

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 2

El Derecho Presupuestario. La Ley General Presupuestaria y los Presupuestos Generales del Estado

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — El Derecho Presupuestario: concepto y contenido	5
1. Concepto: la rama del Derecho financiero que ordena el gasto público	5
2. Contenido y fuentes: de la Constitución a la Ley General Presupuestaria . .	6
Epígrafe 2 — La Hacienda Pública estatal y la Ley General Presu- puestaria	8
1. Objeto y ámbito de la Ley General Presupuestaria	8
2. La Hacienda Pública estatal: concepto y derechos	9
3. Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal (arts. 20 a 25)	11
4. Los principios de la programación y la gestión presupuestaria (arts. 26 y 27)	12
Epígrafe 3 — Los Presupuestos Generales del Estado	15
1. Concepto, contenido y ámbito subjetivo (arts. 32 y 33 LGP)	15
2. El carácter anual: el ejercicio presupuestario (art. 34 LGP y art. 134 CE) . .	16
3. Los principios presupuestarios	18
4. La estructura de los estados de gastos e ingresos (arts. 39 a 41 LGP)	19
5. Los créditos presupuestarios y su especialidad (arts. 35, 42 a 44 y 46 LGP)	21
Epígrafe 4 — La ejecución del gasto público	25
1. Las fases del procedimiento de gestión del gasto (art. 73 LGP)	25
2. La ordenación y el pago (arts. 75 a 79 LGP)	27
3. Procedimientos especiales de pago (arts. 78 y 79 LGP)	29
Epígrafe 5 — El control de la gestión económico-financiera del sector público estatal	31

1. El doble control: interno (IGAE) y externo (Tribunal de Cuentas)	31
2. La función interventora	32
3. El control financiero permanente y la auditoría pública	33
4. El control externo (Tribunal de Cuentas) y el control parlamentario	35

TEMA 2

Epígrafe 1 — El Derecho Presupuestario: concepto y contenido

1. Concepto: la rama del Derecho financiero que ordena el gasto público

El Derecho financiero es el conjunto de normas que regula la **actividad financiera** del Estado y de los demás entes públicos, esto es, la obtención de ingresos y la realización de gastos con los que atender las necesidades colectivas. Esa actividad tiene dos caras, y de ellas nacen las dos grandes ramas de la disciplina: el **Derecho tributario**, que se ocupa de los ingresos de naturaleza tributaria (el lado de los recursos), y el **Derecho presupuestario**, que se ocupa del gasto público y del instrumento jurídico que lo autoriza y ordena —el presupuesto— (el lado del empleo de esos recursos).

El Derecho presupuestario puede definirse, por tanto, como la **rama del Derecho financiero que regula la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto** de los entes públicos, así como el régimen jurídico de las obligaciones y de los gastos que con cargo a él se realizan. No es un derecho de los ingresos —esa es tarea del Derecho tributario—, sino un derecho del **empleo ordenado de los fondos públicos**: fija quién decide en qué se gasta, con qué límites, siguiendo qué procedimiento y bajo qué controles. Su norma cabecera en el ámbito estatal es la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)**, cuyo propio artículo 1 traza el objeto de toda la materia.

Artículo 1 de la Ley 47/2003 LGP · Objeto

Esta ley tiene por objeto la regulación del **régimen presupuestario**, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de **control financiero** del sector público estatal.

El precepto enumera de un vistazo el contenido del Derecho presupuestario estatal: el régimen del presupuesto (su elaboración, estructura, ejecución y modificación), el régimen económico-financiero (endeudamiento, tesorería, obligaciones y derechos de contenido económico), la contabilidad pública y, cerrando el ciclo, la intervención y el control financiero. El presupuesto es el eje, pero a su alrededor gira todo el aparato de gestión y control de los fondos del Estado.

2. Contenido y fuentes: de la Constitución a la Ley General

Presupuestaria

Por encima de la LGP, el Derecho presupuestario tiene su cúspide en la **Constitución**. El artículo 31.2 CE proclama el principio de justicia en el gasto, y el artículo 134 CE construye el estatuto constitucional del presupuesto.

Artículo 31.2 de la Constitución · Justicia en el gasto público

El **gasto público** realizará una **asignación equitativa** de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de **eficiencia** y **economía**.

Este apartado es la contrapartida, en el lado del gasto, del deber de contribuir del artículo 31.1. Fija tres mandatos que después impregnan toda la LGP: **equidad** en la asignación (repartir el gasto con justicia entre necesidades y territorios), **eficiencia** (lograr los objetivos al menor coste) y **economía** (no malgastar). La programación por objetivos, los escenarios plurianuales o los controles de la Intervención no son sino desarrollos de este precepto.

El almacén de fuentes se completa con el artículo 133.4 CE —«Las administraciones públicas *sólo* podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos *de acuerdo con las leyes*»—, que somete todo gasto a la ley, y con el **artículo 135 CE**, que constitucionaliza el principio de **estabilidad presupuestaria** tras la reforma de 2011. Por debajo del bloque constitucional operan la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)**, que desarrolla el artículo 135,

la propia **LGP** como norma central del régimen presupuestario del Estado, la **Ley de Presupuestos Generales del Estado** de cada ejercicio y el desarrollo reglamentario.

RECUERDA

El **Derecho presupuestario** es la rama del Derecho financiero que ordena el **gasto público** y su instrumento, el **presupuesto** (frente al Derecho tributario, que ordena los ingresos). Su objeto, según el **art. 1 LGP**, abarca el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público estatal. Cúspide de fuentes: **arts. 31.2, 133.4, 134 y 135 CE** → **LO 2/2012** (estabilidad) → **Ley 47/2003 (LGP)** → **Ley de PGE** anual → reglamentos.

TEMA 2

Epígrafe 2 — La Hacienda Pública estatal y la Ley General Presupuestaria

1. Objeto y ámbito de la Ley General Presupuestaria

La **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria** es la norma que ordena toda la actividad económico-financiera del Estado. Su artículo 1 —ya citado— fija su objeto, proyectado sobre el **sector público estatal**, que es el sujeto delimitado en el artículo 2.

Artículo 2.1 de la Ley 47/2003 LGP · Sector público estatal

A los efectos de esta Ley forman parte del **sector público estatal**:

- a) La **Administración General del Estado**.
- b) El **sector público institucional estatal**.

El sector público institucional estatal (art. 2.2) agrupa, entre otras entidades, los **organismos públicos** vinculados o dependientes de la AGE —que se clasifican en organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales—, las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios adscritos a la AGE, las fundaciones del sector público estatal y los fondos sin personalidad jurídica. A efectos de su régimen económico-financiero, la ley subdivide ese universo en tres.

Artículo 3 de la Ley 47/2003 LGP · Sector público administrativo, empresarial y fundacional

A los efectos de esta Ley, el sector público estatal se divide en los siguientes:

- 1. El **sector público administrativo** [...].

2. El **sector público empresarial** [...].
3. El **sector público fundacional**, integrado por las fundaciones del sector público estatal.

La distinción es capital, porque el régimen presupuestario más estricto —el de presupuesto **limitativo**— se reserva al sector público administrativo (la AGE, los organismos autónomos, la Seguridad Social y entidades asimiladas), mientras que el sector empresarial y el fundacional se rigen por presupuestos **estimativos**. La LGP **no se aplica a las Cortes Generales**, que gozan de autonomía presupuestaria conforme al artículo 72 CE (art. 2.3), sin perjuicio de la coordinación necesaria para elaborar el Proyecto de Ley de PGE.

2. La Hacienda Pública estatal: concepto y derechos

Junto al régimen presupuestario, la LGP regula la **Hacienda Pública estatal**, que su artículo 5 define como un patrimonio de contenido económico.

Artículo 5.1 de la Ley 47/2003 LGP · Concepto de Hacienda Pública estatal

La **Hacienda Pública estatal**, está constituida por el conjunto de **derechos y obligaciones de contenido económico** cuya titularidad corresponde a la **Administración General del Estado** y a sus **organismos autónomos**.

La definición tiene dos caras. Del lado del activo, la Hacienda Pública es un haz de **derechos** (tributos, precios públicos, rendimientos del patrimonio, etc.); del lado del pasivo, un conjunto de **obligaciones** de contenido económico. Y su titularidad se acota: la AGE y sus organismos autónomos, no todo el sector público estatal. Los derechos, a su vez, se clasifican en dos naturalezas.

Artículo 5.2 de la Ley 47/2003 LGP · Clasificación de los derechos

Los derechos de la Hacienda Pública estatal se clasifican en derechos de **naturaleza pública** y de **naturaleza privada**.

Son derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los **tributos** y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que deriven del ejercicio de **potestades administrativas**.

La frontera está en el origen del derecho: son **públicos** los que nacen del ejercicio de potestades administrativas —señaladamente los tributos—, y **privados** los demás (por ejemplo, los rendimientos de un bien patrimonial arrendado). Los derechos de naturaleza pública gozan de las prerrogativas de la Administración (autotutela, apremio), mientras que los privados se rigen por el Derecho civil o mercantil.

Los artículos 6 a 8 fijan el régimen común de esos derechos. La **administración** corresponde, según su titularidad, al Ministerio de Hacienda y a los organismos autónomos (art. 6.1). Y el artículo 7 impone unos **límites** que son, en el fondo, garantías del interés público frente a la disposición arbitraria del patrimonio del Estado.

Artículo 7 de la Ley 47/2003 LGP · Límites a que están sujetos los derechos

1. No se podrán **enajenar, gravar ni arrendar** los derechos económicos de la Hacienda Pública estatal fuera de los casos regulados por las leyes.
2. *Tampoco* se concederán **exenciones, condonaciones, rebajas ni moratorias** en el pago de los derechos a la Hacienda Pública estatal, *sino* en los casos y formas que determinen las leyes [...].
3. [...] *no* se podrá **transigir** judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni **someter a arbitraje** las contiendas que se susciten respecto de los mismos, *sino mediante real decreto* acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno.

El precepto blindo el patrimonio del Estado: los derechos no se enajenan, gravan ni arriendan libremente, no se perdonan ni aplazan sin cobertura legal, y no cabe transigir sobre ellos ni acudir al arbitraje salvo por real decreto en Consejo de Ministros y con

audiencia del Consejo de Estado en pleno. Cierra el bloque el artículo 8, que faculta a la Hacienda para **ejercitar cualesquiera acciones judiciales** en defensa de sus derechos.

En cuanto a su vida jurídica, los derechos de naturaleza pública se **extinguen** por las causas previstas en la **Ley General Tributaria** y las demás que fijen las leyes (art. 11.2), y admiten la **compensación** con los créditos reconocidos a favor del deudor cuando estén en fase de gestión recaudatoria, voluntaria o ejecutiva (art. 14.1). Devengan **interés de demora** desde el día siguiente al de su vencimiento, al tipo del interés legal fijado en la Ley de PGE (art. 17). Y prescriben a los cuatro años.

Artículo 15.1 y 2 de la Ley 47/2003 LGP · Prescripción de los derechos

1. *Salvo* lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, **prescribirá a los cuatro años** el derecho de la Hacienda Pública estatal:
 - a) A **reconocer o liquidar** créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.
 - b) Al **cobro** de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación [...].
2. La prescripción [...] se interrumpirá conforme a lo establecido en la Ley General Tributaria y **se aplicará de oficio**.

Los cuatro años juegan, pues, en dos momentos —el derecho a liquidar y el derecho a cobrar— y, a diferencia de la prescripción civil, la Administración debe apreciarla **de oficio**.

3. Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal (arts. 20 a 25)

La otra cara del artículo 5 son las **obligaciones** de contenido económico. Según el artículo 20, nacen **de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos** que, según derecho, las generen. Su exigibilidad está sujeta a una regla capital.

Artículo 21 de la Ley 47/2003 LGP · Exigibilidad de las obligaciones

1. Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal **sólo son exigibles** cuando resulten de la ejecución de los presupuestos [...], de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas.
2. Si dichas obligaciones tienen por causa prestaciones o servicios, el pago *no* podrá efectuarse si el acreedor *no* ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

Es la regla del «**servicio hecho**»: la Hacienda no paga por anticipado, sino una vez que el acreedor ha cumplido —o garantizado— su prestación. En los convenios de colaboración y encomiendas de gestión el acreedor puede, no obstante, percibir un **anticipo** para operaciones preparatorias hasta un límite máximo del **10 %** de la cantidad total, previa garantía (art. 21.3). Como garantía frente a terceros rige además la **inembargabilidad**: ningún tribunal ni autoridad podrá dictar providencia de embargo ni mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos **materialmente afectados a un servicio o función pública** (art. 23.1). Si la Administración no paga dentro de los **tres meses** siguientes a la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, abonará el **interés de demora** del artículo 17 desde que el acreedor reclame por escrito (art. 24). Y, en simetría con los derechos, las obligaciones también **prescriben a los cuatro años**, tanto el derecho a su reconocimiento o liquidación como el derecho a exigir su pago (art. 25).

4. Los principios de la programación y la gestión presupuestaria (arts. 26 y 27)

Antes de los principios propiamente presupuestarios rigen tres **principios generales** que impregnan toda la LGP. El de **legalidad o reserva de ley financiera**: solo cabe contraer obligaciones y realizar gastos «*de acuerdo con las leyes*» (art. 133.4 CE), y el propio artículo 4 LGP remite a normas específicas con rango de ley el sistema tributario, la Seguridad Social o el patrimonio del sector público estatal. El de **unidad de caja**, que el Tesoro Público sirve mediante la **centralización de todos los fondos y valores** generados por operaciones presupuestarias y no presupuestarias (art. 91.b). Y el de **contabilidad y publicidad**: las

entidades del sector público estatal aplican los principios contables que les correspondan para mostrar la **imagen fiel** de su patrimonio, situación financiera, resultados y ejecución presupuestaria (art. 119), con el Plan General de Contabilidad Pública como norma común del sector administrativo.

La LGP consagra, además, antes de entrar en el presupuesto concreto, un elenco de principios que ordenan toda la actividad financiera. El artículo 26 los enuncia para la programación.

Artículo 26.1 de la Ley 47/2003 LGP · Principios de programación presupuestaria

La programación presupuestaria se regirá por los principios de **estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional**, conforme a lo dispuesto en la **Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Son los principios que la LOEPSF impone a todas las Administraciones y que la LGP hace suyos: estabilidad (equilibrio o superávit estructural), sostenibilidad (capacidad de atender la deuda), plurianualidad (planificar más allá del año), transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad institucional. El artículo 27 los traduce a la **gestión** presupuestaria y anticipa dos reglas nucleares que se estudian en el epígrafe siguiente: el sometimiento a **presupuesto anual** aprobado por las Cortes y enmarcado en un escenario plurianual (art. 27.1), y el carácter **finalista** de los créditos —destinados «*exclusivamente* a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados»—, cuyo alcance limitativo y vinculante «será el correspondiente al **nivel de especificación**» con que aparezcan (art. 27.2).

RECUERDA

La **LGP (Ley 47/2003)** regula el sector público estatal (**art. 2**: AGE + sector público institucional), dividido en **administrativo, empresarial y fundacional** (art. 3); no se aplica a las **Cortes Generales** (autonomía del art. 72 CE). La **Hacienda Pública estatal** (art. 5) es el conjunto de **derechos y obligaciones de contenido económico** de la AGE y sus organismos autónomos, los derechos son de **naturaleza pública** (tributos y los que derivan de potestades administrativas) o **privada**. Límites del **art. 7**: no enajenar/gravar/arrendar, no condonar ni aplazar, no transigir ni arbitrar salvo real decreto en Consejo de Ministros con audiencia del Consejo de Estado. Derechos y obligaciones **prescriben a los 4 años** (arts. 15 y 25; la de los derechos, **de oficio**). **Obligaciones** (arts. 20-25): nacen de la ley, negocios y actos/hechos; regla del «**servicio hecho**» (no se paga si el acreedor no cumplió o garantizó, art. 21); **inembargabilidad** de bienes afectados a un servicio público (art. 23); si no se paga en **3 meses** desde la notificación, interés de demora (art. 24).

TEMA 2

Epígrafe 3 — Los Presupuestos Generales del Estado

1. Concepto, contenido y ámbito subjetivo (arts. 32 y 33 LGP)

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son la institución central del Derecho presupuestario: la ley por la que las Cortes autorizan al Gobierno a gastar durante un ejercicio y prevén los ingresos con que hacerlo. La LGP los define en su artículo 32.

Artículo 32 de la Ley 47/2003 LGP · Definición

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

La definición condensa la naturaleza del presupuesto. Es **cifrado** (todo se expresa en euros), **conjunto** (reúne los presupuestos de todos los órganos y entidades del sector público estatal) y **sistemático** (ordenado según estructuras predeterminadas). Y recoge las dos vertientes: los **derechos a liquidar** (previsión de ingresos) y las **obligaciones a liquidar** (autorización de gastos). El alcance subjetivo y el contenido concreto los precisa el artículo 33.

Artículo 33.2 de la Ley 47/2003 LGP · Contenido

Los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- a) Las **obligaciones económicas** que, como **máximo**, pueden reconocer los sujetos [del sector público administrativo].

- b) Los **derechos a reconocer** durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Las operaciones **no financieras y financieras** a realizar por las entidades [de los sectores empresarial y fundacional].
- d) Los **objetivos** a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La **estimación de los beneficios fiscales** que afecten a los tributos del Estado.

Aquí se aprecia la distinta fuerza jurídica de las dos vertientes. Del lado del gasto, el presupuesto fija un **máximo**: las obligaciones que «como máximo» pueden reconocerse; el crédito es un techo que no puede rebasarse. Del lado del ingreso, en cambio, la cifra es una **mera previsión o estimación**: si se recauda más o menos de lo previsto, la validez del presupuesto no se resiente. Nótese también la mención de los **beneficios fiscales**, cuya inclusión exige el propio artículo 134.2 CE.

2. El carácter anual: el ejercicio presupuestario (art. 34 LGP y art. 134 CE)

El presupuesto es, por mandato constitucional, **anual**. Así lo impone el artículo 134 CE, verdadero estatuto del presupuesto.

Artículo 134 de la Constitución · Los Presupuestos Generales del Estado

1. Corresponde al **Gobierno la elaboración** de los Presupuestos Generales del Estado y a las **Cortes Generales**, su **examen, enmienda y aprobación**.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán **carácter anual**, incluirán la **totalidad** de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se

consignará el importe de los **beneficios fiscales** que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado *al menos tres meses antes* de la expiración de los del año anterior.

De este precepto se extraen varias reglas troncales. La **elaboración** es del Gobierno y la **aprobación**, de las Cortes: un reparto de papeles que se repite en toda la mecánica presupuestaria. El presupuesto es **anual** y **universal** (incluye la *totalidad* de gastos e ingresos). El Gobierno ha de presentarlo **al menos tres meses antes** de que expiren los vigentes. Y sus apartados 6 y 7 recogen dos límites clásicos: toda enmienda que aumente créditos o disminuya ingresos requiere la **conformidad del Gobierno** (ap. 6), y la Ley de Presupuestos «no puede **crear tributos**», solo modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva lo prevea (ap. 7). El artículo 34 LGP concreta el ejercicio.

Artículo 34.1 de la Ley 47/2003 LGP · Ámbito temporal

El **ejercicio presupuestario** coincidirá con el **año natural**, y a él se imputarán:

- a) Los **derechos económicos liquidados** durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
- b) Las **obligaciones económicas reconocidas** hasta el fin del mes de diciembre, *siempre que* correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

El ejercicio va del 1 de enero al 31 de diciembre. La imputación temporal combina dos criterios: los **derechos** se imputan por el momento de su liquidación (criterio de caja atenuado), y las **obligaciones**, por el momento de su reconocimiento hasta fin de diciembre, siempre que respondan a gastos realizados dentro del ejercicio. Corolario del carácter anual es la **prórroga automática**: si la Ley de PGE no se aprueba antes del primer

día del ejercicio, «se considerarán *automáticamente* **prorrogados** los presupuestos iniciales del ejercicio anterior» hasta la aprobación y publicación de los nuevos (art. 38.1 LGP, en línea con el art. 134.4 CE).

3. Los principios presupuestarios

Del bloque normativo anterior se decantan los grandes **principios presupuestarios** clásicos:

- **Principio de competencia (o de reparto de poderes):** el Gobierno elabora, las Cortes aprueban (art. 134.1 CE).
- **Principio de unidad:** existe un solo presupuesto para todo el sector público estatal, aprobado en una única ley. Los PGE son la «expresión *conjunta*» de los derechos y obligaciones (art. 32 LGP).
- **Principio de universalidad:** el presupuesto recoge la **totalidad** de los gastos e ingresos (art. 134.2 CE), sin compensaciones ni partidas ocultas. Su corolario es la regla de **no afectación** (los recursos se destinan a satisfacer el conjunto de las obligaciones, salvo afectación legal expresa: art. 27.3 LGP) y la de **presupuesto bruto** (los derechos y obligaciones se aplican por su importe **íntegro**, sin minorar unos con otros: art. 27.4 LGP).
- **Principio de anualidad:** el presupuesto se aprueba y ejecuta por un ejercicio coincidente con el año natural (art. 134.2 CE y art. 34 LGP), con la prórroga automática como salvaguarda.
- **Principio de especialidad:** los créditos se destinan a la finalidad para la que se autorizaron, tienen carácter limitativo en cuantía y deben ejecutarse en el ejercicio (triple especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal). Se examina en el apartado 5.
- **Principio de estabilidad presupuestaria:** todas las Administraciones adecuarán sus actuaciones al equilibrio o superávit estructural (art. 135 CE y LO 2/2012), principio que la LGP recoge en sus arts. 26 y 27.

Artículo 135 de la Constitución · Estabilidad presupuestaria

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

[...] 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar **autorizados por ley para emitir deuda pública** o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los **intereses y el capital** de la deuda pública [...] se entenderán *siempre* incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de **prioridad absoluta**.

El artículo 135 constitucionaliza la disciplina fiscal: estabilidad como regla general, reserva de ley para el endeudamiento y prioridad absoluta del pago de la deuda. Su desarrollo se remite a la LO 2/2012.

4. La estructura de los estados de gastos e ingresos (arts. 39 a 41 LGP)

Los PGE se ordenan mediante **estructuras** que clasifican gastos e ingresos con criterios uniformes, fijadas por el Ministerio de Hacienda (art. 39). El estado de gastos combina tres clasificaciones.

Artículo 40.1 de la Ley 47/2003 LGP · Estructura de los estados de gastos

Los estados de gastos de los presupuestos [...] se estructurarán de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

- a) La **clasificación orgánica** que agrupará por **secciones y servicios** los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto [...].
- b) La **clasificación por programas**, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos [...] y establecer [...] los **objetivos** a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria.
- c) La **clasificación económica**, que agrupará los créditos por **capítulos** separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el **Fondo de Contingencia** de ejecución presupuestaria.

Las tres clasificaciones responden a tres preguntas distintas. La **orgánica** dice *quién* gasta (secciones y servicios: cada ministerio, organismo o ente). La de **programas** dice *para qué* se gasta (agrupa los créditos por objetivos y políticas de gasto), y es la clave del presupuesto por objetivos; los programas se dividen en **finalistas** —con objetivos cuantificables, identificados por letras A a L— e **instrumentales y de gestión** —letras M a Z—. La **económica** dice *en qué* se gasta, y despliega los créditos en nueve **capítulos** agrupados en cuatro bloques: operaciones **corrientes** (cap. 1 gastos de personal, 2 gastos corrientes en bienes y servicios, 3 gastos financieros, 4 transferencias corrientes), el **Fondo de Contingencia** (cap. 5), operaciones de **capital** (6 inversiones reales, 7 transferencias de capital) y operaciones **financieras** (8 activos financieros, 9 pasivos financieros); cada capítulo se desglosa en **artículos, conceptos y subconceptos**. El **Fondo de Contingencia** de ejecución presupuestaria (art. 50) es una sección dotada con el 2 % del total de gastos para operaciones no financieras, reservada a atender necesidades inaplazables y no discrecionales no previstas en el presupuesto. Los ingresos siguen un esquema paralelo pero más simple.

Artículo 41 de la Ley 47/2003 LGP · Estructura de los estados de ingresos

Los estados de ingresos [...] se estructurarán siguiendo las clasificaciones **orgánica y económica**:

- a) La **clasificación orgánica** distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades [...].
- b) La **clasificación económica** agrupará los ingresos, separando los **corrientes**, los de **capital**, y las **operaciones financieras**.

El estado de ingresos prescinde de la clasificación por programas —no tiene sentido asignar objetivos a los ingresos—, y se ordena solo por *quién* los obtiene (orgánica) y *de qué naturaleza* son (económica: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas y otros ingresos, transferencias, ingresos patrimoniales, etc.).

5. Los créditos presupuestarios y su especialidad (arts. 35, 42 a 44 y 46 LGP)

El **crédito presupuestario** es la pieza elemental del estado de gastos: la autorización individualizada para gastar. Lo define el artículo 35.

Artículo 35.1 de la Ley 47/2003 LGP · Los créditos presupuestarios

Son **créditos presupuestarios** cada una de las **asignaciones individualizadas de gasto**, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades [...], puestas a disposición de los **centros gestores** para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido **aprobados**.

Sobre el crédito recae el **principio de especialidad**, que tiene tres dimensiones. La primera es la **especialidad cualitativa**: el crédito solo puede emplearse en aquello para lo que se autorizó.

Artículo 42 de la Ley 47/2003 LGP · Especialidad de los créditos

Los créditos para gastos se destinarán *exclusivamente* a la **finalidad específica** para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o a la que resulte de las **modificaciones** aprobadas conforme a esta ley.

La segunda es la **especialidad cuantitativa**: el crédito es un techo infranqueable.

Artículo 46 de la Ley 47/2003 LGP · Limitación de los compromisos de gasto

Los créditos para gastos son **limitativos**. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo **nulos de pleno derecho** los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que **incumplan** esta limitación [...].

El precepto es contundente: rebasar el crédito no solo es irregular, sino que acarrea la **nulidad de pleno derecho** del acto, sin perjuicio de la responsabilidad del gestor. La tercera dimensión es la **especialidad temporal**, ya vista: el crédito ha de ejecutarse en el ejercicio (art. 34). Su consecuencia práctica la fija el artículo 49.2: los créditos que el último día del ejercicio **no estén afectados** al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedan **anulados de pleno derecho** , salvo las **incorporaciones de crédito** que permite el artículo 58 (remanentes que pasan al ejercicio siguiente en los casos tasados). Ahora bien, el carácter limitativo y vinculante del crédito no opera al máximo detalle, sino «al **nivel de especificación**» con que el crédito aparece en el presupuesto (art. 27.2), y ese nivel lo fijan los artículos 43 y 44.

Artículo 43.1 de la Ley 47/2003 LGP · Especificación de los presupuestos del Estado

En el presupuesto del Estado los créditos se **especificarán a nivel de concepto**, *salvo* los créditos destinados a **gastos de personal** y los **gastos corrientes en bienes y servicios**, que se especificarán a nivel de **artículo** y las **inversiones reales** a nivel de **capítulo**.

Aquí está la clave práctica de la especialidad: el crédito vincula al nivel que la ley señala. Con carácter general, a nivel de **concepto**, pero los gastos de personal y los corrientes en bienes y servicios vinculan solo a nivel de **artículo** (más flexible), y las inversiones reales, a nivel de **capítulo** (el más flexible). Por debajo de ese nivel, el gestor puede reasignar sin necesidad de una modificación presupuestaria formal. El artículo 44 fija reglas paralelas —algo más laxas— para los organismos autónomos y la Seguridad Social.

EJEMPLO

① **El principio de especialidad, a los tres niveles.** Un ministerio recibe en la Ley de PGE, dentro de un mismo programa, estos créditos:

Capítulo / partida	Nivel de vinculación (art. 43)	Crédito autorizado
Cap. 1 · Gastos de personal	artículo	—
· Art. 12 «Funcionarios»	(vincula a nivel de artículo)	900.000 €

Cap. 2 · Gastos corrientes en bienes y servicios	artículo	400.000 €
Cap. 6 · Inversiones reales	capítulo	2.000.000 €
Cap. 4 · Transferencias corrientes · concepto 480	concepto	100.000 €

- **Especialidad cualitativa** (art. 42): el crédito de inversiones (cap. 6) no puede gastarse en sueldos; cada euro va a su finalidad.
- **Especialidad cuantitativa** (art. 46): si el ministerio reconoce obligaciones por 110.000 € con cargo al concepto 480 (autorizado en 100.000 €), el acto que rebasa el crédito es **nulo de pleno derecho**.
- **Flexibilidad según el nivel** (art. 43): dentro del cap. 6, puede mover fondos entre proyectos de inversión sin modificación formal, porque vincula a nivel de **capítulo**, en cambio, para pasar dinero del concepto 480 a otro concepto del cap. 4 sí necesita una modificación de crédito, porque las transferencias corrientes vinculan a nivel de **concepto**.

La misma partida es rígida o flexible según el nivel de especificación que le asigna la ley: ahí está el juego real de la especialidad.

MATIZ

No hay que confundir el **crédito presupuestario** (art. 35: la asignación individualizada de gasto) con la **especificación** (arts. 43-44: el nivel al que ese crédito vincula). Un crédito siempre existe a nivel de concepto/subconcepto a efectos contables, pero **vincula** —es limitativo— solo al nivel que marca la ley (concepto, artículo o capítulo, según el caso). Por eso el art. 27.2 dice que el carácter limitativo «será el correspondiente al *nivel de especificación*». Rebasar el crédito al nivel de vinculación es lo que activa la **nulidad** del art. 46.

RECUERDA

PGE (art. 32): expresión cifrada, conjunta y sistemática de derechos y obligaciones a liquidar. **Contenido (art. 33):** obligaciones como **máximo** (el gasto es techo), derechos como **previsión**, objetivos y beneficios fiscales. **Anualidad** (art. 134.2 CE + art. 34 LGP): año natural, con **prórroga automática** (art. 38). **Principios:** unidad, universalidad (totalidad + no afectación + presupuesto bruto, art. 27.3-4), especialidad, anualidad, estabilidad (art. 135 CE). **Estructura del gasto (art. 40):** orgánica (quién) + programas (para qué; finalistas A-L / instrumentales M-Z) + económica en 9 **capítulos** (corrientes 1-4, **Fondo de Contingencia** cap. 5 al 2 %, capital 6-7, financieras 8-9); los ingresos (art. 41) solo orgánica + económica. **Especialidad del crédito:** cualitativa (art. 42), cuantitativa con nulidad (art. 46), temporal (art. 34; los créditos no afectados a fin de ejercicio se **anulan de pleno derecho**, art. 49, salvo incorporaciones del art. 58); vincula al **nivel de especificación** (arts. 43-44).

TEMA 2

Epígrafe 4 — La ejecución del gasto público

1. Las fases del procedimiento de gestión del gasto (art. 73 LGP)

Aprobado el presupuesto, cada gasto concreto debe recorrer un **procedimiento reglado** que va desde la decisión de gastar hasta la salida material del dinero. Ese itinerario tiene cinco fases, enunciadas en el artículo 73.

Artículo 73.1 de la Ley 47/2003 LGP · Fases del procedimiento de gestión de los gastos

La gestión del Presupuesto de gastos del Estado, de sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo [...] se realizará a través de las siguientes fases:

- a) **Aprobación** del gasto.
- b) **Compromiso** de gasto.
- c) **Reconocimiento** de la obligación.
- d) **Ordenación** del pago.
- e) **Pago material**.

Las tres primeras fases (A-C-O, en la jerga: aprobación, compromiso, obligación) son de **gestión del gasto** propiamente dicha; las dos últimas (ordenación y pago) son de **gestión del pago o de la tesorería**. La regla general es que cada fase se documente en un acto distinto, aunque el artículo 73.7 prevé que, «cuando la naturaleza de la operación o gasto así lo determinen, se **acumularán** en un solo acto las fases de ejecución precisas» (los llamados documentos AD, ADO, etc.). Veamos cada fase.

En el plano contable, cada fase se plasma en un **documento** homónimo que la Intervención registra. Antes incluso de la aprobación puede expedirse un documento de **retención de crédito (RC)**, que reserva el importe y garantiza su disponibilidad para el gasto que se

prepara. La aprobación se refleja en el **documento A** el compromiso o disposición, en el **D** el reconocimiento de la obligación, en el **O**, y el pago material, en el **P**. Cuando el artículo 73.7 permite acumular fases, se expiden documentos **mixtos**: el **AD** (aprobación y compromiso en un solo acto) y el **ADO** (las tres fases de gestión del gasto reunidas). Para rectificar o anular una operación ya contabilizada se emplean **documentos inversos o negativos** (A/, D/, O/...), que descargan el saldo con signo contrario y devuelven el crédito a su situación anterior.

a) **Aprobación del gasto.** Es la decisión interna de gastar.

Artículo 73.2 de la Ley 47/2003 LGP · La aprobación

La **aprobación** es el acto mediante el cual se **autoriza** la realización de un gasto determinado por una **cuantía cierta o aproximada**, reservando a tal fin la **totalidad o parte de un crédito** presupuestario.

La aprobación **inicia** el procedimiento de ejecución del gasto, *sin que implique relaciones con terceros* ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social.

La aprobación —o «autorización»— es un acto **interno**: reserva crédito y arranca el procedimiento, pero todavía no vincula frente a nadie de fuera. Su magnitud puede ser cierta o solo aproximada.

b) **Compromiso de gasto.** Aquí el gasto se anuda a un tercero.

Artículo 73.3 de la Ley 47/2003 LGP · El compromiso

El **compromiso** es el acto mediante el cual se acuerda, *tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos*, la realización de gastos **previamente aprobados**, por un importe **determinado o determinable**.

El compromiso es un acto con **relevancia jurídica para con terceros, vinculando** a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas.

Es el punto de inflexión: con el compromiso (o «disposición») la Administración queda **jurídicamente vinculada** frente al tercero —típicamente, la adjudicación de un contrato o la concesión de una subvención—. Ya no es un acto interno: nace una relación obligatoria hacia fuera.

c) **Reconocimiento de la obligación.** Cumplida la prestación, nace la deuda exigible.

Artículo 73.4 de la Ley 47/2003 LGP · El reconocimiento de la obligación

El **reconocimiento de la obligación** es el acto mediante el que se declara la existencia de un **crédito exigible** contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto **aprobado y comprometido** y que comporta la **propuesta de pago** correspondiente.

El reconocimiento de obligaciones [...] se producirá *previa acreditación documental* ante el órgano competente de la **realización de la prestación** o el derecho del acreedor [...].

El reconocimiento presupone que el acreedor ya cumplió (entregó el bien, ejecutó la obra, prestó el servicio): es el «*hecho el servicio*». Solo entonces se declara la obligación exigible y se formula la **propuesta de pago**. Con estas tres fases se cierra la gestión del gasto; las **competencias** para aprobar, comprometer y reconocer corresponden, con carácter general, a los Ministros y titulares de órganos con dotación diferenciada (art. 74.1), que además necesitan **autorización del Consejo de Ministros** cuando el gasto de convenios o contratos-programa supere los **12 millones de euros** (art. 74.5).

2. La ordenación y el pago (arts. 75 a 79 LGP)

d) **Ordenación del pago.** Corresponde a un órgano especializado de tesorería.

Artículo 75.1 de la Ley 47/2003 LGP · Ordenación de pagos

Bajo la superior autoridad del **Ministro de Economía**, competen al **Director General del Tesoro y Política Financiera** las funciones de **Ordenador General de pagos del Estado**.

La ordenación separa a quien decide el gasto (el órgano gestor) de quien ordena pagarlo (el Tesoro), como garantía de control. A partir de la propuesta de pago, el Ordenador General expide la **orden de pago** a favor del acreedor (art. 75.3). En el ámbito de la Seguridad Social, la función corresponde al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 75.2).

e) **Pago material.** Es la salida efectiva de los fondos, que extingue la obligación. El artículo 73.6 recuerda que las obligaciones «se **extinguen** por el **pago**, la **compensación**, la **prescripción** o cualquier otro medio» previsto en la ley.

EJEMPLO

② **Las cinco fases sobre un contrato de suministro.** Un ministerio necesita comprar 50 ordenadores.

Fase	Acto	¿Vincula a terceros?	Documento
Aprobación (art. 73.2)	El órgano autoriza el gasto ($\approx$ 40.000 €) y reserva crédito del cap. 6	No: acto interno	«A»
Compromiso (art. 73.3)	Adjudica el contrato a la empresa X por 39.500 €	Sí: la Administración queda obligada	«D»
Reconocimiento (art. 73.4)	Entregados y verificados los equipos, declara la obligación exigible y propone el pago	Sí (deuda exigible)	«O»
Ordenación (art. 75)	El Ordenador General de pagos del Estado (Director General del Tesoro) expide la orden de pago a favor de X	—	orden de pago
Pago material (art. 73.6)	Salida efectiva de los 39.500 €; se extingue la obligación	—	—

Si el gasto fuera un contrato menor, las fases A-D-O podrían **acumularse en un solo acto** (documento «ADO»), al amparo del art. 73.7. Y si el importe del gasto de un convenio superase los **12 millones de euros**, antes de comprometer haría falta **autorización del Consejo de Ministros** (art. 74.5).

3. Procedimientos especiales de pago (arts. 78 y 79 LGP)

La LGP prevé dos vías simplificadas para gastos que no encajan en el iter ordinario. La primera son los **anticipos de caja fija**.

Artículo 78.1 de la Ley 47/2003 LGP · Anticipos de caja fija

Se entienden por **anticipos de caja fija** las provisiones de fondos de carácter **extrapresupuestario y permanente** que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la **atención inmediata** y posterior aplicación al capítulo de **gastos corrientes en bienes y servicios** [...], de gastos **periódicos o repetitivos**.

Son fondos permanentes puestos a disposición de las cajas para atender pequeños gastos recurrentes (material de oficina, dietas menores) sin tramitar cada uno por el procedimiento completo. Su cuantía global no puede superar, para cada ministerio u organismo, el **siete por ciento** del total de créditos del capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios (art. 78.3).

La segunda vía son los **pagos a justificar**.

Artículo 79.1 de la Ley 47/2003 LGP · Pagos a justificar

*Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la **documentación justificativa** de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y **librarse fondos** con el carácter de **a justificar**.*

Aquí el orden se invierte: primero se libran los fondos y **después** se justifican. Es un mecanismo excepcional (por ejemplo, gastos en el extranjero) que altera la regla general de reconocer la obligación solo tras acreditar la prestación. El perceptor queda obligado a **rendir cuenta justificativa** en el plazo de **tres meses** —seis meses en expropiaciones y pagos en el extranjero— (art. 79.4).

RECUERDA

Cinco fases del gasto (art. 73): **Aprobación** (interno, reserva crédito) → **Compromiso** (vincula a terceros) → reconocimiento de la **Obligación** (deuda exigible, previa prestación) → **Ordenación** del pago → **Pago material** (extingue la obligación). Regla mnemotécnica: **A-C-O** gestión del gasto; **ordenación + pago** gestión de tesorería. Se pueden **acumular** (art. 73.7). Competencia: **Ministros** (art. 74); autorización del **Consejo de Ministros** si el convenio supera **12 M €** (art. 74.5). Ordenador General de pagos del Estado = **Director General del Tesoro** (art. 75). Especiales: **anticipos de caja fija** (fondos permanentes, gastos repetitivos, tope 7 %, art. 78) y **pagos a justificar** (se libran antes de justificar; rendición en **3 meses**, art. 79).

TEMA 2

Epígrafe 5 — El control de la gestión económico-financiera del sector público estatal

1. El doble control: interno (IGAE) y externo (Tribunal de Cuentas)

Todo el ciclo del gasto se somete a **control**, que la LGP organiza en dos planos: uno **interno**, ejercido por la propia Administración a través de la Intervención General, y otro **externo**, ejercido por un órgano ajeno a ella, el Tribunal de Cuentas, con dependencia de las Cortes. El artículo 140 los deslinda.

Artículo 140 de la Ley 47/2003 LGP · Del control de la gestión económico-financiera del sector público estatal

1. En su condición de **supremo órgano fiscalizador** de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al **Tribunal de Cuentas** el **control externo** del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.
2. La **Intervención General de la Administración del Estado** ejercerá en los términos previstos en esta ley el **control interno** de la gestión económica y financiera del sector público estatal, *con plena autonomía* respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

El reparto es nítido: el **control externo** es del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE); el **control interno** es de la IGAE. La nota decisiva del control interno es la **plena autonomía** de la Intervención respecto de la gestión que fiscaliza: quien controla no depende de quien es controlado.

Los **objetivos** del control interno (art. 142.1) son cuatro: verificar el cumplimiento de la **normativa** aplicable, el adecuado **registro y contabilización** de las operaciones, la adecuación a los principios de **buena gestión financiera** y el cumplimiento de los **objetivos** asignados a los centros gestores. Y el control se ejerce por tres **modalidades**, que el propio artículo 142.2 enumera.

Artículo 142.2 de la Ley 47/2003 LGP · Modalidades del control interno

El control se realizará mediante el ejercicio de la **función interventora**, el **control financiero permanente** y la **auditoría pública**, a que se refieren los capítulos II, III y IV de este título.

El control interno se ejerce «sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal» por la IGAE, a través de sus servicios centrales o de sus **Intervenciones Delegadas** (art. 143), y conforme a los principios de **autonomía, ejercicio desconcentrado y jerarquía interna** (art. 144.1).

2. La función interventora

La primera modalidad es la **función interventora**, un control **previo** que recae sobre los actos de contenido económico antes de que se aprueben.

Artículo 148 de la Ley 47/2003 LGP · Definición de la función interventora

La **función interventora** tiene por objeto controlar, *antes de que sean aprobados*, los actos del sector público estatal que den lugar al **reconocimiento de derechos** o a la **realización de gastos**, así como los **ingresos y pagos** que de ellos se deriven [...], con el fin de **asegurar** que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Es, pues, un control **de legalidad y ex ante**: se comprueba el acto antes de dictarlo. Se ejerce en dos modalidades —**formal** (examen de los documentos del expediente) y **material** (comprobación de la real aplicación de los fondos)— y comprende cuatro actuaciones (art. 150.2): la **fiscalización previa** de los actos que reconozcan derechos, aprueben o

comprometan gastos; la **intervención del reconocimiento** de la obligación; la **intervención formal de la ordenación del pago**, y la **intervención material del pago**. No todo se fiscaliza: quedan fuera, por ejemplo, los **contratos menores** y los gastos menores de **5.000 euros** pagados por anticipo de caja fija (art. 151).

El instrumento característico de esta función es el **reparo**.

Artículo 154.1 de la Ley 47/2003 LGP · Reparos

Si la Intervención, al realizar la fiscalización o intervención, se manifiesta en **desacuerdo** con el contenido de los actos examinados o con el procedimiento seguido para su adopción, deberá formular sus **reparos por escrito**, con cita de los **preceptos legales** en los que sustente su criterio. La formulación del reparo **suspenderá** la tramitación del expediente hasta que sea solventado [...].

El reparo **paraliza** el expediente. Si el órgano gestor no lo acepta, se abre el procedimiento de **discrepancias** del artículo 155: la discrepancia la resuelve la propia IGAE cuando el reparo lo formuló una Intervención Delegada, y el **Consejo de Ministros** cuando el reparo lo formuló la propia IGAE. Es el mecanismo por el que un desacuerdo técnico entre control y gestión escala hasta la máxima instancia política.

3. El control financiero permanente y la auditoría pública

La segunda modalidad es el **control financiero permanente**, un control **continuo** que se ejerce desde la Intervención Delegada.

Artículo 157 de la Ley 47/2003 LGP · Definición del control financiero permanente

El **control financiero permanente** se ejercerá en los órganos y entidades establecidos en el artículo siguiente y tendrá por objeto la **verificación de una forma continua** [...] de la situación y el **funcionamiento** de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa [...] y, en general, que su gestión

se ajusta a los principios de **buena gestión financiera** y en particular al cumplimiento del **objetivo de estabilidad presupuestaria** [...].

A diferencia de la función interventora (acto a acto y previa), el control financiero permanente es **continuo** y examina el funcionamiento global de la entidad. Se ejerce sobre la AGE, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes o las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (art. 158).

La tercera modalidad es la **auditoría pública**, un control **posterior** y **selectivo**.

Artículo 162 de la Ley 47/2003 LGP · Definición de la auditoría pública

La **auditoría pública** consistirá en la **verificación**, realizada con **posterioridad** y efectuada de forma **sistemática**, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los **procedimientos de revisión selectivos** contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado.

La auditoría pública adopta tres formas (art. 164): la **auditoría de regularidad contable** (¿reflejan bien las cuentas la realidad?), la **auditoría de cumplimiento** (¿se ajustó la gestión a las normas?) y la **auditoría operativa** (¿fue racional y eficiente?). Se ejerce según el **Plan anual de auditorías** que elabora la IGAE (art. 165). Los resultados de las tres modalidades se elevan anualmente al Consejo de Ministros en un **informe general** (art. 146.1).

MATIZ

Las tres modalidades se distinguen por el **momento** en que actúan. La **función interventora** es control **previo** (antes de aprobar el acto) y acto por acto. El **control financiero permanente** es **continuo** (acompaña la gestión a lo largo del ejercicio). La **auditoría pública** es control **posterior** (revisa lo ya hecho) y **selectivo** (por muestreo, según el Plan anual). Las tres las ejerce la **misma IGAE**, pero solo el **reparo** de la función interventora tiene efecto **suspensivo**, los informes de control financiero y auditoría no paralizan la gestión, sino que generan **planes de acción** correctores (arts. 161 y 166).

4. El control externo (Tribunal de Cuentas) y el control parlamentario

El **control externo** lo ejerce el **Tribunal de Cuentas**, órgano constitucional definido en el artículo 136 CE como «*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado*», dependiente de las Cortes Generales y regulado por la **Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo**, y la **Ley 7/1988, de 5 de abril**, de funcionamiento. El propio artículo 140.1 LGP le remite. El Tribunal ejerce dos funciones. La **fiscalizadora** es el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y de la gestión económica del sector público, culminando en un Informe anual que eleva a las Cortes. La **jurisdiccional** consiste en el enjuiciamiento de la **responsabilidad contable** en que incurran quienes manejan caudales o efectos públicos: se sustancia a través de los **juicios de cuentas**, los **procedimientos de reintegro por alcance** (cuando falta dinero o efectos en las cuentas) y los **expedientes de cancelación de fianzas**. Es una jurisdicción propia, **necesaria, improrrogable, exclusiva y plena, compatible** con la potestad disciplinaria de la Administración y con la jurisdicción penal (de la que queda separada). Su carácter **externo** es la nota que lo separa de la IGAE: no forma parte de la Administración controlada, sino que depende del Parlamento.

Por encima incluso del Tribunal de Cuentas está el **control parlamentario**, que cierra el ciclo presupuestario. Las **Cortes Generales** controlan el presupuesto en tres momentos: *ex ante*, al **aprobar** la Ley de PGE (art. 134.1 CE); *durante* la ejecución, mediante las técnicas ordinarias de control del Gobierno (preguntas, interpelaciones, comparecencias);

y *ex post*, al **examinar y aprobar la Cuenta General del Estado**, que les rinde el Tribunal de Cuentas con su Informe. Así, el mismo órgano que autoriza el gasto es el que, al final, juzga políticamente cómo se ejecutó, apoyándose en el dictamen técnico del Tribunal.

EJEMPLO

③ **El recorrido de un gasto por los tres controles internos.** Un organismo autónomo va a adjudicar un contrato de obra de 2 millones de euros.

Momento	Control que actúa	Qué hace	Efecto
Antes de aprobar/comprometer el gasto	Función interventora (fiscalización previa, art. 150.2.a)	Verifica que hay crédito adecuado y suficiente , órgano competente y trámites legales	Si hay defecto grave, formula reparo (art. 154) → suspende el expediente
A lo largo del ejercicio	Control financiero permanente (art. 157)	Sigue la ejecución presupuestaria y la situación financiera del organismo, de forma continua	Emite informes → plan de acción (art. 161), sin suspender
Terminado el ejercicio	Auditoría pública (art. 162)	Revisa a posteriori, por muestreo, la regularidad contable y el cumplimiento	Informe de auditoría → plan de acción; las cuentas anuales se rinden al Tribunal de Cuentas

Después, ya fuera de la IGAE, el **Tribunal de Cuentas** fiscaliza la Cuenta General y depura la eventual **responsabilidad contable**, y las **Cortes** examinan y aprueban esa Cuenta: es el control **externo y parlamentario** que cierra el ciclo.

RECUERDA

Doble control (art. 140): **interno** = IGAE, con *plena autonomía*, **externo** = **Tribunal de Cuentas** (supremo órgano fiscalizador, art. 136 CE, dependiente de las Cortes). Tres **modalidades** internas (art. 142.2): **función interventora** (control **previo**, acto a acto; instrumento = **reparo** con efecto suspensivo, arts. 148-156), **control financiero permanente** (**continuo**, arts. 157-161) y **auditoría pública** (**posterior** y **selectiva**: regularidad contable, cumplimiento, operativa; arts. 162-166). El Tribunal de Cuentas (art. 136 CE, LO 2/1982 y Ley 7/1988) ejerce función **fiscalizadora** y **jurisdiccional** (enjuiciamiento de la **responsabilidad contable**: juicios de cuentas, reintegro por **alcance**, cancelación de fianzas; compatible con la vía disciplinaria y penal). **Control parlamentario**: las Cortes **aprueban** los PGE (art. 134.1 CE) y **examinan y aprueban la Cuenta General** del Estado, cerrando el ciclo presupuestario.

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP



El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android



EN LA WEB

app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android