. L'exercici d'aquesta funció de despesa pública dóna lloc a un procediment administratiu d'execució d'aquest, en el qual el particular només té un interès legítim, però no un dret subjectiu, i per això cal parlar de funció financera de despesa pública i no de relació jurídica de despesa pública. Els defensors d'aquesta concepció entenen que, com que tot el que es refereix al procediment administratiu de despesa pública gira entorn del pressupost, el dret de les despeses públiques en sentit estricte s'equipara al dret pressupostari.

3) **La construcció de Bayona de Perogordo.** Per a aquest autor l'ordenament jurídic de la despesa pública no es fa exclusivament en el marc del dret pressupostari. Per tant, el dret de les despeses públiques no és només el dret pres-

Fonament

Aquest enfocament entronca amb el concepte de *relació jurídica obligacional* del dret privat.

Origen

Aquest enfocament entronca amb el dret administratiu i les funcions pròpies dels ens públics.

Valoració

Aquest enfocament aborda el fenomen de la despesa pública de manera integral.

supostari, sinó alguna cosa més. Afirmar que el contingut jurídic material de la despesa pública, això és, aquells aspectes que formen l'objecte de la despesa i dels quals aquesta s'ha d'ocupar, serien els següents:

- El primer i més extens se centra en la qüestió de la **determinació de les necessitats públiques**, que són, en definitiva, els objectius que han de ser coberts per la despesa. Es tracta d'un problema complex i interdisciplinari que requereix un enfocament de la matèria des de quatre perspectives – sociològica, política, econòmica i jurídica– i que ha d'oferir les solucions que escaiguin en cada cas, i no necessàriament han de ser coincidents.
- El segon el constitueix la **potestat de despesa pública**. Aquesta és la manifestació en l'àmbit de la despesa del poder que l'ordenament jurídic atorga als ens públics per complir les funcions que li encomana aquest mateix ordenament. Se centra en el subjecte actiu de la despesa pública i, igual que qualsevol altra potestat, té diversos elements:
 - Un element subjectiu que se centra en la titularitat de la competència legislativa i d'execució.
 - Un element objectiu que consisteix en la capacitat de comprometre l'ús de fons públics dirigida a satisfer una necessitat i que es concreta en el maneig efectiu dels fons en el procés de satisfacció concreta de cada necessitat.
 - Un element espacial que coincideix amb l'àmbit territorial de competència, tant normativa com executiva, de l'ens públic titular de la potestat.
 - Una dimensió temporal que, en principi, és indefinida, igual que la de l'ens que l'exerceix.
- Finalment, s'analitza la **posició jurídica dels altres subjectes de la despesa pública** i es distingeixen diverses situacions intervinents en el procediment de satisfacció de les necessitats públiques.

Posició jurídica dels ciutadans davant la despesa pública

- En primer lloc, hi ha aquelles persones que estableixen una relació amb l'ens públic i que veuen protegida la seva situació jurídica en el marc de la contractació de l'Estat.
- Un segon grup de posicions jurídiques correspon als usuaris de la despesa pública que es fa o de la necessitat pública que se satisfà, als quals afecta directament la despesa pública feta.
- En una tercera categoria s'enquadren els subjectes afectats que experimenten un perjudici per la despesa que es fa.
- Una quarta inclou els ciutadans que es beneficien de la despesa encara que no siguin usuaris dels béns o serveis que es presten.

Com s'ha pogut observar, hi ha una **coincidència bàsica** entre els tres enfocaments que han explicat el dret de les despeses públiques: el nucli fonamental està integrat per l'estudi del pressupost, la qual cosa converteix el dret pressupostari en la seva part essencial, a semblança del que succeeix amb el dret tributari respecte del dret dels ingressos públics.

Amb això es reafirma que el **dret pressupostari** constitueix l'eix fonamental, encara que no l'únic, de l'ordenament jurídic de les despeses públiques, la qual cosa permet descriure'l com el "conjunt de normes i principis jurídics que regulen la preparació, aprovació, execució i control del pressupost de l'Estat i dels altres ens públics".

És per això que, una vegada que s'analitzin en aquest mòdul inicial aquelles qüestions corresponents al dret de les despeses públiques, la resta dels mòduls de l'assignatura es dedicaran exclusivament a l'estudi de tots els aspectes que formen el règim jurídic del pressupost, com a instrument canalitzador de l'activitat de despesa dels ens públics.

D'altra banda, cal destacar que aquestes tres perspectives no solament no són antagòniques, sinó que en la legislació pressupostària apareixen estretament imbricades, i presenten punts de connexió importants que autoritzen a veure-les més aviat com a complementàries, de tal manera que, tot i que alguna resulta més idònia en termes generals, hi ha aspectes importants del règim jurídic de la despesa pública que només poden ser abordats adequadament des de les altres.

2.3. El procés de juridificació de la despesa pública a Espanya

El procés de juridificació de la despesa pública al nostre país ha estat condicionat per dues circumstàncies diferents, encara que connectades entre si:

- La **influència de les doctrines econòmiques** imperants a cada moment històric.
- La identificació gairebé exclusiva en la normativa existent, almenys fins al període juridicopolític iniciat amb la Constitució de 1978, entre dret de la despesa pública i **dret pressupostari**.

Així, en els inicis de la Hisenda moderna (mitjan segle XIX), el silenci tradicional dels ordenaments jurídics en la matèria que ens ocupa es pot explicar tenint en compte que, segons el liberalisme, l'Estat no s'havia de preocupar de les despeses públiques, que havien de ser les menys possibles (es deia que **la despesa era un mal necessari**), sinó dels ingressos públics, atès que el seu

Lectura recomanada

A. Rodríguez Bereijo (1970). *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos.

Lectura recomanada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

objectiu fonamental era la protecció del dret de propietat. A més, durant molt temps es va considerar que les decisions sobre la despesa pública tenien exclusivament caràcter polític, per la qual cosa no eren susceptibles de sotmetre's a control jurídic i solament s'arbitrava un control formal de la legalitat de l'instrument que servia de vehicle a la despesa, això és, el pressupost.

1) Primera etapa. La despesa pública i el liberalisme econòmic

El reflex normatiu al nostre país d'aquesta situació el van representar les **lleis d'administració i comptabilitat de 20 de febrer de 1850, de 25 de juny de 1870 i d'1 de juliol de 1911**, i es va estendre fins a mitjan segle XX. Seguint Pascual García, es pot indicar que la configuració del pressupost en aquestes lleis respon als postulats de l'Estat liberal. En l'aspecte tècnic, el pressupost es confeccionava classificant els crèdits orgànicament i econòmicament. La classificació orgànica els agrupava distingint entre obligacions generals de l'Estat (Casa Reial, cossos col·legisladors, deute públic i classes passives) i departaments ministerials. L'altra classificació era de caràcter mixt, econòmica i administrativa, i agrupava els crèdits segons la seva destinació, tant si eren serveis permanents, serveis temporals com exercicis tancats. Al seu torn, dins dels primers es distingia entre despeses de personal, despeses de material ordinari d'oficina i despeses diverses.

Com a pas intermediari a la situació actual cal destacar l'**Ordre de 26 de juliol de 1957** i sobretot el **Decret llei de 8 de novembre de 1957**. La primera de les normes esmentades, en el marc dels plans d'estabilització i desenvolupament i amb la finalitat de modernitzar l'estructura pressupostària, va establir una nova ordenació econòmica de les despeses públiques en el qual es distingeixen les despeses corrents de les inversions i les subvencions, tot això amb l'objectiu de conèixer les conseqüències econòmiques de l'activitat financera pública i preparar la propera implantació d'un sistema de comptabilitat nacional. Per la seva banda, el Decret llei de 1957 va representar un punt d'inflexió fonamental dins de la regulació de la matèria pressupostària, ja que va comportar l'obertura d'una nova època dins de la gestió pressupostària, ja que en raó d'aquestes lleis de pressupostos posteriors deixen de ser *leges mere formalis* i comencen a regular aspectes substantius, tant des del punt de vista de l'execució pressupostària, com des d'altres perspectives que excedeixen l'objecte propi de les despeses públiques.

2) Segona etapa. La influència de la doctrina de Keynes en la despesa pública

En la plenitud dels treballs preparatoris de la CE de 1978, es va promulgar l'**LGP de 4 de gener de 1977**, que va substituir l'antiquada llei de 1911. Es va caracteritzar per iniciar una sèrie de reformes, més apressants una vegada aprovada la nostra Carta magna l'any següent, per les quals es van regular no solament alguns aspectes bàsics de la institució pressupostària, sinó també altres d'exigits per la nova organització territorial de l'Estat (CA i CL) o pel

Lectura recomanada

I. Bayon Marine (1972). *Aprobación y control de los gastos públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

procés d'integració europea. D'altra banda, la Llei de 1977 es va encarregar de refondre i atorgar caràcter de permanència a tota la normativa que, de manera periòdica i sense faltar a la cita, s'establia anualment en les lleis de pressupostos. Aquesta norma és important amb vista a la legislació en la matèria, perquè el text refós posterior de l'LGP de 23 de setembre de 1988, antecedent immediat de la Llei de 2003 vigent avui dia, va ser en molts aspectes una còpia del que establia el 1977, adaptat simplement al que van disposar les lleis anuals de pressupostos del període de 1977 a 1987, època en la qual es va implantar de manera definitiva al nostre país el model de pressupost per programes.

3) Tercera etapa. La despesa pública després de la CE de 1978

La publicació de la CE de 1978 va representar l'obertura del que es pot denominar "l'edat contemporània del dret de la despesa pública a Espanya".

Novetats de la CE en matèria de despesa pública

⁽¹⁾Art. 31.2, 133.4 i 134 a 136 CE.

D'una banda, la Constitució reconeix per primera vegada la figura de la **despesa pública en abstracte**, la separa de la institució pressupostària i, a més, afegix la regulació d'altres qüestions rellevants en la matèria, com són la referència expressa al deute públic o al Tribunal de Comptes¹. Conseqüència immediata i nova és, per exemple, l'existència de principis constitucionals propis de la despesa, al costat dels tradicionals del pressupost.

D'altra banda, la nova **organització territorial de l'Estat** prevista en la Constitució comporta la necessitat que la regulació positiva de la despesa pública i del pressupost al nostre país s'adapti als nous ens dotats d'autonomia. Així, en el procés autonòmic, a l'Estat li escau la fixació dels criteris generals que cal tenir en compte, la qual cosa es du a terme en la LOFCA de 22 de setembre de 1980 i, per la seva banda, cada comunitat autònoma ha d'incloure en els estatuts, i en la normativa legal de desplegament (lleis d'hisenda), les disposicions corresponents en matèria de despesa pública i pressupost en ús de la seva facultat d'autonormació, la qual cosa genera una pluralitat d'ordenaments que cal tenir en compte. Finalment, l'Estat s'encarrega de dur a terme la mateixa tasca respecte a les entitats locals, en publicar la Llei reguladora de les hisendes locals originària, de 28 de desembre de 1988, avui substituïda pel TRLHL de 2004, el títol VI del qual porta per rúbrica, precisament, "Pressupost i despesa pública".

4) Quarta etapa. L'adaptació de la despesa pública a les exigències de la UE derivades de les situació econòmica

L'època actual del **procés de juridificació** de la despesa pública s'inicia amb les lleis d'estabilitat de 2001, reformades el 2006, i culmina amb una nova LGP de 26 de novembre de 2003. En aquest cas, la necessitat que Espanya complís els objectius econòmics fixats per la UE, relatius al límit de dèficit públic i al volum de deute, va obligar a introduir el criteri d'estabilitat pressupostària, la qual cosa ha afectat tant les tècniques de pressupost com la resta de principis pressupostaris, fins a tal punt que, a causa de la situació de crisi que ens aguaita, ha fet necessari reformar i introduir recentment en la CE l'esmentada regla d'estabilitat², en el que ha estat la primera reforma important de la nostra Carta magna de 1978, i que ha comportat la publicació d'una nova LOEPSF l'any 2012.

⁽²⁾Art. 135 CE.

Precisament, la normativa existent en aquesta època actual és la que és objecte d'anàlisi al llarg dels diferents mòduls integrants de l'assignatura, en el que configura el règim jurídic de la despesa pública i del pressupost a Espanya.

3. Els principis constitucionals de la despesa pública

3.1. Aspectes generals

Els principis constitucionals de la despesa pública es poden descriure com els **critèris generals**, plasmats en la Constitució, que han d'informar l'actuació dels poders públics en aquest àmbit de l'activitat financera.

Com la Constitució té un valor normatiu immediat i directe, en disposar que “els ciutadans i poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic³”, es pot dir que els principis constitucionals constitueixen així mateix autèntics límits a l'exercici del poder financer, que operen, com es desprèn de la Constitució⁴, sobre els tres poders de l'Estat quan l'exerceixen per mitjà de les seves manifestacions més genuïnes, això és: el poder legislatiu, en elaborar les normes juridicofinanceres; el poder judicial, en interpretar i integrar aquestes normes; i el poder executiu, en desplegar-les i aplicar-les en dictar disposicions generals –reglaments– i disposicions de caràcter singular –actes administratius singulars.

⁽³⁾Art. 9.1 CE.

⁽⁴⁾Art. 53.1 i 3 CE.

En conseqüència, qualsevol violació d'aquests principis constitucionals pot motivar la interposició davant el TC d'un recurs o qüestió d'inconstitucionalitat contra les lleis o disposicions normatives amb força de llei que s'entengui que vulneren algun d'aquests principis. Per a les normes jurídiques de rang inferior a la llei la inconstitucionalitat representa la inaplicació pels jutges ordinaris, ja que aquests no han d'aplicar els reglaments o qualsevol altra disposició contrària a la Constitució⁵.

⁽⁵⁾Art. 6 LOPJ.

Abans de passar a la classificació i estudi dels principis constitucionals que es refereixen específicament a la despesa pública, convé al·ludir als principis de caràcter general que, fins i tot no essent específics, en són informadors.

Dins del títol preliminar, cal fer referència als principis de legalitat, jerarquia normativa, publicitat de les normes i seguretat jurídica⁶.

⁽⁶⁾Art. 9.3 CE.

D'aquesta manera, s'enuncien, primerament, els **principis de legalitat i jerarquia normativa**, que són complementaris: el primer preveu la necessitat de regulació per llei de determinades matèries, i el segon el complementa indicant que la llei està en el punt més alt de la jerarquia normativa. Aquests principis de legalitat i jerarquia normativa tenen tanta importància que la CE

⁽⁷⁾Art. 133.4 i 134 CE.

mateixa recull referències expresses a la necessitat de regulació mitjançant llei de determinades matèries pròpies de l'àmbit de la despesa pública⁷, per la qual cosa s'estudiaran més detingudament al llarg d'aquesta assignatura.

En segon lloc, aquest mateix article recull també el **principi de seguretat jurídica**. Es tracta d'un principi genèric amb diversos matisos, que en l'àmbit del dret financer no està tenint tota la transcendència que hauria de tenir, segurament perquè és difícil declarar inconstitucional una norma concreta per motius com la foscor dels preceptes o l'alteració imprevisible i de gran abast del contingut. No obstant això, un dels problemes de l'ordenament financer espanyol és la inseguretat jurídica, ja que algunes lleis resulten molt difícils de comprendre per l'enorme quantitat de remissions, per la redacció sovint fosca i equívoca, i per les modificacions contínues.

Conscient d'aquest problema, l'STC 3/2003, de 16 de gener, va declarar la **inconstitucionalitat de la Llei 1/2002, de 23 de gener, de la Comunitat Autònoma del País Basc**, per la qual es van aprovar els estats de despeses i ingressos d'alguns dels seus ens públics i altres disposicions pressupostàries, entre altres motius, perquè **era contrària al principi de seguretat jurídica**, i això per dues raons: d'una banda, perquè la Llei 1/2002, que no és la de pressupostos, recull el gruix del contingut que la Constitució i el bloc de la constitucionalitat reserven a la Llei de pressupostos; i, d'una altra, perquè la norma impugnada formalment no s'havia publicat íntegrament.

Seguretat jurídica i lleis de pressupostos

En concret, d'acord amb la doctrina constitucional esmentada en l'FJ 10 de la Sentència, la Llei 1/2002 resulta totalment incompatible amb el principi de seguretat jurídica perquè el seu procediment d'elaboració i aprovació i, sobretot, la seva oposició als principis pressupostaris, incideix negativament en l'ordenament jurídic, en crear una situació objectivament confusa i dificultar la determinació de quin és el dret aplicable i les normes vigents. De la mateixa manera, la seguretat jurídica del pressupost queda relegada perquè no es respecten les normes bàsiques relatives a la competència, contingut, estabilitat i anualitat, i a més perquè en la Llei 1/2002 no hi ha cap correlació entre els estats d'ingressos i despeses, factor clau per a poder mantenir jurídicament la unitat essencial del fenomen financer necessària en l'activitat dels ens públics. Ens planteja més dubtes la segona de les raons que, en contra de la seguretat jurídica, maneja el Tribunal, com és que la norma impugnada no està totalment publicada, ja que no és habitual que els pressupostos dels ens públics es publiquin totalment. Només si s'entengués aquest raonament en el sentit que el que no s'ha publicat íntegrament és la Llei de pressupostos del País Basc, seria atendreble, ja que el contrari obligaria que, a més de les lleis d'aprovació, es publicuessin la totalitat dels pressupostos de l'Estat i de les comunitats autònomes i, la veritat, no hi hauria cap butlletí oficial que ho pogués suportar.

Per la seva banda, l'STC 234/2001, de 13 de desembre, en el fonament jurídic 9, resumeix la **posició de la jurisprudència del TC** en aquests termes:

Lectura recomanada

M. A. Martínez Lago (2003). "Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución: A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos del País Vasco para 2002". *Quincena Fiscal* (núm. 10).

“El principi de seguretat jurídica protegeix la confiança dels ciutadans que ajusten la seva conducta econòmica a la legislació vigent enfront de canvis normatius que no siguin raonablement previsibles, ja que la retroactivitat possible de les normes tributàries no pot transcendir la interdicció de l'arbitrarietat (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8, i 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 11). És a dir, la seguretat jurídica ha de ser entesa com la certesa sobre l'ordenament jurídic aplicable i els interessos jurídicament tutelats (STC 15/1986, de 31 de gener, FJ 1), com l'expectativa raonable fundada del ciutadà en quina ha de ser l'actuació del poder en l'aplicació del dret (STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5), com la claredat del legislador i la no-confusió normativa (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4).”

A més dels principis generals ressenyats, en el títol I del text constitucional, concretament en el capítol II, es consagra el **principi d'igualtat**⁸, que té una manifestació exclusiva en l'aplicació al principi de justícia material de la despesa, igual que ocorre amb els **objectius de política econòmica i social**, recollits en el capítol III del títol I de la Constitució, titulat “Dels principis rectors de la política social i econòmica”⁹, i que converteixen l'activitat de despesa en instrument directe i idoni per a la consecució.

Una vegada estudiats els principis constitucionals de caràcter general que incideixen en la despesa pública, resulta escaient analitzar a continuació els que en són específics. En aquest sentit, en el nostre text constitucional es recullen tant principis aplicables a la despesa *sensu stricto*, com altres que tenen com a destinatari l'instrument principal per mitjà del qual es canalitza el pressupost; en sentit ampli, tots serien principis constitucionals de la despesa, encara que, per raons sistemàtiques i didàctiques, els estudiarem per separat. Sobre aquest tema, els principis del pressupost es caracteritzen per l'especificitat i, si bé afecten la despesa pública en l'ordenació formal, no la concerneixen directament com a institut jurídic diferenciat.

A aquests efectes distingirem entre principis jurídicosubstantius i juridicoformals de la despesa, sense oblidar la unitat essencial del fenomen financer.

Per exemple, l'objectiu de proporcionar un habitatge digne es pot aconseguir mitjançant subvencions (despesa, en definitiva), i també afavorint-ne fiscalment l'adquisició.

En relació amb aquesta unitat, Rodríguez Bereijo ha assenyalat que:

“la justicia en los ingresos públicos –justicia tributaria o equidad fiscal– no puede realizarse completamente si no va acompañada de la justicia en el gasto público, y, por consiguiente, únicamente un examen conjunto de los ingresos y de los gastos públicos puede darnos la orientación político-social, es decir, los objetivos finales de naturaleza social y política a que responde el ordenamiento jurídico financiero y que están o debieran estar sancionados en la Constitución.”

A. Rodríguez Bereijo (1970). *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos.

⁽⁸⁾Art. 14 CE.

⁽⁹⁾Art. 39 a 52 CE.

Lectura recomanada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

3.2. Principis juridicomaterials

3.2.1. El principi d'assignació equitativa dels recursos públics

Aquest principi el recull en la CE, que estableix que “la despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics¹⁰”.

⁽¹⁰⁾Art. 31.2 CE.

És la **primera Constitució** espanyola que reflecteix el principi d'equitat de la despesa pública, i fins i tot la primera constitució dels estats europeus continentals que ho fa, i la seva presència és el fruit d'una esmena presentada pel llavors senador **Fuentes Quintana**. Sense perjudici d'advertir de la dificultat de portar a la pràctica aquesta previsió, s'ha de reconèixer que la presència en la CE és positiva i reflecteix la preocupació dels ciutadans per controlar la destinació de les despeses públiques.

Absència de regulació de la despesa pública en les constitucions

El silenci tradicional de les constitucions sobre aquest aspecte es pot explicar tenint en compte que la Hisenda liberal no es preocupava de les despeses públiques, que havien de ser les menys possibles, sinó dels ingressos públics, atès que l'objectiu fonamental era la protecció del dret de propietat. A més, es va considerar durant molt temps que les decisions sobre la despesa pública tenien exclusivament caràcter polític, per la qual cosa no eren susceptibles de sotmetre's a control jurídic, i solament s'arbitrava un control formal de la legalitat però no de la justícia material d'aquesta despesa pública. Actualment, no obstant això, és evident que hi ha una preocupació social i doctrinal sobre el què i el quant de la despesa pública.

Quant al **significat** d'aquest principi d'equitat, equival al principi de justícia material en la despesa pública i fa referència a diversos aspectes que s'exposen a continuació.

Despesa equitativa i capacitat econòmica

Menys capacitat econòmica ha de revertir en més despesa pública, per aconseguir així una redistribució de la renda i de la riquesa entre els ciutadans.

El principi d'equitat en matèria de despeses públiques propugna el tractament igual dels iguals en aquesta matèria, **igualtat que està relacionada amb la capacitat econòmica dels ciutadans**, que en aquest cas ha de ser entesa en sentit invers i alhora complementari de com s'entén en matèria d'ingressos: la falta de capacitat econòmica ha de determinar les mesures de despesa pública corresponents dirigides a corregir-la. L'equitat ha de determinar concretament que les decisions en l'àmbit de les despeses públiques s'inspirin en els preceptes i objectius previstos en la CE, i especialment en els assenyalats en el capítol III del títol I de la Constitució, en el qual es recullen els anomenats **principis rectors de la política social i econòmica**¹¹.

⁽¹¹⁾Art. 39 a 52 CE.

Principis rectors de la política social i econòmica

- Protecció de la família i dels fills.
- Progrés social i econòmic.
- Seguretat Social.
- Drets econòmics i socials dels treballadors espanyols a l'estranger.
- Dret a la protecció de la salut.
- Accés a la cultura. Promoció de la ciència i la investigació científica.
- Dret a gaudir d'un medi ambient adequat.
- Conservació i promoció de l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya.
- Dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat.

- Participació de la joventut.
- Protecció dels disminuïts físics, sensorials i psíquics.
- Protecció de la tercera edat.
- Defensa dels consumidors i usuaris.
- Organitzacions professionals.

L'assignació equitativa dels recursos públics comporta, almenys, tres exigències fonamentals:

- Garantir una **satisfacció mínima de les necessitats públiques**.
- L'**absència de discriminacions**, tant en sentit absolut –d'unes necessitats respecte a d'altres–, com en sentit relatiu –pel que fa a diverses situacions en relació amb una mateixa necessitat pública.
- La **interdicció de l'arbitrarietat**.

El TC **no ha tingut gaires ocasions de pronunciar-se** sobre aquest principi, i es pot destacar l'STC 86/1985, de 10 de juliol, que en enfrontar-lo a les previsions de l'article 27.9 CE (ajudes als centres docents) porta a dir aquest tribunal el següent:

“Com a vinculació positiva, també, el legislador s'ha d'atènyer en aquest punt a les pautes constitucionals orientadores de la despesa pública, perquè l'acció prestacional dels poders públics s'ha d'encaminar a la procuració dels objectius d'igualtat i efectivitat dels drets que ha consagrat la nostra Constitució (art. 1.1, 9.2 i 31.2, principalment). No hi ha, doncs, en conclusió, i com vam dir en el fonament 11è. de la nostra Sentència de 27 de juny, un deure d'ajudar tots i cadascun dels centres docents, només pel fet de ser-ho, ja que la Llei pot i ha de condicionar aquesta ajuda, de conformitat amb la Constitució, en la qual s'enuncia, segons es va recordar en el mateix fonament jurídic, la tasca que correspon als poders públics de promoure les condicions necessàries, a fi que la llibertat i la igualtat siguin reals i efectives.”

La **verificació** d'aquest principi d'equitat s'ha de fer per mitjà del contingut de les lleis anuals de pressupostos, tenint en compte fonamentalment els aspectes que s'indiquen a continuació.

El principi estudiat es complirà quan es prevegin en les lleis de pressupostos **despeses públiques de transferència**, que tenen un acusat caràcter redistributiu de la renda, com són els destinats a la desocupació, les pensions o ajudes familiars, les beques, etc. També entren en aquest grup les pensions no contributives, que són transferències a persones necessitades que no han fet aportacions a la Seguretat Social ni altres tipus d'aportacions que donin dret a cap percepció.

Des del punt de vista de l'equitat de la despesa pública, són preferibles també aquelles despeses destinades a béns i serveis que emprin més mà d'obra que el factor de producció capital.

Lectura recomanada

J. J. Bayona de Perogordo (1991). *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Curiositat

Del principi d'assignació equitativa dels recursos públics s'ha arribat a dir que de “la gran esperança blanca” ha passat a convertir-se en “la ventafocs del dret constitucional financer”.

En definitiva, aquest principi d'equitat és directament aplicable a les despeses divisibles, és a dir, a aquelles despeses en què hi ha un destinatari específic i identificable (els pensionistes, els becaris, etc.); no obstant això, per a les despeses indivisibles, o sigui, aquelles els destinataris de les quals no estan determinats *a priori* (despeses en infraestructures, en seguretat ciutadana, despeses de justícia, etc.), no és possible decidir-ne la destinació en funció de la capacitat econòmica dels ciutadans que en gaudiran perquè no és possible determinar-les, i per això el principi d'equitat s'ha de reflectir necessàriament en els instruments per a finançar aquestes despeses, això és, en els ingressos tributaris, com ens recorda la CE¹².

(12) Art. 31.1 CE.

3.2.2. Els principis d'eficiència i economia

Aquests principis es plasmen en l'article 31.2 de la CE, en què s'ordena que la programació i execució dels recursos públics "respondran als criteris d'eficiència i economia". Són **criteris de racionalitat econòmica** i, per tant, autèntics principis o criteris de limitació de les decisions financeres que tenen com a destinatari natural l'Administració. Es pot dir que el significat d'aquests principis d'eficiència i economia consisteix que les decisions en matèria financera es facin amb el millor criteri econòmic possible i amb la selecció deguda de les necessitats prioritàries. Aquests principis comporten també la necessitat d'aplicar procediments eficaços en la gestió de la despesa pública i, tot i que la Constitució només es refereix als criteris d'eficiència i economia en relació amb les despeses públiques, sens dubte afecten també –com ocorria amb el principi d'assignació equitativa dels recursos públics– els ingressos públics, per un doble motiu: primer, per l'estreta connexió que hi ha entre els ingressos i les despeses públiques; i segon, per la paradoxa que representaria que les despeses públiques s'ajustessin a criteris d'eficiència i economia i que els ingressos públics no ho fessin.

L'eficiència i l'economia guarden una estreta relació amb l'eficàcia en l'anàlisi dels procediments de gestió tant d'ingressos com de despeses públiques, i això dona lloc a la coneguda **regla de les tres e**:

- L'**economia** relaciona els mitjans emprats amb les finalitats perseguides.
- L'**eficàcia** vincula les finalitats perseguides amb els resultats obtinguts.
- L'**eficiència** compara els resultats obtinguts amb els mitjans emprats.

La **verificació** en matèria de despeses públiques es fa fonamentalment avaluant les decisions de despesa pública plasmades en les lleis de pressupostos, i també l'execució. En aquesta tasca resulta imprescindible tant una planificació prèvia en l'elaboració i aprovació del pressupost –el que al nostre país es canalitza, com es veurà, per mitjà del model de pressupost per programes–, com dur a terme una funció adequada de fiscalització de l'activitat de despesa, tant internament com externament. En la primera té transcendència especial el denominat *control financer permanent*.

Actuacions en què consisteix el control financer permanent

- Verificar el compliment de la normativa i procediments aplicables als aspectes de la gestió econòmica als quals no s'estén la funció interventora.
- Fer el seguiment de l'execució pressupostària i verificació del compliment dels objectius assignats als programes dels centres gestors de la despesa, verificació del balanç de resultats i informe de gestió.
- Fer l'informe sobre la proposta de distribució de resultats.
- Comprovar la planificació, gestió i situació de la tresoreria.
- Analitzar les operacions i procediments, amb l'objecte de valorar-ne la racionalitat economicofinancera i l'adequació als principis de bona gestió, a fi de detectar-ne les deficiències possibles i proposar les recomanacions amb vista a corregir-les.

3.3. Principis juridicoformals

3.3.1. El principi de reserva de llei

Pel que fa a les despeses públiques, el principi de reserva de llei el recullen diversos **preceptes de la Constitució**¹³:

⁽¹³⁾Art. 66.2, 133.4 i 134.6 CE.

- “Les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, n'aproven els pressupostos [...]”
- “Les administracions públiques solament poden contreure obligacions financeres i fer despeses d'acord amb les lleis.”
- “Correspon al Govern d'elaborar els pressupostos generals de l'Estat, i a les Corts Generals, d'examinar-los, esmenar-los i aprovar-los.”

El **significat** d'aquest principi de legalitat té una doble dimensió:

- Una dimensió normativa, que implica que la regulació de la matèria financera s'ha de fer mitjançant llei –principi de reserva de llei.
- Una dimensió aplicativa, que comporta la submissió al control de legalitat de l'actuació administrativa en matèria financera –principi de legalitat administrativa.

El principi de reserva de llei en matèria financera es justifica a causa que les decisions sobre ingressos i despeses públiques, atesa la rellevància que tenen per al ciutadà, han de ser regulades per les normes jurídiques de més rang jeràrquic i emanades de l'òrgan legislatiu, que és el de màxima representació dels ciutadans.

Com s'ha pogut observar, la CE permet distingir **dos grans àmbits** quant a la reserva de llei en la despesa pública: la relativa a la matèria pressupostària i l'establerta quant a la contracció d'obligacions financeres i realització de despeses¹⁴. Igual que s'ha actuat anteriorment, abordarem aquí la segona, ja que la primera s'estudiarà en analitzar els principis del pressupost, la seva configuració com a llei, i també el seu propi règim jurídic per mitjà del cicle pressupostari.

Quan qualsevol administració pretengui contreure una obligació o dur a terme una despesa pot estar subjecta a una **legalitat diferent de l'estrictament pressupostària**. Veurem més endavant que l'existència de crèdit en els pressupostos no està vinculada al naixement de l'obligació assumida per un ens públic. D'aquesta manera, ens trobem **les lleis de despesa**, que s'identificarien amb qualsevol norma d'aquest rang susceptible de crear una despesa, de manera directa o indirecta, incloent-hi la llei de pressupostos mateixa. És evident que la llei de despesa més rellevant és la de pressupostos, però això no és obstacle perquè altres normes no puguin generar una determinada despesa. De fet, les lleis de pressupostos, si bé creen despeses *ex novo*, moltes vegades recullen despeses generades anteriorment per altres normes legals, per exemple, les que estableixen mesures en sanitat, educació, infraestructures, o desenvolupen l'activitat subvencional dels ens públics, etc.

En aquest sentit, la qüestió que es planteja és dilucidar si, perquè un ens públic pugui assumir una despesa, resulta necessari que de manera expressa **aquesta despesa sigui creada** per una llei. Sobre aquest tema, resulta desmesurat deduir de l'article 133.4 o d'altres textos constitucionals l'existència d'una reserva de llei que s'estengui a la creació de la despesa mateixa. L'expressió mateixa utilitzada, "d'acord amb les lleis", sembla limitar l'exigència de cobertura legal, com hem indicat, al fet que s'estableixi un marc legal conforme al qual es faci, però no al fet que emani de la Llei. Com diu l'STC 68/1996, de 18 d'abril: "com a manifestació del principi de legalitat més genèric en matèria financera, també la realització de la despesa pública i de les subvencions com a part integrant d'aquesta ha de ser regulada per llei (art. 133.4 i 134.1 i 2 CE). Però aquesta reserva de llei no pot tenir un caràcter absolut".

⁽¹⁴⁾Art. 133.4 CE.

Lectura recomanada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Necessitat de llei i despesa pública

En definitiva, si s'atenen els diferents supòsits i fases del procés biològic de les obligacions de la Hisenda pública, podem concloure, en primer lloc, que en la fase de contractació de les obligacions (naixement) l'exigència de la reserva de llei queda satisfeta si neixen directament de la llei en virtut d'una previsió específica d'aquesta, si deriven de la realització d'un supòsit de fet previst en aquella en forma abstracta (les unes i les altres són obligacions legals) o si neixen d'actes –negocis jurídics– de l'Administració, com les contractuals, seguint els camins legals per a obligar-se. Al seu torn, les unes i les altres estan imposades per la Constitució, en forma més o menys difusa, en la mesura en què els serveis públics que s'han de prestar als ciutadans exigeixen la realització de la despesa, però això ens situa en un pla diferent del de la legalitat (reserva de llei) de l'obligació, el de les exigències pròpies de l'estat social i democràtic de dret i el de l'assignació equitativa dels recursos públics. En segon lloc, en la fase de compliment, les exigències de la reserva de llei es manifesten, tant respecte de les obligacions legals com respecte de les negocials, en la necessitat que es concedeixi l'autorització corresponent amb la llei pressupostària, i que s'estableixin unes normes processals en garantia dels interessos de la Hisenda pública i dels ciutadans.

3.3.2. El principi de preferència de llei

Aquest principi tenia gran importància abans de l'aprovació de la CE, però actualment no és més que una manifestació del principi de jerarquia normativa¹⁵ que té el reflex en l'àmbit de la despesa pública, en aquells preceptes de l'LGP que exigeixen la regulació d'una determinada matèria per llei.

⁽¹⁵⁾Art. 9.3 CE.

En la pràctica, el principi de preferència de llei implica que, quan una matèria sigui regulada simultàniament per llei i per normes de rang inferior, té prioritat la norma legal, mentre que s'aplica la norma de rang inferior només en el que no contravingui el precepte legal.

No s'han de confondre els principis de reserva de llei i de preferència de llei, ja que el primer té rang constitucional i implica que la matèria financera s'ha de regular obligatòriament per llei i, per tant, perquè deixés d'estar regulada així caldria una reforma de la Constitució. En canvi, el principi de preferència de llei no té rang constitucional, sinó que es preveu en normes amb rang legal ordinari, per la qual cosa una altra llei posterior de rang igual en pot operar la deslegalització, la qual cosa significa, sense més, que es prefereix (però no es reserva) la llei en la regulació de la matèria financera.

4. La distribució competencial en matèria de despesa pública a Espanya

Per a conèixer la manera com es distribueixen les competències de despesa pública al nostre país cal partir del **concepte de poder financer** i la seva adaptació a aquest àmbit. Quant al significat del poder financer, en els estats constitucionals contemporanis es considera una manifestació del poder polític en l'àmbit concret de l'activitat financera. El poder financer s'ha d'entendre com la capacitat d'ordenar jurídicament l'activitat financera, això és: els ens públics han d'obtenir recursos econòmics i els han de gestionar i gastar per satisfer les necessitats econòmiques públiques. La manifestació més rellevant, doncs, del poder financer, encara que no l'única, consisteix en la capacitat de dictar les normes jurídiques que ordenen l'activitat financera.

Aquest poder financer té una manifestació específica en l'àmbit de la despesa pública, que podem denominar **potestat de despesa**. Pel que fa a l'estructura d'aquesta potestat, dependrà en gran manera de com està organitzat políticament cada estat.

Potestat de despesa i model d'estat

Si l'estat és centralitzat, la seva constitució ha d'atribuir la titularitat de la potestat de despesa en exclusiva a l'estat. Per contra, si es tracta d'un estat descentralitzat, en el qual es reconeixen diversos ens públics de base territorial amb autonomia política als quals la seva constitució ha atribuït l'exercici de determinades competències, és lògic que aquests ens subestats autònoms tinguin atribuïda també aquesta potestat per al compliment d'aquestes competències. En els estats políticament descentralitzats, per tant, l'autonomia política reconeguda als ens públics subestats reclama que el poder de despesa es reparteixi entre aquests, de manera que, si bé les formes concretes de distribució del poder financer poden ser múltiples, no se'n pot atribuir la titularitat en exclusiva a un d'aquests ens solament, perquè això representaria la negació de la seva autonomia política. Seran dos principis, per tant, els criteris que regeixin la qüestió: el de competència i el de territorialitat.

Fetes aquestes consideracions preliminars sobre les possibilitats d'estructurar el poder financer de la despesa en funció de com s'hagi organitzat políticament l'estat, pertoca ara indicar la forma concreta de l'**estructura constitucional** d'aquest poder a Espanya.

La CE no atribueix la potestat exclusivament a una sola de les entitats polítiques del nostre país, sinó que la distribueix, bàsicament, en funció dels diferents àmbits territorials en què s'organitza políticament i administrativament l'Estat espanyol. En efecte, la Constitució atribueix poder de despesa tant a l'Estat com a les comunitats autònomes i a les corporacions locals, si bé, com es veurà seguidament, aquesta atribució és desigual entre aquestes entitats polítiques. A més, el nostre text constitucional¹⁶ autoritza a l'Estat espanyol la cessió de competències a les organitzacions internacionals, i això fonamenta que també la UE tingui competències sobre aquest tema.

⁽¹⁶⁾Art. 93 CE.

D'altra banda, al costat d'aquesta divisió que atén l'organització politicoterritorial d'Espanya, és recognoscible també una **divisió funcional** o **orgànica** en el si de cadascun dels diferents ens públics territorials –això és, de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les corporacions locals–, fonamentada en la divisió de poders que caracteritza els estats de dret. Segons aquesta divisió funcional es poden distingir, d'una banda, la capacitat normativa o poder de dictar normes generals per a l'ordenament jurídic de l'activitat de despesa, poder atribuït als òrgans legislatius, i d'altra banda, la capacitat d'aplicació d'aquestes normes, poder atribuït als òrgans executius.

S'analitza a continuació l'abast de la potestat de despesa de cadascuna de les entitats polítiques que el tenen, d'acord amb el nostre ordenament constitucional: l'Estat, les comunitats autònomes, les corporacions locals i la Unió Europea.

4.1. Estat

L'Estat té atribuïda la competència exclusiva en matèria d'“**Hisenda general i deute de l'Estat**”¹⁷. Encara que potser “Hisenda general” no és l'expressió més clara, sembla prou significativa, en el context del precepte que regula les competències exclusives de l'Estat, de l'atribució a aquest del poder financer que calgui per a cobrir les necessitats econòmiques que deriven de l'exercici d'aquestes competències exclusives. Per tant, cal entendre que el poder financer atorgat per la Constitució és el que requereix l'obtenció dels ingressos necessaris per a la cobertura de les despeses que genera el desenvolupament de les competències de l'Estat, de les quals es recullen, com s'ha dit, les que se li atribueixen amb caràcter exclusiu.

⁽¹⁷⁾Art. 149.1.14 CE.

En matèria de despesa pública, la **Constitució**, en configurar les lleis de pressupostos generals de l'Estat, estableix que aquests pressupostos “inclouran la totalitat de les despeses [...] del sector públic estatal¹⁸”, i es reconeix així, implícitament, el ple poder o capacitat de l'Estat respecte de l'ordenament jurídic de totes les seves despeses.

⁽¹⁸⁾Art. 134.2 CE.

Igualment, s'atribueix a l'Estat la **coordinació de l'autonomia financera de les CA amb la Hisenda estatal**¹⁹, objectiu que s'ha dut a terme en la LOFCA i per mitjà de la creació del Consell de Política Fiscal i Financera, amb dues competències fonamentals en la matèria:

⁽¹⁹⁾Art. 156.1 CE.

- La coordinació de la política pressupostària de les comunitats autònomes amb la de l'Estat.
- L'emissió dels informes i l'adopció dels acords previstos en la LOEPSF.

A més, en la mateixa norma legal s'estableixen, d'una banda, els principis generals als quals estan sotmesos els pressupostos de les CA, comuns als de l'Estat, i d'altra, la necessitat que els comptes autonòmics siguin elaborats amb criteris homogenis, de manera que sigui possible la consolidació amb els PGE²⁰.

⁽²⁰⁾Art. 21.1 LOFCA.

Vegeu també

Veurem aquests principis generals en el mòdul “Les lleis de pressupostos generals de l'Estat”.

Finalment, pertoca també a l'Estat, per aplicació del principi de reserva de llei en la matèria, la determinació del **règim jurídic general de la despesa i del pressupost de les CL**²¹, ja que no s'ha d'oblidar la manca de potestat legislativa dels ens locals, la qual cosa obliga l'Estat a suplir-la amb una regulació *ad hoc*, omnicomprendiva de tot el règim jurídic del pressupost local.

⁽²¹⁾Art. 162 a 223 TRLHL.

4.2. Comunitats autònomes

El **fonament** del poder financer de les CA està en el reconeixement de l'“autonomia per a la gestió dels interessos respectius²²”. Es pot dir, per això, que mentre el fonament del poder financer de l'Estat prové del que es coneix en l'àmbit juridicoconstitucional com a *sobirania*, el fonament del poder financer de les CA està, precisament, en l'autonomia, tal com, d'altra banda, reflecteix la CE en disposar que:

⁽²²⁾Art. 137 CE.

“Les comunitats autònomes gaudeixen d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols.”

Art. 156.1 CE

En matèria de despeses públiques, totes les CA gaudeixen del poder financer que necessiti “el desenvolupament i execució de les seves competències”. Les CA tenen, doncs, llibertat per a decidir la destinació de les seves despeses en funció, lògicament, de les competències que tinguin atribuïdes i del seu àmbit territorial d’actuació.

Lectura recomanada

F. Casana Merino (2009). *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*. Madrid: Civitas.

⁽²³⁾Art. 157 CE.

L’autonomia financera representa, en paraules del Tribunal Constitucional, “la determinació i ordenació mateixa dels ingressos i despeses necessaris per a l’exercici de les seves funcions”, és a dir, la capacitat d’orientar les despeses pròpies de la comunitat autònoma i de definir els ingressos necessaris per a això. A aquest fi, s’estableixen els **mitjans financers** dels quals disposen les comunitats autònomes per a fer front a les **despeses que són inherents a l’exercici de les competències que tenen atribuïdes**²³. Precisament, la vinculació existent entre autonomia financera i competències autonòmiques ha donat motiu al Tribunal Constitucional a expressar la primera de les idees força o principis que apareixen en l’article 156.1 de la Constitució, és a dir, la relació d’instrumentalitat que vincula l’autonomia financera a l’execució de les competències autonòmiques. A més d’això, el Tribunal ha destacat els **principis de coordinació i solidaritat** com els altres dos grans principis que han de regir l’exercici efectiu de les potestats financeres que tenen les comunitats autònomes.

Aquesta **relació d’instrumentalitat entre autonomia financera i competències autonòmiques** es reflecteix normativament:

“Les comunitats autònomes gaudiran d’autonomia financera per a acomplir i exercir les competències que, d’acord amb la Constitució, els atribueixin les lleis i els seus estatuts respectius.”

Art. 1 LOFCA

I ha estat, a més, emfatitzada pel Tribunal Constitucional, entre d’altres, en la Sentència 37/1987, de 26 de març, en la qual l’Alt Tribunal afirma que:

“[...] la Constitució concedeix autonomia financera a les comunitats autònomes per al desenvolupament i execució de les seves competències [...]”. Amb això hi ha, en definitiva, un reconeixement constitucional implícit del principi d’instrumentalització, i així l’STC 14/1989, de 26 de gener, es pronuncia afirmant que la potestat de despesa de les comunitats autònomes no permet a aquestes finançar o subvencionar qualsevol classe d’activitat, “sinó tan sols aquelles sobre les quals tinguin competències, ja que la potestat de despesa no és títol competencial que pugui alterar l’ordre de competències dissenyat per la Constitució i els estatuts d’autonomia.”

Però l’autonomia financera reconeguda a les comunitats autònomes no solament es vincula a les competències atribuïdes a aquestes constitucionalment i estatutàriament, sinó que està limitada pels **principis de coordinació i solidaritat**²⁴ ja esmentats, cosa que ha subratllat el Tribunal Constitucional en diverses sentències (STC 11/1984, 75/1986, 146/1986, 179/1987 i 68/1996).

⁽²⁴⁾Art. 2 i 3 LOFCA.

4.3. Corporacions locals

L'atribució de poder financer a les corporacions locals té també el seu fonament, lògicament, en la CE. En efecte, es reconeix a aquestes corporacions "autonomia per a la gestió dels interessos respectius", declaració que es reitera de manera específica per als municipis i per a les províncies²⁵. En bona lògica, el reconeixement d'autonomia exigeix atribuir a aquests ens territorials poder financer, això és, poder en la regulació dels seus ingressos i despeses públiques.

⁽²⁵⁾Art. 137, 140 i 141.2 CE.

En el vessant de les **despeses públiques**, no hi ha, igual que ocorre amb les CA, cap esment exprés en la Constitució; no obstant això, cal entendre que les corporacions locals tenen llibertat per a decidir la destinació sobre les despeses públiques que generi l'exercici de les seves competències i en l'àmbit del seu territori.

De fet és així, i el TC mateix, en la Sentència 27/1987, ha assenyalat, referint-se a les diputacions provincials, que l'autonomia que la CE els reconeix implica una efectiva **autonomia pressupostària**, concretada en el reconeixement de les **facultats** d'aquelles per a **elaborar i aprovar els seus pressupostos** sota la seva responsabilitat exclusiva, ja que aquesta és una potestat decisòria sense la qual no es pot parlar d'autonomia.

Lectura recomanada

G. Alarcón García (1995). *Autonomía municipal, autonomía financiera*. Madrid: Civitas.

Es planteja si el poder de despesa de l'Estat i CA troba límits derivats de l'autonomia local, i en concret, si l'atorgament d'ajudes financeres per a la realització d'actuacions de competència local atribueix al concedent facultats que puguin incidir sobre les possibilitats de l'ens local. La resposta ha de ser negativa, ja que en aquesta esfera Espanya ha ratificat la Carta europea d'autonomia local, on s'expressa el següent:

"Per *autonomia local* s'entén el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants."

Així, aquest mandat es converteix no solament en dret intern, sinó en autèntic paràmetre interpretatiu del reconeixement constitucional del dret de les entitats locals a l'autonomia. Si bé és cert que el grau d'autonomia reconegut en els seus inicis pel Tribunal Constitucional a les entitats locals no és el mateix que per a altres ens territorials, en circumscriure'l a l'anomenada *autonomia institucional*, també ho és que passat el temps s'ha anat concretant i ampliant aquesta idea general, la qual cosa permet afirmar que les corporacions locals gaudeixen d'un **ampli marge d'autonomia quant a la despesa pública** que s'ha de dur a terme.

Lectura recomanada

J. Pascual García (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Contingut de l'autonomia local en la despesa pública

L'STC 48/2004, de 25 de març, indica sobre aquest tema el següent:

“Autonomia local en el vessant de la despesa que, com recordàvem en l'esmentada STC 109/1998, entranya, almenys, dues exigències. En primer lloc, «la plena disponibilitat» per les corporacions locals dels seus ingressos, «sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, per a poder exercir les competències pròpies» (FJ 10), doctrina que, abocada inicialment en relació amb l'autonomia de despesa de les comunitats autònomes, hem aplicat als ens locals des de la nostra STC 237/1992, de 15 de desembre (FJ 6). I, en segon lloc, la capacitat de decisió sobre la destinació dels seus fons, també sense condicionaments indeguts. «Solament així en rigor, assegurant *prima facie* la possibilitat de decidir lliurement sobre la destinació dels recursos, adquireix ple sentit la garantia de la suficiència d'ingressos per a l'acompliment de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives, segons la dicció literal de l'esmentat article 142 CE» (FJ 10). Certament, també assenyalem en la mateixa STC 109/1998 que, «sota el prisma dels articles 137 i 142 CE, l'àmbit sobre el qual es projecta l'autonomia de despesa provincial no s'ha de concebre com una esfera totalment i absolutament resistent a qualsevol mínima incidència o afectació provinent d'altres nivells de govern», atès que, en relació amb l'autonomia local –aquí en el vessant econòmic concret –, «el que veta la Constitució d'una manera terminant i sense excepcions no és sinó el menyscapte del nucli essencial o reducte indisponible de la institució, estrictament». D'això inferim que l'autonomia en l'àmbit econòmic, i, concretament, en el vessant de la despesa, de la qual gaudeixen els ens locals, «pot ser restringida per l'Estat i les comunitats autònomes», però sempre és important subratllar que aquesta restricció es dugui a terme «dins dels límits establerts en el bloc de la constitucionalitat» (FJ 10).”

4.4. Unió Europea

La UE, fundada sobre les dues comunitats europees encara existents (la Comunitat Econòmica Europea i la Comunitat Europea per a l'Energia Atòmica –Euratom–), desenvolupa la seva activitat financera en una doble direcció: per un costat, **regula la dels estats membres** i, per l'altre, **exerceix una activitat financera pròpia** i independent per a la satisfacció de les necessitats de la seva organització pròpia.

Lectura recomanada

J. Sánchez Revenga (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Una manifestació de la primera és l'aprovació del **Pacte d'estabilitat i creixement com a part de la Unió Econòmica i Monetària**. Aquest pacte, motivat pel que estableix l'article 104 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, obliga els estats membres a evitar dèficits excessius (superiors al 3% del PIB) i els compromet a respondre enfront de les institucions comunitàries en cas d'incompliment. Pel que fa a això, el Protocol sobre el procediment de dèficit excessiu, aprovat a Maastricht el 7 de febrer de 1992, responsabilitza els estats que en els territoris respectius s'observin les regles assumides amb vista a evitar un dèficit excessiu. Així, cada estat respon per les diverses instàncies de despesa –coresponsables del dèficit, per tant–, reconegudes dins del seu territori.

Això va donar lloc, en el cas d'Espanya, a l'aprovació de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària, substituïdes totes dues per la LOEPSF de 2012, en què queda reforçat el principi de coordinació, que resulta imprescindible per a assegurar que el nivell d'endeutament de les CA no comprometi la consecució de l'objectiu d'estabilitat pressupostària que s'ha imposat l'Estat espanyol. A aquest efecte,

com s'ha indicat, s'atribueix al Consell de Política Fiscal i Financera la coordinació en aquesta matèria, i s'amplien així les competències que la LOFCA encomanava ja a aquest Consell.

Pel que fa al segon vessant, el de les **despeses en activitats pròpies**, cal assenyalar que la UE té capacitat per a dissenyar i finançar les seves pròpies despeses d'organització i funcionament, i també les despeses de les polítiques comunes –que en alguns casos poden ser complementàries de les desenvolupades pels estats membres–, la qual cosa es du a terme mitjançant l'elaboració, aprovació i execució per les comunitats europees dels seus pressupostos. Després de la signatura del Tractat de Maastricht el 1992 hi ha un **pressupost general de la UE**, sense perjudici dels pressupostos de certs organismes descentralitzats pertanyents a la Unió.

El Parlament Europeu i el Consell de la Unió Europea constitueixen l'**autoritat pressupostària** que determina cada any les despeses i els ingressos de la Unió. El procediment d'examen i aprovació posterior del pressupost es desenvolupa des del maig fins al desembre. Amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el Parlament s'ha convertit en autèntic col·legislador de la totalitat del pressupost anual de la UE, sobre el qual decideix en estreta col·laboració amb el Consell. El Parlament Europeu i el Consell estan obligats a respectar els límits de les despeses anuals fixades en les perspectives financeres plurianuals. El principi d'annualitat del pressupost significa que aquest es vota per a un any; l'exercici pressupostari comença l'1 de gener i acaba el 31 de desembre.

Procediment pressupostari a la UE

Resumidament, el procediment pressupostari a la UE consistiria en el següent:

- La Comissió prepara un avantprojecte de pressupost que sotmet al Consell i al Parlament.
- Sobre aquesta base, el Consell adopta la seva posició, que transmet al Parlament.
- El Parlament adopta la seva posició en funció de les seves prioritats polítiques. Si el Parlament aprova la posició del Consell o no es pronuncia sobre aquest tema, el pressupost es considera aprovat. El més habitual, no obstant això, és que el Parlament presenti esmenes. En aquest cas, el projecte de pressupost modificat es retorna al Consell i a la Comissió, i el president del Parlament convoca el Comitè de Conciliació.
- El Comitè de Conciliació té per missió aconseguir un text conjunt en un termini de vint-i-un dies. Si els representants del Consell i del Parlament no es posen d'acord sobre un text conjunt, la Comissió ha de presentar un nou projecte de pressupost.
- Si el Comitè de Conciliació aconsegueix un acord sobre un text conjunt, el Parlament i el Consell disposen de catorze dies per a aprovar-lo.
- És el president del Parlament Europeu qui, finalment, signa el pressupost.

5. Les fonts del dret de la despesa pública

Després de l'estudi d'aspectes rellevants de la despesa pública com a institut jurídic, l'últim pas consisteix a abordar l'examen de les seves **fonts normati-
ves**, que no són sinó la manifestació més genuïna del poder financer en gene-
ral i que, al seu torn, estan subjectes als mandats que es deriven dels principis
constitucionals. Per a fer-ho convé partir del concepte genèric de *fonts del dret*
entès com les maneres o formes de manifestar-se externament el dret positiu.
Convé advertir que el propòsit d'aquest apartat no és cap altre que el de posar
de manifest les singularitats principals que presenten les fonts del dret en re-
lació amb la despesa pública, sense pretendre, com d'altra banda és lògic, fer
una anàlisi de les característiques i elements generals de les diferents fonts del
nostre ordenament jurídic.

Per començar, pertoca destacar com a norma general l'**LGP**, que indi-
ca²⁶, d'una banda, quines són les altres normes bàsiques reguladores en
la matèria, en fer referència al règim econòmic i financer del sector pú-
blic estatal, i que, de l'altra, considera també d'aplicació supletòria les
altres normes de dret administratiu i, si no n'hi ha, les normes de dret
comú. Malgrat això, cal tenir en compte que el seu àmbit d'aplicació se
circumscriu al sector públic estatal, i queden fora de l'abast de l'LGP les
CA i CL, encara que en la seva regulació es prengui com a base, amb les
adaptacions necessàries, l'esmentada LGP.

⁽²⁶⁾Art. 4 LGP.

Com ja s'ha avançat, la normativa bàsica autonòmica es troba tant en els es-
tatuts de cada CA com en les seves lleis generals d'hisenda, mentre que en el
cas de les entitats locals cal acudir al títol VI del TRLHL.

Finalment, a més de les normes esmentades, ocupen un paper signifi-
catiu evident les lleis anuals de pressupostos dels diferents ens públics
territorials i, particularment, les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

5.1. Les normes de rang legal

Començant per les **lleis orgàniques**²⁷, no són, en opinió de la majoria de la
doctrina, de rang superior a les lleis ordinàries, sinó que la seva singularitat
es troba en l'àmbit material al qual es refereixen i en les particularitats que
presenta el procediment per a l'aprovació, modificació o derogació.

⁽²⁷⁾Art. 81 CE.

Partint del fet que, en el context de l'estudi, la **regulació de la matèria financera en general no està reservada a la llei orgànica** de les fonts del dret de la despesa pública, sí que interessa destacar quines són les matèries que necessiten regulació per llei orgànica i que tenen més transcendència.

Aspectes de la despesa pública reservats a la llei orgànica

- L'aprovació dels estatuts d'autonomia de les CA, com a normes mitjançant les quals assumeixen les competències financeres²⁸.
- L'autorització per a subscriure tractats internacionals pels quals s'atribueixi a una organització o institució internacional l'exercici de competències financeres²⁹.
- La composició, organització i funcionament del Tribunal de Comptes³⁰, a l'empara del qual s'ha dictat la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, reguladora de l'esmentat Tribunal.
- L'exercici de les competències financeres de les CA i les normes per a resoldre els seus possibles conflictes, i també la col·laboració financera entre les CA i l'Estat³¹, a l'empara del qual s'ha dictat la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), modificada en ocasions successives, l'última per la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre.
- En l'àmbit de l'estabilitat pressupostària, la reforma recent de la CE³² obliga a desplegar per llei orgànica el següent:
 - El dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les CA, en relació amb el seu producte interior brut.
 - La participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera.
 - La distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diferents administracions públiques, els supòsits excepcionals de superació d'aquests i la forma i termini de correcció de les desviacions que es puguin produir sobre l'un i l'altre.
 - La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.
 - La responsabilitat de cada administració pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.
- Finalment, la regulació en el Codi penal dels delictes vinculats a la realització de conductes en l'àmbit de la despesa pública, això és, el delictes de frau de subvencions i el de defraudació contra el patrimoni de la Comunitat Europea.

⁽²⁸⁾Art. 147.2.d, 156 i 157 CE.

⁽²⁹⁾Art. 93 CE.

⁽³⁰⁾Art. 136.4 CE.

⁽³¹⁾Art. 157.3 CE.

⁽³²⁾Art. 135 CE.

Continuant amb la **lleï ordinària**, cal destacar el paper fonamental que exerceix en el camp de la despesa pública, com s'ha comprovat, per imperatiu del principi de legalitat, o el que és igual, per l'exigència de normes amb rang de llei tant en l'assumpció d'obligacions pels ens públics, com per a canalitzar els pressupostos generals de l'Estat, el règim jurídic del qual, atesa la importància que té, s'estudia al llarg de la resta de mòduls d'aquesta assignatura.

Destacada la funció que compleixen les lleis ordinàries cal assenyalar, no obstant això, algunes de les especialitats existents en el règim jurídic de les lleis estatals que regulen aquesta matèria³³. Així, per exemple, l'exclusió de la iniciativa popular en tot el que té a veure amb la matèria pressupostària (art. 134.1 i 3 CE), la prohibició de crear tributs mitjançant la Llei de pressupostos generals de l'Estat o d'introduir modificacions tributàries per mitjà d'aquesta llei sense que una llei tributària substantiva ho prevegi així (art. 134.7 CE), o els límits a la iniciativa legislativa quan es pretenguin aprovar lleis que afectin els ingressos o els crèdits pressupostats (art. 134.5 i 6 de la CE).

⁽³³⁾Art. 134. 1,3,5,6 i 7 CE.

Vegeu també

Aquestes últimes qüestions es tractaran amb més deteniment en analitzar l'aprovació del pressupost en el mòdul "El cicle pressupostari: elaboració, aprovació i execució".

Cal fer també una referència als **actes del Govern amb força de llei**. El principi de separació de poders s'exceptua en alguns casos, i es permet que el poder executiu envaeixi l'àmbit competencial propi del poder legislatiu dictant disposicions amb rang de llei. Aquestes disposicions de l'Executiu amb rang de llei poden ser agrupades en dues categories:

- Les dictades per raons de necessitat extraordinària i urgent, que no permeten esperar a la intervenció del poder legislatiu, i que es denominen **decrets llei**.
- Les dictades com a conseqüència d'una delegació expressa del poder legislatiu per a regular matèries no sotmeses al principi de reserva de llei orgànica, i que la nostra Constitució denomina **decrets legislatius**.

El constituent ha envoltat la figura del **decret llei**³⁴ d'una sèrie de garanties centrades, d'una banda, en el requisit de la immediata convalidació pel Congrés i, d'altra, en l'exclusió de determinades matèries de la possibilitat de ser regulades mitjançant aquesta figura, de manera que no poden afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, el règim de les CA, ni el dret electoral general.

⁽³⁴⁾Art. 86 CE.

Pel que fa al paper del decret llei en matèria pressupostària, presenta una problemàtica que se circumscriu exclusivament a l'àmbit dels pressupostos generals de l'Estat. La impossibilitat de regular matèria pressupostària mitjançant un decret llei no deriva de la clàusula restrictiva establerta en la CE, sinó de la competència per a la regulació, que està atribuïda exclusivament a les Corts –al poder legislatiu– per les normes constitucionals.

Així, en la CE s'atribueix a les Corts la competència per a l'examen, esmena i aprovació dels pressupostos generals de l'Estat, per la qual cosa no pertoca, en cap cas, l'actuació del decret llei en aquesta matèria, si bé s'utilitza per a modificacions concretes dels pressupostos i per a precisar l'abast de la pròrroga pressupostària.

Mitjançant la tècnica de la **delegació legislativa**, les Corts poden delegar al Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei. Aquestes normes són els **decrets legislatius**³⁵ i es caracteritzen perquè reben de la norma delegant la possibilitat de desplegar la força i eficàcia normativa que és pròpia de la llei. En el nostre ordenament aquesta tècnica de delegació legislativa pot adoptar dues formes:

(35) Art. 82 CE.

- La d'un **text articulat**, quan la llei delegant és una llei de bases en la qual s'autoritza el poder executiu a regular una matèria determinada, i desenvolupa els principis i criteris que s'hi fixen i concreten.
- La d'un **text refós**, quan la llei o clàusula delegant representa una autorització dirigida al poder executiu per a agrupar i estructurar en un sol text normatiu diversos mandats o disposicions vigents que estan dispersos en diferents textos normatius.

La CE ha resolt una qüestió polèmica anteriorment, ha admès expressament la possibilitat d'efectuar un control judicial sobre el contingut dels decrets legislatius, i ha disposat que "[...] les lleis de delegació poden establir en cada cas fórmules addicionals de control".

Cal tenir en compte que, en el cas que el contingut d'un decret legislatiu excedeixi els límits prefixats en la llei delegant, aquest contingut es considera nul, i no se li reconeix ni tan sols valor reglamentari. No obstant això, el contingut d'un decret legislatiu pot ser ratificat pel Parlament, i se solucionen així els possibles errors en què hagi pogut incórrer el poder executiu en dictar el decret legislatiu. Aquesta és, precisament, la fórmula de control addicional més freqüent entre les possibles a les quals es refereix la CE.

No hi ha peculiaritats destacables respecte a la utilització del decret legislatiu en matèria de despesa.

Únicament cal assenyalar que, com a conseqüència de l'exclusió d'aquesta font per a regular les matèries que han de ser objecte de llei orgànica, no hi escau la delegació legislativa respecte de les matèries assenyalades anteriorment com a reservades a la llei orgànica en l'àmbit de la despesa pública. Així mateix, encara que per diferents raons –apuntades en referir-nos al decret llei–, la legislació delegada tampoc no és apta per a regular la matèria pròpia dels pressupostos generals de l'Estat. No obstant això, sí que escau la utilització en la regulació general de la matèria pressupostària, com ho posa de manifest el Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei general d'estabilitat pressupostària o el de l'any 2004, que regula les hisendes locals, i en particular el pressupost de les CL.

5.2. Les disposicions de caràcter administratiu

El **reial decret** és la norma idònia per a contenir les disposicions reglamentàries en l'àmbit estatal, i s'entenen per tals les disposicions generals aprovades pels òrgans competents del poder executiu. Així, els reials decrets, com a normes de desplegament i execució de les lleis o bé com a normes independents dictades en virtut de la potestat reglamentària, formen part de l'ordenament jurídic i tindran el seu espai propi en el camp de les fonts normatives de la despesa pública. En relació amb aquesta font concreta del dret es tractaran les qüestions següents:

- La titularitat de la potestat per a dictar reglaments en matèria financera.
- L'àmbit material d'aquests reglaments.
- Les classes de reglaments.

La **titularitat de la potestat reglamentària estatal** apareix atribuïda per la nostra Constitució al Govern³⁶, i ho fa amb caràcter general i per a totes les matèries, entre les quals hi ha naturalment la matèria juridicofinancera. Els reials decrets són, per tant, l'instrument formal en el qual es plasma la potestat reglamentària del Govern.

⁽³⁶⁾Art. 97 CE.

Respecte de l'**àmbit material** propi dels reials decrets, cal assenyalar que la CE no fa una reserva de matèries per a aquesta classe de normes, per la qual cosa, més que un àmbit material propi, els reials decrets compleixen una funció pròpia: la de desplegament o execució de les lleis, respectant en tot moment els límits imposats pel principi de reserva de llei i per la preferència de llei. Els reials decrets que compleixen aquesta funció són els denominats *reglaments executius* o *secundum legem*.

En l'àmbit del dret pressupostari és evident la importància de la reserva legal prevista en la CE³⁷, a més de la normativa comunitària europea, a què es refereix l'LGP, que reconeix també la competència del Govern per a aprovar els reglaments de desplegament i execució de l'LGP³⁸. En aquest punt, atesa la seva importància, cal esmentar obligatòriament el Reial decret 500/1990, de 20 d'abril, que desplega el TRLHL en matèria de pressupostos, i el Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seva aplicació a les entitats locals.

⁽³⁷⁾Art. 134 CE.

⁽³⁸⁾Disposició final quarta LGP.

A més dels reials decrets, cal destacar la importància en l'àmbit del dret pressupostari de les **ordres ministerials**. Aquestes ordres poden desplegar directament una llei o norma amb força de llei, quan així es prevegi expressament, sense necessitat, per tant, que aquest desplegament es dugui a terme amb un reial decret.

En aquest cas, i com a norma general, cal portar a col·lació l'**Ordre EHA/657/2007**, de 15 de març, sobre documentació i tramitació d'expedients de modificacions pressupostàries i d'autoritzacions per a adquirir compromisos de despesa amb càrrec a exercicis futurs. Al costat d'aquesta, i en el marc de l'elaboració dels PGE, no es poden deixar d'esmentar, tant les **ordres reguladores dels escenaris pressupostaris plurianuals**, que estableixen normes per a l'elaboració, que comprèn tres exercicis i constitueix la programació plurianual de l'activitat financera del sector públic administratiu estatal, com l'**ordre ministerial** que aprova cada any el ministre d'Economia i Hisenda amb normes sobre l'**elaboració dels pressupostos generals de l'Estat** per a l'exercici següent. Igualment, en l'esfera local destaca l'**Ordre EHA/3565/2008**, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'**estructura dels pressupostos de les entitats locals**.

Activitats

Casos pràctics

1. A causa de la crisi econòmica existent, en els PGE per a 2012 s'han reduït en un 75% les ajudes estatals a la protecció del patrimoni historicoartístic. Des de la Confederació Espanyola de Fundacions se sol·licita que s'analitzi la constitucionalitat d'aquesta mesura des de la perspectiva dels principis aplicables a la despesa pública.
2. Indiqueu quin tipus de norma del catàleg de fonts és la idònia per a regular les qüestions següents:
 - a) L'organització del Tribunal de Comptes.
 - b) L'actualització del text original de l'LGP a causa de les successives reformes dutes a terme.
 - c) La manera de calcular el dèficit estructural de l'Estat.
 - d) La modificació dels PGE per a pal·liar una catàstrofe natural.
 - e) La normativa d'elaboració dels PGE.
 - f) L'adaptació de la regulació de les transferències de crèdit per a un exercici pressupostari concret.
 - g) La modificació del règim pressupostari dels ajuntaments de més de 75.000 habitants.
 - h) L'adaptació de l'estructura pressupostària de les entitats locals a l'existent en l'Estat.
 - i) L'establiment dels principis generals, bàsics i comuns, dels pressupostos de les comunitats autònomes.
 - j) La regulació del règim jurídic del pressupost d'una comunitat autònoma.

Exercicis d'autoavaluació

1. Jurídicament parlant, en el concepte de *despesa pública* es té en compte...
 - a) només la sortida de fons.
 - b) exclusivament el pressupost.
 - c) la satisfacció de les necessitats públiques, les potestats atribuïdes per a això i el flux monetari corresponent.
2. L'enfocament de la despesa pública que diferencia clarament aquesta figura del pressupost és...
 - a) la relació jurídica de despesa pública.
 - b) la construcció de Bayona de Perogordo.
 - c) la funció financera de despesa pública.
3. A Espanya, el procés de juridificació de la despesa pública...
 - a) no s'ha produït plenament fins a la CE de 1978.
 - b) es va consolidar amb les lleis d'administració i comptabilitat del segle XIX.
 - c) ha tingut lloc gràcies a la jurisprudència.
4. Dels principis constitucionals generals el més rellevant amb vista a la despesa pública és...
 - a) el de seguretat jurídica.
 - b) el de no-retroactivitat.
 - c) el de tutela judicial efectiva.
5. El principi d'equitat en la despesa pública exigeix...
 - a) el finançament d'activitats privades.
 - b) l'aplicació del criteri de la capacitat econòmica de manera inversa a com es du a terme en l'àmbit tributari.
 - c) l'eliminació de les despeses de transferència.
6. El principi de reserva de llei en la despesa pública exigeix...
 - a) l'aprovació de les LPGE de cada any.
 - b) el respecte als principis pressupostaris.
 - c) tant la legalitat pressupostària com la relativa a la contracció d'obligacions financeres i realització de despeses.

7. En funció de les competències de l'Estat en matèria de despesa...

- a) pot decidir la destinació de la despesa de les CA.
- b) pot decidir la destinació de la despesa de les CL.
- c) es va aprovar la normativa d'estabilitat pressupostària per a les CA i CL.

8. La Unió Europea...

- a) té capacitat per a aprovar les seves pròpies despeses, en exercici de la seva potestat financera i, a més, regula la dels seus estats membres.
- b) exclusivament té competències quant a les seves despeses pròpies.
- c) exclusivament té competències que incideixen en el pressupost dels seus estats membres.

9. L'LGP...

- a) s'aplica a l'Estat, CA i CL.
- b) s'aplica a l'Estat i, si fos necessari, supletòriament a les CA.
- c) s'ha dictat en compliment de la reserva de llei orgànica.

10. Per mitjà d'un decret llei...

- a) es poden aprovar els PGE sense problemes.
- b) es poden aprovar els PGE, si hi ha una situació d'urgència o necessitat.
- c) no es poden aprovar els PGE.

Solucionari

Casos pràctics

1. L'ajust a la CE d'una mesura en matèria de despesa pública com la que es proposa (retallada d'ajudes al patrimoni historicoartístic) obliga a l'anàlisi des de la perspectiva del principi d'assignació equitativa dels recursos públics, en configurar-se com l'únic criteri material que obliga als poders públics sobre la destinació idònia de la despesa pública.

Sobre aquest tema, cal recordar que aquest principi postula, entre altres exigències, que les decisions en l'àmbit de les despeses públiques s'inspirin en els preceptes i objectius previstos en la CE, i especialment en els assenyalats en el capítol III del títol I de la Constitució (art. 39 a 52), en el qual es recullen els anomenats *principis rectors de la política social i econòmica*. Precisament, dins dels preceptes esmentats hi ha l'article 46, que propugna la conservació, protecció i enriquiment del patrimoni històric i artístic, per la qual cosa d'una primera lectura es podria concloure que la mesura adoptada podria anar en contra del principi d'equitat en la despesa pública.

No obstant això, el nostre TC, en la Sentència 86/1985, de 10 de juliol, referida al dret a l'educació i extrapolable al cas que ens ocupa, va manifestar que "en l'article 27.9 no s'enuncii com a tal un dret fonamental a la prestació pública i que, consegüentment, hagi de ser només en la llei on se n'articulin les condicions i els límits, no significa, òbviament, que el legislador sigui enterament lliure per a habilitar de qualsevol manera aquest marc normatiu necessari. La llei que reclama l'article 27.9 no pot, en particular, contrariar els drets i llibertats educatives presents en l'article mateix i, així mateix, ha de configurar el règim d'ajudes en el respecte al principi d'igualtat. Com a vinculació positiva, també, el legislador s'ha d'atenir en aquest punt a les pautes constitucionals orientadores de la despesa pública, perquè l'acció prestacional dels poders públics s'ha d'encaminar a la procuració dels objectius d'igualtat i efectivitat en el gaudi dels drets que ha consagrat la nostra Constitució (art. 1.1, 9.2, i 31.2, principalment). Des d'aquest últim advertiment, per tant, no es pot, de cap manera, **reputar inconstitucional el fet que el legislador, de la manera que consideri més oportuna en ús de la seva llibertat de configuració, atengui, entre altres possibles circumstàncies, les condicions socials i econòmiques dels destinataris finals de l'educació a l'hora d'assenyalar a l'Administració** les pautes i criteris segons els quals s'han de dispensar les ajudes en qüestió" (la negreta no apareix en l'original).

Per això, sembla evident que l'article 31.2 de la CE no configura un dret subjectiu a la despesa, sinó un principi que pot generar certes expectatives en els ciutadans i ser protegit pel mecanisme previst per l'article 53.3 CE, segons el qual el reconeixement, respecte i protecció dels principis reconeguts en el capítol III han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, de manera que només poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els despleguin, la qual cosa exclouria la inconstitucionalitat de la mesura adoptada.

2.a) Segons l'article 136.4 de la CE, l'organització del Tribunal de Comptes s'ha de regular per mitjà de llei orgànica.

2.b) La norma idònia en aquest cas és el text refós, per mitjà de l'aprovació d'un reial decret legislatiu pel Govern, amb delegació prèvia de les Corts en una llei ordinària (art. 82.2. *in fine* de la CE).

2.c) A tenor de l'article 135.5.b) de la CE, cal dictar una llei orgànica.

2.d) Atès que esdevé la situació d'extrema i urgent necessitat prevista en l'article 86.1 de la CE, cald actuar acudint a la figura del decret llei.

2.e) L'article 36.2 de l'LGP indica que el procediment pel qual es regeix l'elaboració dels PGE s'ha d'establir per ordre de l'actual ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

2.f) Atès que les transferències de crèdit es regulen amb caràcter general en l'LGP, el respecte al principi de jerarquia normativa (art. 9.3 CE) obliga que l'adaptació per a un exercici concret es dugui a terme en l'LPGE, ja que aquest tipus de norma compleix tant la reserva de llei, com el caràcter temporal de la seva regulació.

2.g) A l'Estat li pertoca, per aplicació del principi de reserva de llei en la matèria (art. 133.4 CE), la determinació del règim jurídic general de la despesa i del pressupost de les CL, ja que no cal oblidar la manca de potestat legislativa dels ens locals, la qual cosa obliga l'Estat a suplir-la amb una regulació de tot el règim jurídic del pressupost local. La modificació comentada estaria referida al TRLHL.

2.h) Igual que en l'àmbit estatal (art. 39 LGP), la regulació de l'estructura pressupostària de les entitats locals correspon a l'actual ministre d'Hisenda i Administracions Públiques per mitjà de l'ordre ministerial corresponent.

2.i) Aquesta qüestió s'incardina en l'exercici de les competències financeres de les CA i les normes per a resoldre els seus conflictes possibles, i també en el marc de la col·laboració financera entre les CA i l'Estat, la qual cosa a tenor de l'article 157.3 CE exigeix llei orgànica (LOFCA).

2.j) La reserva de llei general en matèria de despesa pública i l'objecte particular d'aquesta regulació, que forma part de les competències exclusives de les CA (art. 148.1.1a. i 13a. CE) a incloure-la en els seus estatuts d'autonomia, obliga a regular-la per una llei autonòmica, normalment la que s'encarregui de la hisenda general corresponent.

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. b

3. a

4. a

5. b

6. c

7. c

8. a

9. b

10. c

Glossari

assignació equitativa dels recursos públics *f* Principi constitucional de la despesa que reflecteix el de justícia financera en aquest àmbit, i que implica que les decisions en la matèria es basin en els preceptes i objectius previstos en la CE.

autonomia financera en matèria de despesa *f* Capacitat per a determinar i ordenar les despeses necessàries per a l'exercici de les funcions d'un ens públic.

despesa pública *m* Branca de l'activitat financera que té com a objecte la satisfacció de les necessitats col·lectives per mitjà d'un procediment funcionalitzat i en el qual es produeix una sortida de fons del patrimoni d'un ens públic.

dret pressupostari *m* Conjunt de normes i principis jurídics que regulen la preparació, aprovació, execució i control del pressupost de l'Estat i dels altres ens públics.

enfocaments conceptuals de la despesa pública *m pl* Teories que expliquen des del punt de vista jurídic els vincles i relacions sorgits en l'activitat de despesa.

lleï general pressupostària *f* Norma que regula amb caràcter general i vocació de permanència el règim jurídic del pressupost de l'Estat.

lleï orgànica de finançament de les CA (despesa pública) *f* Norma estatal que regula la coordinació de l'activitat de despesa de les CA amb la de l'Estat, i també els principis generals comuns dels pressupostos autonòmics.

lleis de despesa *f pl* Qualsevol norma d'aquest rang susceptible de crear una despesa, de manera directa o indirecta, incloent-hi la llei de pressupostos mateixa.

potestat de despesa *f* Facultat de dictar i aplicar normes per a l'ordenament jurídic de l'activitat de despesa.

principis rectors de la política social i econòmica *m pl* Objectius constitucionals previstos en els articles 39 a 52 de la CE, la consecució dels quals ha de ser finalitat prioritària de la despesa pública.

Bibliografia

- Alarcón García, G.** (1995). *Autonomía municipal, autonomía financiera*. Madrid: Civitas.
- Bayón Mariné, I.** (1972). *Aprobación y control de los gastos públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Bayona de Perogordo, J. J.** (1991). *El Derecho de los Gastos Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cansino Muñoz-Repiso, J. M.** (2004). "Una nota sobre los principios de eficiencia y eficacia en la programación y gestión presupuestaria a la luz de la nueva Ley General Presupuestaria". *Revista Española de Control Externo* (núm. 18).
- Casana Merino, F.** (2009). *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*. Madrid: Civitas.
- González Sánchez, M.** (1979). *Situación y protección jurídica del ciudadano frente al gasto público*. Salamanca: Publicaciones de la Universidad de Salamanca.
- Martínez Giner, L. M.** (2002). "El principio de justicia en materia del gasto público y la estabilidad presupuestaria". *Civitas Revista Española de Derecho Financiero* (núm. 115).
- Martínez Giner, L. A. i altres** (2012). *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos*. València: Tirant lo Blanch.
- Orón Moratal, G.** (1995). *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos.
- Pascual García, J.** (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Rodríguez Bereijo, A.** (1970). *El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Revenga, J.** (2009). *Manual de Presupuestos y Gestión Financiera del Sector Público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.