



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
Recibido: 21-01-2026
Modificado: 26-02-2026
Aceptado: 26-02-2026
Publicación anticipada: 25-05-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11638>

Referencia: Blanco Montañés, A. (2026). La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Publicación anticipada. 25-05-2026. <https://doi.org/10.24965/reala.11638>

La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos

*The disappearance of budgetary execution acts. An approach to
the latest reforms by Spain's Autonomous Regions in the public
expenditure execution procedure*

Blanco Montañés, Abel

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1814-2387>
ablanco.opos@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario de carrera del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Se desempeña como asesor especialista jurídico-financiero en la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación. Licenciado y doctorando en Derecho por la Universidad de las Illes Balears.

RESUMEN

Objetivos: efectuar una aproximación analítica y valorativa a las recientes reformas que algunas comunidades autónomas han introducido en sus leyes de Hacienda en relación con el procedimiento de ejecución del gasto. Previamente, se efectúa un análisis crítico de la tradicional configuración que la normativa presupuestaria y contable ha efectuado de los actos de ejecución presupuestaria. **Metodología:** se sigue la metodología habitual de las ciencias jurídicas, y en especial el análisis normativo y doctrinal. **Resultados:** se valoran positivamente las reformas autonómicas objeto de análisis, en cuanto que suponen un avance hacia la pérdida de sustantividad jurídica de la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones, si bien también se ponen de manifiesto las dificultades de orden teórico y práctico que plantea la concreta plasmación normativa que se ha llevado a cabo del nuevo modelo de ejecución del gasto público. **Conclusiones:** las nuevas regulaciones autonómicas del procedimiento de gasto agilizarán la gestión del pago de las obligaciones, y pueden contribuir a reducir el problema de la contracción de obligaciones sin cobertura presupuestaria por los entes públicos, pero se juzga difícil que puedan erradicar definitivamente la práctica de comprometer gastos sin crédito suficiente.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento de ejecución del gasto público; crédito presupuestario; aprobación del gasto; compromiso del gasto; reconocimiento de la obligación; procedimiento electrónico; automatización de la contabilidad pública.

ABSTRACT

Objectives: To carry out an analytical and evaluative approach to the recent reforms that certain Autonomous Regions have introduced into their Public Finance Acts with regard to the expenditure execution procedure.

Prior to this, a critical analysis is undertaken of the traditional configuration of budgetary execution acts under budgetary and accounting regulations. **Methodology:** The customary methodology of legal sciences is followed, in particular normative and doctrinal analysis. **Results:** The autonomous region reforms under analysis are assessed positively, insofar as they represent a step towards the loss of the legal substantive character of budgetary management in the payment of obligations; however, the theoretical and practical difficulties posed by the specific regulatory implementation of the new public expenditure execution model are also highlighted. **Conclusions:** The new autonomous region regulations governing the expenditure procedure will streamline the management of the payment of obligations and may help to reduce the problem of the incurrence of obligations without budgetary cover by public entities, but it is considered difficult for them to definitively eradicate the practice of committing expenditure without sufficient appropriations.

KEYWORDS

Public expenditure execution procedure; budgetary appropriation; expenditure authorization; expenditure commitment; recognition of the obligation; electronic procedure; automation of public accounting.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA HISTÓRICA DESCONEXIÓN ENTRE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LEGALIDAD PRESUPUESTARIA. 2. RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN. 3. DOS ACLARACIONES NECESARIAS: NI PROCEDIMIENTOS PERFECTAMENTE PARALELOS, NI NECESARIAMENTE DOS PROCEDIMIENTOS. 3.1. PRIMERA ACLARACIÓN: EL PARALELISMO, CUANDO SE DA, SOLO ES PARCIAL. 3.2. SEGUNDA ACLARACIÓN: EL PROCEDIMIENTO DE GASTO PUEDE NO SER PARALELO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3.3. UNA VISIÓN IMPRECISA PROPICIADA POR LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA. 4. EXAMEN CRÍTICO DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A LA LUZ DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y CONTABLE. 4.1. INTRODUCCIÓN. 4.2. LA APROBACIÓN O AUTORIZACIÓN DEL GASTO. 4.3. LA DISPOSICIÓN O COMPROMISO DE GASTO. 4.4. EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN. 4.5. ALGUNAS CONCLUSIONES. 5. EXPOSICIÓN, ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO. 5.1. LA NUEVA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE GASTO. 5.2. EL TRASFONDO DE ESTAS REFORMAS: LA INTEGRACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS EXPEDIENTES Y LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN CONTABLE. 5.3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL NUEVO MODELO. 5.4. EL ACIERTO DE ESTAS REFORMAS: HACIA LA PÉRDIDA DE SUSTANTIVIDAD JURÍDICA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL PAGO DE LAS OBLIGACIONES. 6. A MODO DE CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LA HISTÓRICA DESCONEXIÓN ENTRE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LEGALIDAD PRESUPUESTARIA

Es sabido que, para realizar gasto público, la Administración debe tramitar algún procedimiento. El procedimiento tipo u ordinario¹, comúnmente conocido como procedimiento de ejecución de los gastos públicos, se presenta en el ordenamiento jurídico como un procedimiento diferente de aquel procedimiento administrativo que desemboca en un acto (unilateral o bilateral) por el que se establece una relación o vínculo jurídico con los particulares (contrato, resolución de concesión de la subvención, etc.). Existirían, pues, dos procedimientos, el administrativo y el presupuestario, que en realidad no serían otra cosa que la proyección formal o procedimental de dos bloques de legalidad distintos: la legalidad administrativa y la legalidad presupuestaria (o financiera). Dos bloques de legalidad que deberían ser respetados por los actos o negocios sustantivos de la Administración para que estos pudieran ser considerados válidos, al menos según la llamada *teoría de la doble condicionalidad*.

El debate en torno a la relación que existe –o que debe existir– entre ambos procedimientos ha sido una constante en la doctrina financiera. Es evidente que, cuando la Administración quiera dictar actos o celebrar negocios que hayan de implicar algún gasto, deberá tramitar los dos procedimientos, lo que plantea el problema de su necesaria articulación. Es un hecho, sin embargo, que, fuera de ciertos casos, el ordenamiento

¹ Junto al procedimiento ordinario, existen otros procedimientos especiales, entre los que figuran los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.

ha prestado poca atención a la coordinación entre uno y otro, lo que estaría en el origen de una *desconexión* entre los dos procedimientos y, en definitiva, entre los dos bloques de legalidad. Tal desconexión ha sido motivo de tradicional preocupación en la doctrina, que ha visto en ella la causa de toda una serie de males o disfunciones. Resultaría paradójico, y digno de reproche, que la legislación general reguladora del procedimiento administrativo no haya hecho nunca el más mínimo esfuerzo por compatibilizar sus previsiones con las actuaciones que se dan en el ámbito estrictamente presupuestario, y lo mismo cabría decir de la regulación contenida en la Ley General Presupuestaria y, más ampliamente, en toda la legislación presupuestaria².

En fechas recientes, algunas comunidades autónomas han introducido modificaciones de relieve en sus leyes de Hacienda, tendentes a lograr no ya lo que sería una mera coordinación o conexión de los dos procedimientos, sino incluso su perfecta integración o fusión en un único procedimiento. En este trabajo me propongo una aproximación analítica a esas reformas legislativas, lo que obligará, con carácter previo, a un cierto examen de la configuración que tradicionalmente la normativa financiera ha efectuado de los actos de ejecución presupuestaria, así como de las interpretaciones que la doctrina ha realizado de esa configuración.

Para el jurista de formación tradicional, el tema ha estado siempre rodeado de dificultades. Tales dificultades no son sino las que, en general, presenta toda la legislación presupuestaria, que exige, para penetrar en ella, «una clave que frecuentemente está en manos de expertos contables, no de juristas» (Villar Palasí, 1966, p. 11). Entre tales complicaciones, una de las primeras es la terminológica, pues los términos y conceptos que se utilizan en el ámbito del derecho presupuestario se prestan fácilmente a equívocos y confusiones.

Siguiendo ciertos usos doctrinales, en este estudio emplearé el sintagma «procedimiento administrativo» para referirme al procedimiento por el que se crea la obligación en el ámbito de la legalidad sustantiva (procedimiento de contratación, de subvenciones, expropiatorio, etc.), mientras que reservaré el sintagma «procedimiento de gasto» para referirme al procedimiento presupuestario de ejecución del gasto, pero sin que ello suponga negar que este último procedimiento sea también un procedimiento administrativo.

Igualmente, me referiré al «acto o negocio sustantivo» para referirme al plano de la legalidad administrativa, mientras que reservaré el término de «acto presupuestario» para los que integran el procedimiento de gasto.

Finalmente, también haré uso de la expresión «obligaciones voluntarias» para referirme a aquellas que nacen de un acto de voluntad de la Administración (contrato, convenio, acto administrativo). En cambio, hablaré de las obligaciones legales o *ex lege* para aludir a las nacidas directamente de la ley. En realidad, esta distinción tiene cierta correspondencia con otra, algo más amplia, de la que también haré uso: la de obligaciones nacidas antes o después de iniciarse el procedimiento de gasto que ha de hacer posible su correspondiente pago, siendo las obligaciones voluntarias las que nacen después de ese inicio y las legales (aunque no solo ellas) las que han nacido antes del mismo³.

2. RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN

¿Por qué es relevante que exista una adecuada conexión o coordinación entre el procedimiento de gasto y el procedimiento administrativo? ¿Qué cuestiones están implicadas en esa conexión o dependen de ella?

En ocasiones se ha considerado que la cuestión sería relevante a efectos de la agilidad de la gestión administrativa. Se ha dicho que concebirlas como procedimientos independientes «no significa en los momentos actuales sino una mayor carga procesal y una mayor ineficacia que aplicar las categorías generales del procedimiento administrativo» (Palomar Olmeda y Losada González, 1995, pp. 128-129).

Ahora bien, el motivo por el que esa desconexión ha sido fuente de inquietud en la doctrina va mucho más allá de una mera cuestión de eficacia o agilidad en la gestión. Se ha entendido siempre que la desconexión entre los dos procedimientos tendría incidencia sobre un asunto de calado muy superior, como es el de la validez y efectividad de las obligaciones económicas de los entes públicos.

Para comprender este punto, es imprescindible recordar la existencia de dos tesis doctrinales en relación con el papel que la ausencia de crédito a la hora de comprometer obligaciones económicas despliega

² Paradójico resultaba para Villar Palasí (1979, p. 225) que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 no hiciera mención alguna del procedimiento paralelo de habilitación del gasto. Por su parte, Palomar Olmeda y Losada González (1995, p. 129) lamentaban que la posterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se hubiera alineado con la tradicional concepción de los dos procedimientos como procedimientos independientes. La situación no es distinta hoy, como críticamente advierten Pascual García *et al.* (2025, p. 297).

³ Esta distinción me parece algo más clara que aquella otra, hoy más bien en desuso, que distingue entre obligaciones nacidas antes o después de la Ley de Presupuestos o, para ser más precisos, antes o después de la aprobación de la respectiva Ley anual de Presupuestos. Para una síntesis y crítica de esta última distinción, puede verse Rodríguez Bereijo (1970, pp. 211-217).

en relación con estas últimas. Es bien conocido que, para un sector doctrinal, dicha ausencia no afecta a la validez de las obligaciones, sino únicamente a su *exigibilidad*, entendida esta palabra como efectividad o también *pagabilidad*. Quiere decirse con ello que si se ha contraído una obligación (voluntaria) sin crédito suficiente, esta no podrá ser pagada hasta que se doten las correspondientes partidas presupuestarias, pero sin que ello implique la invalidez de la obligación⁴. De acuerdo con ello, esta tesis considera que el art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), al igual que sus antecedentes legislativos, no recoge en verdad una causa de nulidad de las obligaciones, sino a lo sumo del acto (presupuestario) del compromiso de gasto⁵, que es distinto del acto o negocio sustantivo que genera el vínculo obligacional.

Para otro sector doctrinal, en cambio, la ausencia de crédito no es un mero impedimento para el pago de las obligaciones, sino auténtica causa de nulidad de las mismas, de acuerdo precisamente con el citado art. 46. De este modo, si los actos sustantivos que hacen nacer las obligaciones voluntarias no se ven acompañados de la necesaria cobertura presupuestaria, la consecuencia no será el mero retraso o demora en el pago hasta que se habilite crédito, sino la nulidad misma de tales obligaciones⁶, que ya no podrán ser cumplidas o pagadas, sin perjuicio de que, por medio de otros cauces o instituciones (como la responsabilidad patrimonial), se deba resarcir o compensar al particular de buena fe para evitar que, tras haber hecho su parte o prestación, se vea perjudicado por una nulidad de la que no fue culpable o responsable.

Resumidas las dos tesis, se advierte que, tanto para la una como para la otra, la existencia de una desconexión o descoordinación entre el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto va a representar un problema, si bien de distinta gravedad en función de la teoría que se defiende. Para la tesis que afirma que la ausencia de crédito solo es motivo de inexigibilidad, la desconexión entre procedimientos puede dar lugar a que nazcan obligaciones válidas que no puedan ser (temporalmente) pagadas, por no haberse reservado y afectado crédito en el momento oportuno. Para la tesis que ve en el art. 46 LGP una verdadera causa de nulidad, esa desconexión puede acarrear consecuencias mucho más perturbadoras, al poner en riesgo la validez misma de los negocios y actos sustantivos que son fuente de las obligaciones⁷.

Aquí radica la verdadera importancia del tema. Es la validez y/o efectividad de las obligaciones de los entes públicos lo que de verdad ha estado siempre en juego en la relación entre el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto. Esto explica los esfuerzos doctrinales que, especialmente desde las filas de quienes ven en la ausencia de crédito una causa de nulidad de pleno derecho, se han hecho por ofrecer un marco teórico que permita una visión integradora de los dos procedimientos⁸, que contribuya, en alguna medida, a superar las disfunciones que la desconexión entre ellos genera.

3. DOS ACLARACIONES NECESARIAS: NI PROCEDIMIENTOS PERFECTAMENTE PARALELOS, NI NECESARIAMENTE DOS PROCEDIMIENTOS

Ha sido común estudiar el procedimiento de gasto poniéndolo en relación con el *paralelo* procedimiento administrativo que hace surgir el vínculo obligacional. Este enfoque en el estudio del procedimiento de gasto exige ciertas aclaraciones o matices, en orden a una perfecta comprensión de la realidad.

⁴ Entre los diferentes argumentos que se ofrecen para dar sustento a esta tesis, destaca el que, atendiendo a lo dispuesto en el vigente art. 20 de la LGP (o en sus antecedentes legislativos), subraya que el crédito presupuestario (o el Presupuesto) no es causa, título o fuente de las obligaciones económicas del Estado, pues estas nacen «de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen», sin que el derecho presupuestario se separe aquí (o apenas) de lo dispuesto en el derecho común (art. 1089 del Código Civil).

⁵ No obstante, no ha sido unánime en la doctrina considerar que la fase o el acto presupuestario que se ve afectado por la nulidad del art. 46 de la LGP es el compromiso de gasto. Para una síntesis de las diferentes visiones doctrinales sobre el tema, puede verse Nava Escudero (2006, pp. 102 y ss.). El propio autor –quien es partidario de entender que la citada nulidad no afecta a la obligación misma, sino solo a su exigibilidad– considera que el acto presupuestario que se ve afectado por la causa de nulidad del art. 46 LGP es el compromiso de gasto.

⁶ Cuando no se trata de obligaciones voluntarias sino *ex lege*, la ausencia de crédito solo será motivo de inexigibilidad, pero nunca de invalidez, según es admitido por los partidarios de esta segunda tesis.

⁷ Sobre la importancia que, para esta segunda tesis, tiene la desconexión de procedimientos a efectos de la validez de los actos o resoluciones sustantivas, véase Pascual García (1986, pp. 306-307).

⁸ Esa visión integradora alcanza seguramente su máxima expresión cuando se considera que los actos de gestión presupuestaria constituyen *actos de trámite* del procedimiento administrativo que genera la obligación, de modo que «son indisolubles del mismo», concluyéndose –de acuerdo con esto– que «la conexión entre actuaciones administrativas y actuaciones presupuestarias es total» (Palomar Olmeda y Losada González, 1995, pp. 148-149).

3.1. Primera aclaración: el paralelismo, cuando se da, solo es parcial

La idea de «procedimientos paralelos» pudiera hacer pensar en dos procedimientos que se dan de forma más o menos simultánea y que se acompañan mutuamente desde su principio hasta sus respectivas culminaciones. Esta idea –presente sin matices en algunos trabajos doctrinales– no se corresponde con la realidad. Se puede hablar de procedimientos paralelos hasta cierto punto o momento, alcanzado el cual uno de los procedimientos –el administrativo– finaliza, mientras que el otro va a permanecer en estado de pendencia, a la espera de que ulteriores eventos permitan su continuación.

Se gana en precisión cuando se apunta que el entrelazamiento entre los aspectos sustantivos y financieros del gasto público –y sus correspondientes procedimientos– se produce en la fase de «ordenación del gasto» (Palao Taboada, 1985, p. 102). Como es sabido, la doctrina ha distinguido tradicionalmente dos grandes fases dentro del procedimiento de gasto: la *ordenación del gasto*, que comprendería los tres primeros actos del procedimiento (aprobación, compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación) y la *ordenación del pago*, que abarcaría los dos últimos (ordenación del pago y pago material). Hecha esta distinción, se podría decir que aquel paralelismo se produce en realidad entre el procedimiento administrativo y la primera fase del procedimiento de gasto, pero la verdad es que tampoco esta idea sería exacta. No lo sería porque el reconocimiento de la obligación tendrá lugar, muy a menudo, después de haber finalizado el procedimiento administrativo, cuando el particular haya realizado su prestación y/o pueda justificar su derecho al cobro⁹. Resulta así que, con mucha frecuencia, el «paralelismo» solo se dará entre el procedimiento administrativo y los dos primeros actos del procedimiento de gasto: la aprobación y el compromiso¹⁰.

3.2. Segunda aclaración: el procedimiento de gasto puede no ser paralelo a un procedimiento administrativo

Aún es necesaria una segunda precisión. Se trata de advertir que el procedimiento de gasto puede ser tramitado –y habrá necesidad de ello– en casos en que no se está en trance de iniciar, ni se va a seguir simultáneamente, ningún procedimiento administrativo destinado a hacer surgir un vínculo obligacional. Eso sucederá en aquellos casos en que la Administración esté obligada al pago ya *antes* de iniciarse el procedimiento de gasto, bien porque se trate de obligaciones nacidas de la ley, o bien de relaciones jurídicas perfeccionadas en un ejercicio anterior, pero que siguen generando obligaciones *de pago* (deudas) en ejercicios posteriores. En estos casos no se dará el citado paralelismo.

3.3. Una visión imprecisa propiciada por la normativa presupuestaria

Las aclaraciones anteriores no son, como es obvio, desconocidas por los especialistas, si bien con frecuencia se dan por supuestas o no son expresadas con la claridad que aquí se han expuesto. En efecto, es fácil apreciar que, en los análisis del procedimiento de gasto, las nociones de *paralelismo* o *desconexión* tienden a dominar el discurso, sin que a menudo se vean acompañadas de los imprescindibles matices y precisiones.

Ahora bien, tal circunstancia no es casualidad, pues el primero en diseñar un esquema del procedimiento de gasto que solo permite dar cuenta de una parte de la realidad es el propio legislador. Como veremos, la

⁹ A este respecto, no puedo compartir la opinión de Pascual Gracia y Rodríguez Castaño (2018, p. 658) cuando afirman que el reconocimiento de la obligación y las cuestiones relacionadas con esta fase «pertenecen a la última fase del procedimiento administrativo: la ejecución». En mi opinión, el cumplimiento o ejecución de las resoluciones o actos administrativos (sustantivos), bien por la Administración o bien por el particular, tanto si se trata de un cumplimiento voluntario como forzoso, no es *una fase* del procedimiento administrativo. No, al menos, del procedimiento administrativo que genera el vínculo obligacional con el particular. Otra cosa es que la ejecución de un acto administrativo requiera de la adopción de nuevos actos administrativos o incluso de un nuevo procedimiento (por ejemplo, el procedimiento de apremio). Pero tal procedimiento de ejecución será, en cualquier caso, «un nuevo procedimiento administrativo distinto del declarativo» (Pizarro Nevado, 2021, pp. 143-144) que genera el citado vínculo. No obstante, es cierto –y esto podría ser objetado frente a lo anterior– que el Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente la existencia de un «procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención» (por todas, SSTS de 25 de marzo de 2020, rec. 289/2021, y de 24 de julio de 2023, rec. 8848/2021), lo que pudiera hacer pensar que el procedimiento administrativo no finaliza hasta la liquidación. Se trata de una doctrina, a mi juicio, muy condicionada por el propósito fundamental que la ha motivado, que es el de rechazar que las actuaciones de comprobación de la subvención estén sujetas a un plazo de caducidad, y no debiera oscurecer el hecho de que el procedimiento administrativo de concesión culmina con la resolución por la que se concede la subvención.

¹⁰ Dicho en una palabra, aunque no reconocida por la RAE: el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto no son *coextensivos*, queriendo decir con ello que no tienen correspondencia en cuanto a su extensión.

regulación *legal* del procedimiento de gasto –la que recoge un artículo como el 73 de la LGP– se ha hecho pensando siempre en la coexistencia paralela y simultánea de un procedimiento administrativo, de manera que solo permite explicar algunos de los supuestos en que es necesario tramitar dicho procedimiento¹¹. Solo alguna regla aislada y poco expresiva, como aquella que permite acumular en un mismo acto varias fases del procedimiento de gasto¹², apunta a esos otros casos en que el procedimiento de gasto no concurre en paralelo con un procedimiento administrativo dirigido a generar una relación obligacional¹³.

4. EXAMEN CRÍTICO DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A LA LUZ DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y CONTABLE

4.1. Introducción

La dificultad para el análisis jurídico que presenta la legislación presupuestaria seguramente se agudiza en el caso particular del procedimiento de gasto, cuya normativa reguladora pudo ser definida en los años sesenta del pasado siglo –a la vista de su variabilidad y de sus frecuentes contradicciones– como «un conjunto de reglas esotéricas de difícil conocimiento no solo para el particular, sino incluso para la propia Administración» (Villar Palasí, 1966, p. 11).

Nadie podrá hacerse una idea mínimamente precisa del procedimiento de gasto atendiendo a un artículo como el 73 de la LGP, o a cualquiera de los que son análogos a él en las legislaciones autonómicas o en la legislación local. Ese artículo apenas recoge un conjunto de definiciones de los actos presupuestarios o de ejecución presupuestaria. Pero esos actos son solo la punta de los diferentes icebergs que componen ese procedimiento. Junto a ellos, o *por debajo* de ellos, se dan otras actuaciones, unas de fiscalización y otras de gestión administrativa y contable, cuya regulación (cuando existe) se encuentra en otras normas del ordenamiento, de muy diverso rango y pelaje.

Existe, pues, un primer problema de dispersión normativa, pero la dificultad va mucho más allá de él. Cuando, una vez reunido todo ese conjunto normativo, el jurista quisiera hilvanar –a partir de lo que ese conjunto de reglas *expresamente* dice– una secuencia procedimental que fuera inteligible, se toparía con notables problemas para ello, que irían más allá de la pura lógica *jurídica*. Lo que ese hipotético intérprete podría apreciar es que, en ese procedimiento, e incluso en el seno de cada uno de los actos singulares que lo integran, se da una confusa mixtura de lo jurídico y lo técnico, lo interno y lo externo, lo reglado y lo discrecional, lo preceptivo y lo potestativo, lo que es acto de trámite y lo que es acto resolutorio.

Como es evidente, no es posible en un trabajo de esta extensión un examen exhaustivo de toda esa complejidad y de todo lo que exige ese procedimiento, y menos aún de las numerosas reglas especiales que, en función de cada tipo de obligación o expediente, matizan o alteran su régimen general. En este sentido, mi análisis solo podrá centrarse en aquello que requiere de un mínimo comentario para que resulte factible una cierta aproximación –analítica y valorativa– a las recientes reformas autonómicas sobre esta materia. En ese análisis, priorizaré, además, la perspectiva jurídica sobre cualquier otra. Si, como la doctrina financiera afirma de manera casi unánime, el procedimiento de gasto es un procedimiento *administrativo* (por más que especial) integrado por actos igualmente *administrativos* (por más que especiales también)¹⁴, debiera ser posible un análisis jurídico del mismo, en el que se pusiera de manifiesto una mínima acomodación de su estructura y elementos a los conceptos, categorías y parámetros del derecho administrativo. En realidad, anuncio ya que aquí efectuaré un ejercicio de análisis crítico de la legislación presupuestaria, en el que trataré de mostrar, o de anotar al menos, las paradojas, extrañezas y, en general, las incertidumbres, a las que cualquier jurista que se aventure en ese análisis se verá probablemente abocado.

¹¹ No obstante, seguramente es de justicia no cargar las tintas contra el legislador (o los diferentes legisladores) por haber obrado de este modo. Configurar normativamente un procedimiento de gasto que comprenda, de modo unitario, todas las especialidades y excepciones que pueden presentarse no solo es prácticamente imposible, sino que, además, haría de esa regulación, por su extremo y farragoso detallismo, una regulación impropia de una ley.

¹² En el ámbito estatal, véase el apdo. 7 del art. 73 de la LGP.

¹³ Como es fácil adivinar, la regla que permite acumular varias fases del procedimiento de gasto ha de resultar de especial aplicación en el caso de los gastos derivados de obligaciones legales (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 671), esto es, nacidas válidamente antes de iniciarse dicho procedimiento.

¹⁴ Un sector doctrinal ha postulado que los actos presupuestarios constituyen una modalidad o especie singular de los actos administrativos, a la que se da en llamar «acto administrativo de gasto». Sobre el concepto de «acto administrativo de gasto», véase Pascual García (1986, pp. 203 y ss.) y Eleno Rodríguez (1999, pp. 71 y ss.).

Resta añadir que mi análisis se limitará a los actos que integran la fase de ordenación del gasto, que es la que concentra las novedades introducidas por las reformas autonómicas que motivan el presente trabajo.

4.2. La aprobación o autorización del gasto

Lo primero que puede llamar la atención a quien se acerca con mirada analítica a las diferentes definiciones normativas que existen en el derecho español de la fase de aprobación del gasto –aquella con la que comienza el procedimiento– es la existencia de dos nociones diferentes de ella. No es tanto lo curioso que existan dos palabras para dar nombre a esta fase, sino dos grandes formas (si bien no las únicas) de definir su contenido.

Según algunas definiciones, la aprobación del gasto es el acto por el que «se *autoriza* la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada». Esta es la definición que acoge la LGP y también la legislación de algunas CC.AA.¹⁵ Pero, según otras definiciones, la aprobación o autorización es el acto por el que «se *acuerda* la realización de un gasto» por esa misma cuantía aproximada o cierta. Esta última es la que recoge el art. 54 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (en adelante, RD 500/1990), así como la legislación de otras comunidades autónomas¹⁶.

Lo cierto es que, si uno se toma en serio el lenguaje jurídico, una y otra definición no expresan lo mismo. Autorizar es «dar o reconocer a alguien la facultad o derecho para hacer algo»¹⁷, y es sinónimo de permitir o consentir. En cambio, acordar significa en derecho (salvo cuando se refiere a la acción bilateral de convenir o pactar) adoptar una decisión o, de forma más estricta, «resolver definitivamente sobre un asunto»¹⁸.

Se advierte que, en función de la definición que se acoja, la *decisión* de realizar el gasto corresponderá a un órgano o a otro. Si aprobar el gasto es *autorizarlo*, entonces la decisión de realizar ese gasto corresponderá no al órgano que autoriza, sino al órgano autorizado. En cambio, si aprobar el gasto es «*acordar* su realización», la decisión de realizarlo es adoptada por quien dicta el acto de aprobación.

Resulta algo sorprendente que en la doctrina ambas nociones hayan convivido sin que apenas se haya reparado en su distinta significación. A este respecto, es muy frecuente la afirmación de que el acto de autorización ya entraña la *decisión de realizar un gasto* (véase Martínez Lago, 1992, p. 240; García Novoa, 1999, p. 105; y Martínez Giner, 2022, p. 190). Sin embargo, resulta, como poco, extraño que se autorice una acción y que, en el mismo acto y por el mismo órgano, se realice (o se decida realizar) la acción autorizada.

Entender la aprobación del gasto como un acto de *autorización* aboca a dificultades de diverso orden. Una de las primeras es la de determinar qué es lo autorizado desde el punto de vista jurídico. La legislación presupuestaria se limita a decir que lo autorizado es «la realización de un gasto», lo que no resuelve la cuestión, pues si hay un concepto ambiguo y polisémico en el derecho financiero es precisamente el de *gasto*. Voces autorizadas han considerado que lo que se autoriza es «el acto administrativo que implica movimiento de fondos» (Villar Palasí, 1966, p. 26; Pascual García, 1986, p. 306), lo que remite al acto sustantivo que genera la obligación¹⁹. Pero al mismo tiempo se indica, o se da a entender (la veremos de inmediato), que lo autorizado es el compromiso de gasto, esto es, el segundo acto del procedimiento de gasto. La dificultad

¹⁵ Véase, por ejemplo, el art. 71.2 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria; el art. 88.1 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura; el art. 65.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja; el art. 58.1.a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

¹⁶ Es el caso del del art. 73 del texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre; del art. 48.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre; del art. 46.1 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre; del art. 47.a) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2023, de 17 de mayo; y del art. 70.2 de la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

¹⁷ Esta es la definición de «autorizar» que recoge el Diccionario panhispánico del español jurídico (<https://dpej.rae.es/lema/autorizar>).

¹⁸ Esta es la segunda acepción que, tras la de «convenir», recoge el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (<https://dpej.rae.es/lema/acordar>).

¹⁹ Ello queda confirmado cuando el propio Villar Palasí (1966, p. 30) señala que «autorizado el compromiso, *queda en la actividad negocial de la Administración autorizada la decisión*. Es producida ésta cuando se realiza la auténtica disposición» (las cursivas son mías). Debe advertirse que cuando este autor habla de «compromiso» se está refiriendo a la autorización del gasto. Este uso del término «compromiso» para referirse a la fase de aprobación del gasto, fuertemente influenciado por el diseño del procedimiento de

puede quedar salvada si se entiende que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son el mismo acto, como defiende un sector doctrinal. Pero la incertidumbre seguirá en pie cuando se entienda que son actos distintos, o también cuando la competencia para adoptar uno y otro (el acto sustantivo y el presupuestario) corresponda a órganos distintos.

La segunda dificultad puede llevar fácilmente a considerar que este es un acto que, por regla general, no tiene razón de ser. En efecto, ha sido frecuente afirmar que esta fase carece de justificación cuando la competencia para autorizar el gasto y para comprometerlo corresponden al mismo órgano (que es, de hecho, lo habitual), pues ello supondría que un órgano se autoriza o legitima a sí mismo para gastar²⁰. Lo cierto es que, una vez que se la entiende como *autorización*, no solo en este caso pierde sentido esta primera fase, sino también cuando el expediente está sometido a una autorización (administrativa) previa del superior órgano de gobierno de la Administración, lo que sucede con frecuencia cuando el gasto a realizar supera ciertas cuantías, pues parece tener poco sentido que, una vez que dicho órgano superior ha dado su autorización, sea necesaria después una segunda autorización, esta vez de un órgano inferior. Este absurdo (aparente, al menos) solo puede desaparecer si se establece que la autorización del superior órgano de gobierno implicará también la aprobación o autorización del gasto, como sucede en algún caso²¹.

Todas las dificultades anteriores dejan de plantearse –al menos en un plano teórico– cuando la aprobación del gasto es entendida como el acto por el que «se acuerda» realizar el gasto, bien porque así lo diga expresamente la legislación o bien porque se considere que en el acto de autorización va implícita esa decisión. Ahora bien, esta forma de concebir esta fase no está exenta de problemas conceptuales, pues lo más habitual es que las reglas jurídicas definan igualmente el compromiso de gasto como un «*acuerdo de realizar un gasto*», de lo que resultaría que la decisión de realizar el gasto se toma dos veces. De esta contradicción solo puede escaparse entendiendo que la primera decisión se adopta a nivel interno (con eficacia *ad intra*) y la segunda a nivel externo (con eficacia frente a terceros). No obstante, algunos legisladores autonómicos, conscientes seguramente de lo extraño que resulta adoptar dos veces la misma decisión, han establecido que la disposición del gasto es el acto por el que se determina «la cuantía concreta de la autorización del gasto»²². Con esta definición legal ya no se incurre en la extraña paradoja de acordar dos veces lo mismo, pues de lo que se trata en fase de compromiso es de concretar un elemento del acuerdo que fue adoptado en fase de aprobación que no podía ser determinado con exactitud en aquel momento.

Ya se trate de *autorizar* o de *acordar* la realización de un gasto, surge la cuestión de determinar si se trata de un acto reglado o discrecional. Muchos autores no se pronuncian al respecto. Otros apuntan que la aprobación del gasto «no implica discrecionalidad» (Martínez Giner, 2022, p. 190), o al menos no necesariamente o en todos los casos²³. Lo cierto es que, si se atiende a la dinámica interna de la aprobación del gasto, es imposible llegar a la conclusión de que sea (por regla general) un acto reglado, al menos en el caso de las obligaciones voluntarias. Suele explicarse que el procedimiento de gasto se inicia con la formación de un expediente de gasto, en el que figura una *propuesta de gasto*, y que la aprobación del gasto se expresa a menudo mediante la simple *conformidad* con esa propuesta por parte del órgano competente para aprobar el gasto. Ahora bien, no existe en el ordenamiento ninguna norma jurídica que predetermine agotadoramente y con carácter general cuándo debe aceptarse la propuesta y cuándo no. En ausencia de esa norma, y en pura teoría jurídica, parece que debiera llegarse a la conclusión de que no estamos ante un acto reglado, sino en buena medida discrecional²⁴.

gasto en países como Francia e Italia (donde la primera fase recibe precisamente ese nombre: engagement, impegno), fue habitual entre muchos autores españoles hasta finales de los años ochenta del pasado siglo.

²⁰ Para esta idea pueden verse, entre otros, Pascual García (1986, p. 311), Palao Taboada (1985, p. 103), Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, pp. 648-649) y Martínez Giner (2022, p. 191).

²¹ Véase el art. 74.5 de la LGP.

²² Es lo que prevé el art. 47.b) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2023, de 17 de mayo. Una fórmula no muy distinta emplea el art. 92.1.b) de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

²³ Para Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, p. 656) «el procedimiento de gasto se inicia siempre de oficio, *lo que no quiere decir que sea discrecional para la Administración su tramitación*. Esta puede venir obligada a realizar un gasto por Ley y puede ser excitada a ello por los particulares...» (las cursivas son mías).

²⁴ Con razón explicaba Sainz de Bujanda (1967, p. 1444), que la autorización del gasto –que venía precedida de una propuesta de gasto por parte de los órganos administrativos que después se encargarían de realizar los servicios correspondientes– en la mayoría de los casos «*es enteramente potestativa del órgano competente*, ya que (...) el Presupuesto de gastos tiene el carácter ordinariamente de una autorización con un límite máximo», sin perjuicio de que en algún caso el ministro o el Gobierno pudieran ver vinculada su facultad de autorizar el gasto por una obligación impuesta por el legislativo (las cursivas son mías).

Es unánime en la doctrina considerar que este es un acto de carácter interno, sin eficacia *ad extra*. Muchas normas expresan esto con claridad, al señalar que la aprobación del gasto «no implica relaciones con terceros externos»²⁵ o «ajenos a la Hacienda Pública»²⁶. El que se subraye de este modo su carácter de acto interno, con eficacia puramente *ad intra*, va a facilitar –por contraste– que el compromiso de gasto aparezca significado precisamente por lo contrario: su carácter externo y con eficacia *ad extra*. La idea que late aquí es que, en fase de autorización, *todavía* no existe una relación jurídica con el tercero, pues esta surgirá más tarde, en la siguiente fase, con el compromiso del gasto, configurado ya como acto que sí implica esas relaciones jurídicas.

Evidentemente, esta forma de plantear las cosas pierde todo sentido cuando la obligación ya ha nacido en un momento anterior al inicio del procedimiento de gasto, pues en estos casos la existencia de un vínculo jurídico con fuerza de obligar es un *prius* del que es preciso partir, de modo que no hay razón, en tales supuestos, para delinear una transición desde lo interno a lo externo.

Puesto en claro que la configuración normativa de la aprobación del gasto se ha hecho siempre pensando en la coexistencia paralela de un procedimiento administrativo (típicamente los contratos), lo cierto es que nada hay de extraño en ello, pues dicho acto solo tiene sentido como acto *autónomo* en el caso de obligaciones voluntarias que todavía no han nacido al tiempo de iniciarse el procedimiento presupuestario, y que precisan –para ese nacimiento– de la tramitación de un paralelo procedimiento administrativo. Dado que en estos casos va a mediar un cierto lapso de tiempo –mayor o menor– entre el inicio del procedimiento administrativo y la resolución final por la que se cree la obligación, se hace necesario, en ese momento inicial, realizar una «reserva» total o parcial de un crédito que lo *bloquee* o lo sustraiga de su situación de disponibilidad para otros eventuales compromisos y gastos. Este es, precisamente, el único punto en el que todas las definiciones normativas de esta fase concuerdan: la reserva de crédito que lleva aparejada²⁷. No es ello sorprendente, pues la aprobación del gasto solo cobra sentido, a mi juicio, cuando es concebida como prudente acto *previsor*, que servirá para evitar que, llegado el momento oportuno, la Administración se encuentre en la tesitura de no disponer de crédito para comprometerse mediante un vínculo obligacional²⁸. Precisamente por ello, de cuantas definiciones pueden encontrarse en nuestro país de la aprobación del gasto, la que prefiero es la acogida por el legislador madrileño, quien –separándose de las definiciones habituales– define la autorización del gasto como «el acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y naturaleza económica del gasto»²⁹. En efecto, solo como acto de *previsión* –que se concreta en la reserva de crédito– tiene alguna justificación dar existencia autónoma e individualizada a esta fase presupuestaria³⁰. Y repárese en que, una vez se la entiende así, la aprobación del gasto no pierde su sentido o su razón de ser por el hecho de que la competencia para dictarla corresponda al mismo órgano que también lo es para dictar el compromiso.

En cambio, en el caso de obligaciones nacidas *ex ante* al procedimiento de gasto, no hay razón para una preventiva reserva de crédito (autorización del gasto) previa a la afectación *definitiva* del mismo (compromiso), lo que explica que, tratándose de tales obligaciones, lo normal será (y, de hecho, es) que autorización y compromiso se adopten en unidad de acto³¹.

²⁵ Art. 54.2 del RD 500/1990.

²⁶ Art. 73. 2 de la LGP.

²⁷ Solo conozco una definición normativa de la aprobación del gasto en la que se evite la expresión de «reservar crédito». Es la recogida en el art. 17.2 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. En este precepto se habla de «destinar créditos o fondos a la consecución de un fin público», lo que no parece muy alejado de la idea que encierra el concepto de *reserva*.

²⁸ Sobre la reserva de crédito como finalidad de esta fase, véase García Novoa (1999, p. 106). Véase también Sesma Sánchez (2005, p. 356) cuando afirma que la aprobación del gasto tiene por fin el de «reservar y asegurar la cobertura presupuestaria aproximada para sufragar el gasto subvencional».

²⁹ Art. 92.1.a) Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Anteriormente art. 68.1.a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

³⁰ Se ha negado en alguna ocasión que la necesidad de reservar el crédito necesario para realizar el gasto a realizar pueda justificar esta fase, y ello porque «una reserva provisional de crédito puede efectuarse, como medida precautoria, al iniciarse el expediente, sin necesidad de un acto formal de aprobación» (Pascual García, 1986, p. 312). Efectivamente, en el ámbito de la gestión presupuestaria es posible una reserva de crédito sin necesidad de un acto formal. Pero una cosa es que se *pueda* y otra cosa es que se *deba*. La clave está, para mí, en que la aprobación del gasto formaliza o instituye como un *deber* (y no ya como una mera posibilidad) la retención o reserva de crédito, y ello en garantía de que no se inicie un procedimiento administrativo que después –al tiempo de dictarse la resolución– haya de verse frustrado por ausencia de crédito disponible.

³¹ Es lo que sucede, por ejemplo, con los gastos de personal, en los que se procede directamente a la generación de un documento contable AD al inicio del ejercicio.

Finalizaré con un apunte que tiene que ver con la forma en que se materializa esta fase del procedimiento. La normativa presupuestaria califica siempre la aprobación del gasto como un *acto*, lo que supone conferirle individualidad y autonomía. La legislación administrativa especial confirma esto en algún caso, como es el del art. 34.1 (no básico) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), según el cual la aprobación del gasto debe ser *previa* a la convocatoria de la subvención o a su concesión directa.

Otra es la perspectiva, en cambio, que adopta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) en su art. 117.1, cuando establece que la resolución por la que se apruebe el expediente de contratación «implicará también la aprobación del gasto». En esta formulación, el acto presupuestario pierde su condición de acto autónomo, quedando configurado –más bien– como un *efecto jurídico* del acto administrativo (sustantivo). No obstante, el citado art. 117.1 se ve en la necesidad de corregir esta regla para el supuesto de que no exista identidad entre el órgano competente para aprobar el gasto y el que lo sea para dictar la resolución por la que se aprueba el expediente (por resultar así de la norma de desconcentración o el acto de delegación), en cuyo caso es preciso recabar del órgano competente la correspondiente aprobación del gasto. Cuando esto suceda, el acto presupuestario recuperará su sustantividad e individualidad frente al acto sustantivo.

He de profundizar más adelante sobre esta forma de configurar la aprobación del gasto a modo de *efecto* del acto administrativo o, si se quiere, como *integrada* en él. De momento, baste dejar constancia de que el ordenamiento no siempre concibe y trata del mismo modo al acto presupuestario en su relación con el acto sustantivo.

4.3. La disposición o compromiso de gasto

El compromiso de gasto es, con diferencia, el acto del procedimiento de gasto que mayores debates ha suscitado entre los especialistas del derecho financiero. Es común subrayar su importancia, habiéndose dicho de él que es el acto más significativo de todo el procedimiento. Y también hay general consenso en que esta fase se corresponde temporalmente con el momento del nacimiento del vínculo obligacional en el plano de la legalidad administrativa (formalización del contrato, resolución de concesión de la subvención).

La especial atención que ha merecido este acto presupuestario se debe –sobre todo– al decisivo papel que ha jugado a la hora de interpretar la causa de nulidad por la que resultan nulas las obligaciones contraídas sin crédito suficiente. Repárese en que, de acuerdo con el art. 46 de la LGP, es precisamente en el momento del compromiso cuando, en punto a la validez del acto que genera la obligación, resultaría en verdad decisiva la existencia de crédito³². Esto advertido, se puede decir que, en función de la interpretación que se ha querido defender de las reglas contenidas en el art. 46 de la LGP (y en sus antecedentes legislativos), los autores se han visto llevados –por no decir forzados– a concebir de distinto modo el compromiso de gasto y su relación con los actos o negocios sustantivos por los que se genera la obligación.

Los autores que defienden que la ausencia de crédito solo debe constituir una causa de inexigibilidad o inefectividad de las obligaciones, han sostenido –en su mayoría– que la nulidad prevista en el art. 46 de la LGP se refiere no a los actos o negocios sustantivos que originan la obligación, sino al acto presupuestario del compromiso de gasto. Como resulta evidente, esta tesis necesita defender que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son actos distintos y están en algún grado separados, pues solo entonces el segundo podrá ser nulo sin que el primero se vea afectado por esa nulidad. Esa idea de no identidad o de separación ha sido formulada de diferentes maneras. Se ha dicho que el compromiso de gasto «es un ente jurídico que se mueve dentro del estricto ámbito financiero, pero que no penetra –no necesita penetrar– hasta la propia sustancia del acto o negocio que genere la obligación que le sirva de antecedente y fundamento» (Sainz de Bujanda, 1993, p. 476). También se explica que la decisión sustantiva «que comporta un gasto (por ejemplo, aprobar una obra o nombrar un funcionario) encierra en su seno, desde la óptica presupuestaria, la

³² En mi opinión, la ausencia de crédito en un momento anterior al del compromiso de gasto no puede llegar a poner en cuestión la validez de los actos y negocios que generan la obligación (ni siquiera en términos de vicio de anulabilidad), si estos se han dictado o celebrado con cobertura presupuestaria. En la hipótesis de un contrato que gozase de cobertura presupuestaria al tiempo de su perfección, pero que careciese de ella en fase de autorización del gasto (es decir, en su fase preparatoria), la solución no debiera ser otra que la que acoge una sentencia como la STS de 14 de mayo de 1999 (rec. 2583/1993), que no reconoce virtualidad invalidante del contrato a la ausencia de crédito antes de su adjudicación (compromiso).

autorización, pero no la disposición o compromiso del gasto, que se produce tras aquel y una vez nacida ya la obligación» (Martín Queralt *et al.*, 2025, p. 959).

Por el contrario, el sector doctrinal para el que el art. 46 de la LGP recoge una auténtica causa de nulidad de las obligaciones ha postulado que el acto sustantivo y el compromiso de gasto se hallan «indisolublemente unidos en un mismo acto» (Arellano Pardo, 2016, p. 196), un «acto único» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, pp. 562 y 650), sin posibilidad de distinguir o separar el uno del otro. Así, el compromiso no sería otra cosa —en el caso de las obligaciones voluntarias— que «el aspecto financiero y contable del acto o contrato creador del vínculo obligacional para la Administración Pública» (Palao Taboada, 1985, p. 104) o, en el mismo sentido, «el aspecto financiero de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 650). De acuerdo con esto, no cabría afirmar que el compromiso de gasto puede ser nulo sin que lo sea a su vez el acto sustantivo —y con él la obligación—, pues siendo uno y otro el mismo acto, la nulidad afecta tanto a la vertiente administrativa como a la presupuestaria.

Es preciso aclarar que el debate doctrinal en torno al compromiso de gasto tiende a perder fuerza cuando se trata de contratos y subvenciones. Dado que en estos casos la legislación administrativa es diáfana a la hora de establecer la nulidad, no del compromiso de gasto, sino del propio contrato y de la resolución de concesión de la subvención³³, se hace preciso reconocer —y así se hace por buena parte de los autores que defienden que el crédito solo es motivo, por regla general, de inexigibilidad— que en estos casos el compromiso de gasto «aparece inserto en el propio contrato o acto por el que se obliga al Estado» (Martínez Giner, 2022, p. 192) o que el crédito presupuestario queda «incrustado entre los elementos que conforman la voluntad contractual o subvencional» (Martínez Lago y García de la Mora, 2013, p. 176).

Sintetizadas las dos visiones doctrinales del compromiso de gasto, procede acudir a las definiciones normativas que se han formulado de esta fase en orden a esclarecer —si ello es posible— cuál de las dos tesis se acomoda mejor al derecho positivo.

La Orden de 22 de enero de 1962³⁴, primera norma que introdujo algo de claridad en la secuencia de actos que integran el procedimiento de gasto, definió la disposición del gasto como «el acto por el que se acuerda o concierta, según los casos, tras los trámites que con arreglo a derecho procedan, la realización de obras, prestación de servicios, etc., formalizando así la reserva de crédito constituida por la operación anterior (...)». La misma definición recogería después la Orden de 17 de mayo de 1974³⁵. Y, con leves retoques, es también la que aparece en la vigente Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (en adelante, IOC) aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996³⁶, así como en la legislación de algunas comunidades autónomas³⁷.

A la vista de una definición como la que recogen estas normas, se advierte que es prácticamente imposible separar el acto sustantivo del acto presupuestario. Si el compromiso de gasto es el acto por el que se *acuerdan o conciertan las obras, servicios o subvenciones*, entonces no puede tratarse sino del mismo acto o negocio que el sustantivo (contrato, resolución de concesión de la subvención), pues *acordar* las obras, servicios o subvenciones es el efecto propio de aquellos.

A la misma conclusión se llega si se analiza la definición recogida en la vigente LGP, especialmente cuando se indica que 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»³⁸. Si, de acuerdo con esto, el compromiso de gasto es el acto con eficacia *ad extra* («con relevancia jurídica para con terceros») por el que la Administración se «vincula» a realizar un gasto, parece necesario concluir que el compromiso no es un acto distinto del sustantivo por el que la Administración establece el vínculo obligacional con el sujeto privado. Entender otra cosa implicaría aceptar que el contrato o la resolución de concesión de la subvención no vinculan a la Administración a realizar un

³³ Véanse los arts. 39.2.b) de la LCSP y 36.1.b) de la LGS.

³⁴ Se trata de la Orden de 22 de enero de 1962 por la que se dictan normas para la ejecución del Decreto 6/1962, sobre mecanización de la Contabilidad de Gastos Públicos.

³⁵ Se trata de la Orden de 17 de mayo de 1974 por la que se desarrolla el Decreto 1143/1974, de 5 de abril, en relación con la mecanización de la Contabilidad de Gastos Públicos.

³⁶ De entre tales retoques, el más destacable es que, además de la mención expresa a «la realización de obras» y la «prestación de servicios», también se alude explícitamente a las subvenciones y las transferencias (véase la Regla 22.1).

³⁷ Así, según el art. 46.2 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, el compromiso de gasto es el acto por el que acuerda o concierta «la realización concreta de obras, la prestación de servicios o el suministro». Similar es la fórmula que utiliza el art. 48.1.b) del ya citado Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

³⁸ Art. 73.3, segundo párrafo.

gasto, y que ese vínculo solo nace con el compromiso, como acto distinto de aquellos. Pero entonces cabría preguntarse a qué se está obligando exactamente la Administración cuando celebra el contrato o concede la subvención³⁹. Solo desproviniendo de sentido y eficacia jurídica al negocio o acto sustantivo se puede afirmar que la obligación de realizar el gasto (y, en último término, de pagar) no nace con ellos, sino con otro acto y en otro momento: el del compromiso de gasto. Dado que esto no parece asumible, acto sustantivo y compromiso deben ser –si se aceptan las definiciones normativas de este último– el mismo acto.

Parece claro que la legislación presupuestaria precipita al intérprete hacia la segunda de las visiones doctrinales que antes se expusieron. Esa visión doctrinal considera que sus tesis quedan definitivamente refrendadas cuando un artículo como el 34.2 de la LGS establece que «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente». A la vista de un precepto como este, parece razonable concluir que «en las obligaciones que nacen de actos administrativos el compromiso está inserto en el acto generador de la obligación», debiendo rechazarse, en consecuencia, «la tesis que propugna la disociación entre ambos actos» (Pascual García *et al.*, 2025, p. 269).

En cuanto a lo que el compromiso de gasto representa en términos de pura gestión presupuestaria, su objeto es «la afectación definitiva de los créditos al cumplimiento de una obligación» (Pascual García, 1986, p. 313), de modo que tales créditos quedan «definitivamente trabados al pasar a ser considerados como créditos dispuestos» (Martínez Sánchez, 2024, p. 421). El compromiso de gasto no sería, por ello, revocable (Arellano Pardo, 2016, p. 196), pues permitir que la Administración pudiera revocar libremente el compromiso de gasto sería tanto como permitir que desafectara el crédito de la obligación, lo que la dejaría sin cobertura presupuestaria⁴⁰.

Para concluir, apuntaré que la dificultad que, en general, existe para descifrar el sentido de no pocas palabras empleadas por la legislación presupuestaria se intensifica en el caso del término *compromiso*. Ello por razón de la ambivalencia en el uso del mismo, empleado «unas veces en sentido sustancial (como el nacimiento mismo de la obligación), otras en sentido procedimental o de ejecución presupuestaria (como un acuerdo, como un acto administrativo separado –o paralelo– del contrato o acto negocial mismo), otras, incluso, como puro reflejo contable de todo ello» (García de la Mora, citado por Martínez Lago, 1992, p. 241).

4.4. El reconocimiento de la obligación

Si el compromiso de gasto se corresponde con el momento del nacimiento de la obligación, la fase de reconocimiento se corresponde –según es comúnmente aceptado– con el momento de su *exigibilidad*. Es en esta fase cuando «la Hacienda Pública se reconoce deudora y asume la existencia de un derecho de crédito frente a ella en favor de un acreedor privado» (Martínez Giner, 2022, p. 197). No debe entenderse, sin embargo, que este acto condicione la posibilidad de exigir por el acreedor el pago de la deuda tanto ante la Administración como ante los tribunales. Si la Administración no reconoce la obligación por no disponer de crédito para ello (o por cualquier otra razón), el pago no podrá tener lugar, pero ello en nada afecta, como es obvio, al derecho del acreedor a reclamarlo o a recabar la tutela judicial efectiva de sus derechos o intereses⁴¹.

El examen de las definiciones que la normativa ha ido ofreciendo de esta fase presupuestaria permite apreciar una cierta evolución, desde un entendimiento de esta fase como *operación* de naturaleza esencialmente técnica a una concepción de la misma como auténtico *acto administrativo*.

La Orden de 22 de enero de 1962 –al igual que después la Orden de 17 de mayo de 1974– se refirió a esta fase del procedimiento con la expresión de «obligaciones contraídas», y la definió como «la operación por la cual la Ordenación de Pagos competente realiza la contracción en cuentas de los créditos exigibles

³⁹ Observa Sesma Sánchez (1998, p. 499), en apreciación que comparto, que «la contracción de una obligación económica constituye el presupuesto de hecho del deber de gastar y por ello los conceptos de gasto público y de obligación económica son inescindibles e interdependientes». Precisamente por ello, no veo forma de situar el nacimiento del «vínculo» en cuya virtud la Administración debe realizar el gasto en otro lugar que no sea el acto o negocio sustantivo que hace surgir la obligación. Es indiferente, por cierto, que por «gasto» se entienda aquí el consumo o ejecución del crédito (que tiene lugar con el reconocimiento de la obligación) o la salida material de fondos públicos, pues siendo el primero requisito previo para que pueda tener lugar la segunda, el carácter preceptivo de ambas cosas encuentra su causa y origen en la obligación.

⁴⁰ Si se entiende, además, que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son el mismo acto, permitir la libre revocación de este último sería tanto como permitir la libre revocación del primero.

⁴¹ Si finalmente los tribunales condenaran a la Administración a pagar, esta vendría obligada a tramitar la correspondiente modificación presupuestaria en orden a dotarse del crédito necesario para cumplir la obligación, crédito que tiene siempre la consideración de ampliable (arts. 106.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y 23.3 de la LGP).

contra el Estado, reconocidos sobre documentos administrativos». El uso aquí del término «operación», frente al de «acto» utilizado para caracterizar –en estas mismas normas– a las dos fases anteriores, subrayaba su carácter técnico, ceñido al puro reflejo de la obligación en la contabilidad⁴².

La normativa posterior se separará de esta perspectiva estrictamente técnico-contable, y pasará a definir esta fase como un «acto», aquel «mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible» contra la entidad o la Hacienda pública⁴³. En el caso particular de la IOC, de lo que se trata es de *aceptar* formalmente la deuda, mediante lo que ya sin ambigüedad es calificado como «acto administrativo»⁴⁴.

Se aprecia, pues, en la evolución normativa de esta fase del procedimiento, un giro hacia la sustantivación jurídica de lo que inicialmente era concebido como mera operación técnica⁴⁵.

Es común considerar que, junto al reconocimiento de la obligación, se practica la liquidación, cuya función es la de determinar el importe exacto de la deuda. Es obvio que ha de existir una estrecha relación entre el acto del reconocimiento y la liquidación, pues tanto la contracción en cuentas de la obligación como su *exigibilidad* presuponen el carácter líquido de la deuda. Ahora bien, el modo exacto en que se da esa relación ya no resulta tan obvio. Cuando para dar nombre a esta fase del procedimiento se utiliza la expresión «reconocimiento y liquidación de la obligación» (así, el art. 58 del RD 500/1990), se está invitando a pensar que el uno y la otra se dan en unidad de acto, o que la liquidación forma parte del reconocimiento. En la doctrina parece refrendarse esta idea cuando se afirma, por ejemplo, que el reconocimiento *incluye* la liquidación (García Novoa, 1999, p. 108), o cuando se dice, aún más claramente, que el reconocimiento de la obligación «es el acto administrativo en el que la Administración procede formalmente a la liquidación de un gasto que previamente había comprometido con un tercero» (Miaja Fol, 1999, p. 124). Sin embargo, ni el art. 73 de la LGP ni la Regla 23 de la IOC hacen mención alguna de la liquidación al definir o regular la fase del reconocimiento. Sí lo hace la legislación de algunas comunidades autónomas, donde generalmente aparece como un acto o documento que es *previo* al propio reconocimiento⁴⁶. También lo hace el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, si bien en términos que no permiten –a mi modo de ver– llegar a una conclusión clara⁴⁷. El asunto tiene su relevancia, pues entender que la liquidación es un elemento que se practica e integra en el acto presupuestario del reconocimiento forzaría a considerar que no es un acto puramente interno, pues la liquidación, tanto en los contratos como en las subvenciones, tiene una evidente vocación *ad extra*⁴⁸ y exige de su notificación a contratistas y beneficiarios⁴⁹.

El régimen jurídico de esta fase se completa con otras dos previsiones. Por un lado, la regla *general* del «servicio hecho», en cuya virtud es preciso que el particular haya realizado previamente su prestación o acreditado su derecho al cobro para que pueda reconocerse la obligación⁵⁰. Y, por otro lado, la regla según

⁴² Tan es así que, a la vista de una definición como esta, Sainz de Bujanda (1967, p. 1446) pudo escribir que la contracción de obligaciones es «un acto unilateral, de carácter puramente contable, que se realiza a medida que va cumpliéndose la obra o servicio, en función de los justificantes de los mismos» (las cursivas son mías).

⁴³ Véase el art. 73.4 de la vigente LGP y el art. 58 del RD 500/1990.

⁴⁴ Regla 23.1 de la IOC.

⁴⁵ No obstante, algunas comunidades autónomas conservan una definición de la tercera fase del procedimiento de gasto como una «operación» de perfil contable, y no un «acto» administrativo. Véase el art. 92.1.c) de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid; el art. 46.3 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña; el art. 47.c) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; y el art. 73.3 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.

⁴⁶ Es el caso del art. 73.3 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia; y del art. 47.c) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. En ambas normas se indica que el reconocimiento tiene lugar «una vez» efectuada la correspondiente liquidación.

⁴⁷ En esta norma se hace referencia en diferentes ocasiones, literalmente, a «la liquidación de gastos o reconocimiento de obligaciones» (arts. 7.2, 10.2, 26, 27). El asunto es si esa «o» tiene aquí el valor de una disyunción o está expresando una equivalencia denominativa.

⁴⁸ Para Busquets López (2015, p. 229) «el acto de ejecución presupuestaria es, por definición, un acto accesorio y paralelo de un acto administrativo sustantivo que es el que realmente “reconoce” la obligación ante el particular». En el caso de las subvenciones cuyo pago requiere de justificación previa, el acto administrativo sustantivo que reconoce *ad extra* la obligación es –para este autor– el acto de liquidación de la subvención, que la Administración ha de dictar «a partir de la justificación presentada por el particular, en el seno de las actuaciones de comprobación formal de la documentación presentada a que se refiere el art. 32.1 LGS» (Busquets López, 2015, pp. 232-233).

⁴⁹ Sobre la necesaria notificación de la liquidación a contratistas y beneficiarios véanse los arts. 210.4 y 246.5 de la LCSP y el art. 33.2 de la LGS.

⁵⁰ Para Palao Taboada (1985, p. 105), esta regla puede considerarse una «modalidad» de la *exceptio non adimpleti contractus* (art. 1100 del Código Civil). Más concretamente, entiendo que esta regla no hace otra cosa que excluir la posibilidad de que el acreedor oponga o invoque la citada *exceptio* frente a la Administración.

la cual el acto de reconocimiento «comporta la propuesta de pago correspondiente»⁵¹, propuesta que sirve de engarce entre la fase de ordenación del gasto y la de ordenación del pago.

En cuanto a lo que esta fase presupuestaria supone para la vida del crédito, es en esta fase cuando este se aplica a la obligación, quedando así ejecutado (Calvo Vérguez, 2008, p. 102). Es ahora cuando, en términos *presupuestarios*, el gasto se entiende realizado, aunque el pago no se haya producido todavía (Arellano Pardo, 2016, p. 197).

Finalmente, en cuanto a su tipología, algunos autores han entendido que el reconocimiento de la obligación es un acto definitivo o resolutorio (Pascual García, 1986, p. 205; García Novoa, 1999, p. 106), mientras que el pago material (el último del procedimiento de gasto considerado en su conjunto) constituiría un acto de carácter ejecutivo. En cualquier caso, se trataría de un «acto debido y reglado», según ha manifestado la Intervención General de la Administración del Estado⁵², en línea con lo señalado también por el Tribunal Supremo⁵³.

4.5. Algunas conclusiones

Diversas son las conclusiones que pueden extraerse del análisis que acaba de efectuarse. Se ha hecho evidente, por ejemplo, que la regulación general del procedimiento de gasto se ha hecho teniendo siempre en mente la coexistencia paralela de un procedimiento administrativo, especialmente el de contratación. Esto no requiere de mayor comentario.

Una segunda conclusión debiera resultar igualmente clara: la imposibilidad de atenerse a la dicción literal de la normativa presupuestaria y contable si se quiere hilvanar una secuencia del procedimiento de gasto que resulte comprensible. En este sentido, es raro encontrar a algún autor que, para poder dar sentido a las reglas que integran esa normativa, no se separe en algún momento de lo que expresamente establecen. Nada hay en ello de reprochable –de hecho, es inevitable–, pero sí de sintomático acerca de la calidad técnica de la normativa presupuestaria. Cuando, para poder dar sentido a lo que dicen las normas, se hace preciso interpretar que un acto administrativo es un «aspecto» de otro acto administrativo, de modo que en realidad no hay más que un único acto allí donde la legislación da a entender que hay dos, entonces no cabe sino concluir que esa normativa adolece de importantes déficits en términos de claridad y rigor jurídico⁵⁴.

Una tercera conclusión es posible deducir del análisis anterior, la cual tiene que ver con la naturaleza y eficacia de los actos presupuestarios. A la vista de su configuración normativa, es posible distinguir una doble faz o condición en ellos.

Por un lado, nos son presentados como actos administrativos, por los que la Administración viene a adoptar determinadas *decisiones*, como son las de autorizar o acordar la realización de un gasto⁵⁵. Esto confiere a los actos presupuestarios una evidente sustantividad jurídica, en tanto que actos por los que la Administración expresa una *voluntad* dirigida a desplegar algún efecto jurídico.

Desde otro punto de vista, el acto presupuestario se nos aparece como un acto de gestión –de corte más bien técnico– del crédito presupuestario. Aquí su finalidad es la de procurar que la obligación nazca (en el caso de las obligaciones voluntarias) y cuente con la preceptiva cobertura presupuestaria. En esta otra faceta, en la que la operativa contable juega un papel de relieve como instrumento de control y de garantía, los actos presupuestarios no hacen otra cosa que vincular crédito a la obligación, mediante su reserva previa, su afectación definitiva y, finalmente, mediante su aplicación a la obligación.

Esa doble condición de los actos presupuestarios ha sido captada de un modo u otro por la doctrina, la cual ha distinguido tradicionalmente entre el aspecto *jurídico* y el aspecto *contable* (o técnico-contable) de los

⁵¹ Véase el primer párrafo del art. 73.4 de la LGP.

⁵² Véase la Circular 2/2016, de 15 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre plazos para el pago en el cumplimiento de obligaciones económicas del Sector Público estatal.

⁵³ Véase el FJ cuarto de la STS de 11 de octubre de 2006, rec. 3840/2001.

⁵⁴ En la búsqueda de una figura jurídica que pudiera explicar el fenómeno en cuya virtud un acto administrativo es un *aspecto* de otro acto administrativo, de modo que uno y otro vienen a confluír para constituir un *acto único*, alguien pudiera verse tentado de recurrir a la figura del *acto administrativo complejo*. Sin embargo, esta categoría no permitiría explicar los numerosos supuestos en que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son dictados por el mismo órgano, toda vez que el acto administrativo complejo se define por ser el resultado de la concurrente voluntad de dos o más órganos.

⁵⁵ En cambio, el reconocimiento de la obligación se presenta no tanto como una decisión o acto de voluntad, sino como un acto de comprobación o, si se quiere, de certificación. En definitiva, no como una declaración de voluntad, sino de *conocimiento*, por utilizar los términos de la definición amplia de acto administrativo que, siguiendo a Zanobini, recogieron entre nosotros García de Enterría y Fernández Rodríguez.

actos presupuestarios, y en especial de la autorización del gasto (Villar Palasí, 1966, p. 26; Palao Taboada, 1985, p. 102; Bayona de Perogordo y Soler Roch, 1989, p. 544; Martínez Lago, 1992, p. 240; García Nova, 1999, p. 105; Martínez Giner, 2022, p. 190). Sin embargo, para Pascual García (1986, pp. 295-296) no deben confundirse los actos de gestión presupuestaria con los actos contables (conexos a aquellos pero distintos), pese a que la normativa presupuestaria y contable utilice la misma denominación para unos y otros.

Es notable la importancia de esa vertiente contable de los actos presupuestarios —o la de los propios actos contables, si se entiende que son distintos de los actos de gestión presupuestaria—, pues su finalidad sería la de «garantizar *ex ante* la cobertura presupuestaria de los actos de gestión y posibilitar *a posteriori* la rendición de cuentas al Tribunal» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 644).

Lo explicado es suficiente para poder seguir adelante. Solo resta apuntar que la imbricación entre lo jurídico y lo técnico-contable es tan estrecha que los propios documentos contables, que deben expedirse tras la adopción de cada acto presupuestario para su toma de razón en la contabilidad, pueden servir de soporte documental de los propios actos presupuestarios⁵⁶.

5. EXPOSICIÓN, ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

5.1. La nueva configuración normativa del procedimiento de gasto

Efectuado el análisis anterior, es posible aproximarse ahora a las novedades que determinadas comunidades autónomas, en concreto Castilla-La Mancha y Andalucía, han introducido en sus respectivas leyes de Hacienda en materia de procedimiento de gasto⁵⁷. Tales novedades pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) La aprobación y la disposición del gasto quedan caracterizadas por su «correspondencia» con determinados actos o negocios sustantivos.

Se prescinde de toda definición de las fases de aprobación y de la disposición del gasto. Ya no se dice que la aprobación y la disposición del gasto *son actos*, sino que solo se establece su *correspondencia* con un determinado acto o negocio sustantivo. Lo que sí es caracterizado es ese acto o negocio sustantivo, en los términos que ahora veremos.

En primer lugar, la aprobación del gasto (o «aprobación de la realización de gasto», según el nombre que se le da ahora) se *corresponde* con el acto o negocio jurídico «que conlleva la realización de un gasto determinado» por una cuantía cierta o aproximada, «reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario»⁵⁸.

Y la disposición del gasto, por su parte, se *corresponde* con el acto o negocio jurídico del que se deriva «un compromiso de gasto frente a terceros» o «con relevancia jurídica para con terceros», que —en el caso manchego— «vincula a la Hacienda Pública regional a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas»⁵⁹.

- b) El reconocimiento de la obligación no se corresponde con ningún acto o negocio sustantivo. Si bien ya no se establece que el reconocimiento de la obligación sea un «acto», tampoco se señala para él una «correspondencia» con un acto o negocio sustantivo. Tan solo se indica cuál es su efecto o función: declarar «la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública» y comportar «la propuesta de pago correspondiente»⁶⁰.
- c) Las fases de la ejecución presupuestaria son generadas o producidas por los propios actos o negocios sustantivos, y se van sucediendo a medida que estos se «materializan»⁶¹.

⁵⁶ En el ámbito estatal, véase la Regla 61.2 de la IOC.

⁵⁷ Tales novedades han sido introducidas por la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha y por el Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones con los ciudadanos de la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica de Andalucía.

⁵⁸ Véase la letra a) del art. 58.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en adelante TRLHCM), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, y la letra a) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHPJA), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

⁵⁹ Véase la letra b) del art. 58.1 del TRLHCM, y la letra b) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

⁶⁰ Véase la letra c) del art. 58.1 del TRLHCM y la letra c) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

⁶¹ Véase el art. 58.2 del TRLHCM y el apdo. 2 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

- d) Identidad de los órganos competentes en materia administrativa (sustantiva) y presupuestaria. Se establece que la competencia en materia de gestión de los gastos corresponderá a quienes la ostenten para adoptar los actos administrativos y negocios jurídicos que los generen y ejecuten⁶². La delegación o desconcentración de alguna de esas competencias se entenderá siempre referida a las dos competencias⁶³ (la de gestión administrativa y la de gestión presupuestaria).

5.2. El trasfondo de estas reformas: la integración electrónica de los expedientes y la automatización de la gestión contable

La nueva regulación del procedimiento de gasto llevada a cabo por Castilla-La Mancha y Andalucía ha sido propiciada por determinadas innovaciones en el campo de la Administración digital y electrónica, de las que, sin embargo, poco se dice en las exposiciones de motivos de las leyes autonómicas que han introducido la nueva regulación. No todas esas innovaciones constituyen, en verdad, realidades completamente nuevas, pues algunas de ellas llevan algún tiempo siendo empleadas (al menos en cierta clase de expedientes) por algunas Administraciones, a menudo con escasa plasmación y visibilidad normativa. Sin una mínima referencia a tales innovaciones, que aquí solo puede ser telegráfica, el análisis quedaría incompleto.

Siguiendo a Castellanos Garijo (2024), tres son, en esencia, los puntos a destacar:

- a) Integración electrónica de los sistemas de gestión administrativa y de gestión financiera y contable. Partiendo de la digitalización de los procedimientos (externos e internos), el primer paso es la integración de los sistemas de gestión electrónica que canalizan la tramitación de los procedimientos administrativos (contratación, subvenciones, etc.) con los sistemas de control interno y de gestión económico-financiera y contable (Castellanos Garijo, 2024, p. 181).
- b) La automatización de la gestión contable. La integración electrónica de expedientes constituye el presupuesto necesario para una segunda medida, también propiciada por la tecnología: la automatización de la gestión contable (Castellanos Garijo, 2024, pp. 182-183). Desaparece el documento contable en papel, y es sustituido por anotaciones contables en el sistema, que son (o serán en el futuro) generadas de forma automatizada una vez adoptados los correspondientes actos o negocios sustantivos.
- c) La adaptación de las tareas de fiscalización y control al nuevo modelo. Los trabajos de control o fiscalización llevados a cabo por los órganos de control interno de las Administraciones deben (o deberán) ser objeto de adaptación al nuevo modelo. Esa adaptación pasaría esencialmente por dos clases de medidas: la automatización de las tareas de control y comprobación⁶⁴, y un mayor protagonismo del control posterior sobre la fiscalización previa (Castellanos Garijo, 2024, p. 176).

5.3. Análisis crítico del nuevo modelo

Si bien creo, como luego desarrollaré, que las reformas autonómicas analizadas en el epígrafe anterior responden, en cuanto al fondo, a una idea plausible, opino también que desde el punto de vista formal o técnico presentan ciertos inconvenientes, que es oportuno comentar.

Por lo que hace a la aprobación y la disposición del gasto, las reseñadas regulaciones autonómicas determinan su nueva situación o estatus utilizando una formulación lingüística poco convencional en el campo jurídico, al señalar que dichas fases presupuestarias «se corresponden» con un determinado acto o negocio sustantivo.

Ahora bien, una relación de *correspondencia* implica, por definición, la existencia de dos cosas distintas, aquellas que están involucradas en esa relación. Sin embargo, aquí de una de ellas no queda ya sino el nombre y su condición de fase presupuestaria, pero sin que se especifique qué es o en qué consiste. Solo uno de los términos o elementos de la relación queda definido o caracterizado: el acto o negocio sustantivo.

⁶² Véase el art. 61.1 del TRLHCM, y el art. 52.1 del TRLGHPJA.

⁶³ Véase el art. 61.2 del TRLHCM, y el art. 52.2 del TRLGHPJA.

⁶⁴ Esa automatización ya aparece prevista en el nuevo apdo. 3 del art. 152 de la LGP (en vigor desde el 1 de enero de 2022), si bien en términos de una posibilidad que debe concretarse mediante resolución de la persona titular de la Intervención General de la Administración del Estado.

En realidad, la norma presume en el lector una noción previa de lo que es la aprobación y el compromiso de gasto, noción que la nueva legislación no expresa. Quien atesore esa noción previa, podrá hacerse una idea de la intención que se halla detrás de esas reformas. Pero quien no posea esa noción, no estará en condiciones de decir –y saber– qué es y cuál es la función de la aprobación y de la disposición del gasto, sino que únicamente podrá *señalar* con qué acto sustantivo *se corresponden*.

Lo que podrá apreciar quien sí cuente con esa noción previa es que las funciones y atributos que tradicionalmente se han conferido a los actos presupuestarios son ahora trasladadas a los actos y negocios sustantivos, que absorben así el contenido tradicional de aquellos.

En cuanto a la finalidad que con ello se persigue, la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024 aclara que el objetivo es la «simbiosis» entre los procedimientos de gestión administrativa y los de gestión presupuestaria, hasta alcanzar, en su punto máximo, «la fusión de ambos procedimientos en uno solo». Esto se conseguiría, como explica Castellanos Garijo (2024, p. 187), convirtiendo «el acto de ejecución presupuestaria en un efecto del acto administrativo». Así, se suprime «el acto de voluntad presupuestaria para subsumirlo en el acto administrativo que la origina» (Castellanos Garijo, 2024, p. 178). En efecto, la Ley de Hacienda manchega establece ahora que «la ejecución presupuestaria quedará subsumida en los actos de gestión de los que derive, de tal manera que la adopción del acto o negocio jurídico que conlleve el gasto producirá la fase de gestión presupuestaria que le corresponda»⁶⁵. De este modo, «el doble camino se convierte en único, el procedimiento administrativo, cuyo reflejo presupuestario y contable será inseparable del mismo» (Castellanos Garijo, 2024, p. 187).

Lo cierto, sin embargo, es que no es una novedad concebir el acto presupuestario como un *efecto* del acto administrativo, o subsumir el primero dentro de este último. Esa es la perspectiva, como ha quedado visto, del art. 117.1 de la LCSP y del art. 34.2 de la LGS, y es también la concepción que, desde hace décadas, sostiene un importante sector doctrinal en relación con lo que sucede con el compromiso de gasto⁶⁶. Lo novedoso en estas regulaciones autonómicas es la voluntad de dar un carácter general a esa integración o incluso fusión de los dos procedimientos, de forma que ya no se trate de algo que acontece puntualmente con ciertos actos presupuestarios y en algunos procedimientos, sino en toda clase de procedimientos que impliquen gasto⁶⁷.

El asunto, desde mi punto de vista, es que llevar a cabo esa operación desde el exclusivo marco de la legislación presupuestaria plantea no pocas complicaciones. Diría que es necesario un enfoque integral, de modo que las reformas lleguen también –acompañadamente– a la legislación administrativa general y especial.

Un primer problema, no menor, es el de confeccionar una definición o caracterización de los actos sustantivos –que ahora van a absorber a los actos presupuestarios– que pueda ser común para toda clase de procedimientos administrativos susceptibles de generar gastos. No se deja margen a la duda cuando, a la hora de identificar el acto sustantivo que genera el efecto presupuestario, se establece que «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso de gasto». Pero cuando para identificar el acto sustantivo se recurre a fórmulas genéricas de impronta, además, típicamente presupuestaria, como «el que conlleve la realización de un gasto» o el que comporte «un compromiso de gasto», se deja en la indefinición el concreto acto del procedimiento administrativo que genera el efecto presupuestario. En el caso de los contratos y de las subvenciones, puede que no sea difícil establecer esa *correspondencia*, si bien ello no por la claridad de estas regulaciones, sino porque existen preceptos legales (aunque sea, a veces, en normas estatales de carácter no básico) que expresamente la establecen. Pero es fácil imaginar que en el caso de otros procedimientos habrá necesidad de aclarar dudas y unificar criterios, especialmente cuando se trate de identificar el acto sustantivo que *se corresponde* con la aprobación del gasto.

Otro problema de estas regulaciones es el de su difícil conjugación con otros preceptos del ordenamiento jurídico. Recuérdese que el art. 73 de la LGP, y todos aquellos que responden al mismo patrón en las legislaciones autonómicas, no hacen otra cosa, en esencia, que recoger un conjunto de definiciones, las cuales van a hacer posible integrar o esclarecer el significado de otros preceptos. Advertido esto, véase ahora cómo la regla en cuya virtud «la resolución de aprobación del expediente de contratación implicará la

⁶⁵ Véase el inciso final del art. 61.1 del TRLHCM.

⁶⁶ Así, claramente, en Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, p. 561) cuando señalan que el compromiso de gasto se presenta «como un efecto inescindible del acto negocial que genera la obligación financiera».

⁶⁷ Lo novedoso es, quizá también, la voluntad de que esa *subsunción* del acto presupuestario en el acto sustantivo no se quede solo en el texto de las leyes, sino que sea una efectiva realidad material.

aprobación del gasto», se torna de difícil intelección cuando se la conecta con lo dispuesto en las regulaciones manchega y andaluza, desde el momento en que estas no hacen otra cosa que remitir de nuevo al propio acto sustantivo. De esta manera, lo que el art. 117.1 de la LCSP acaba diciendo –si se interpreta a la luz de las citadas regulaciones– es que «la resolución de aprobación del expediente de contratación implicará *la resolución de aprobación del expediente de contratación*». El mismo problema de circularidad se plantearía con un precepto (no básico) como el recogido en el art. 34.2 de la LGS.

En el caso particular del reconocimiento de la obligación, la situación en que queda es extraña. La ley ya no dice que sea un *acto*, pero tampoco establece su correspondencia con algún acto sustantivo. Parece que los legisladores autonómicos han querido llevar hasta el final su voluntad de que las fases presupuestarias dejen de concretarse en actos presupuestarios, por lo que privan también de esa condición al reconocimiento de la obligación, pero ello al precio de dejar en la incertidumbre *cómo* se materializará esta fase de la gestión del gasto. El asunto es de notable importancia, porque no son pocas las consecuencias que la legislación asocia al reconocimiento de la obligación, de modo que es preciso saber a qué órgano debe imputarse el mismo y, sobre todo, en qué concreto momento debe entenderse producido. Luego volveré sobre ello.

En cuanto al tema competencial, establecer la identidad de órganos competentes en materia presupuestaria y administrativa pudiera parecer, *prima facie*, coherente con la finalidad perseguida por estas reformas. Sin embargo, si solo ha de existir un procedimiento⁶⁸, de modo que las fases presupuestarias (aprobación y disposición del gasto) van a ser *generadas* por los propios actos y negocios sustantivos, sucediéndose a medida que estos se «materializan», no parece haber razón para la subsistencia de una «competencia en materia de gestión de los gastos», ni es fácil imaginar en qué se traducirá esa competencia, esto es, a qué actos dará lugar su ejercicio⁶⁹.

Conservar la competencia presupuestaria solo podría conservar algún sentido cuando la fase presupuestaria no tiene correspondencia con un acto o negocio sustantivo, como sucede en estas regulaciones con el reconocimiento de la obligación. Pero, para cuando eso sucede, no parece que la competencia de gestión presupuestaria pueda venir dada por la competencia en materia administrativa (sustantiva) o identificarse con esta, desde el momento en que no hay un acto sustantivo al que uno pueda remitirse para descifrar quién tiene la competencia para reconocer la obligación.

En definitiva, a mi modo de ver estas reformas autonómicas se mueven todavía entre dos modelos o paradigmas: el que tradicionalmente ha asumido la legislación presupuestaria, que concibe que cada fase presupuestaria se concreta en la adopción de un acto *presupuestario*; y el nuevo, que las concibe como un efecto o consecuencia derivado del acto sustantivo⁷⁰.

5.4. El acierto de estas reformas: hacia la pérdida de sustantividad jurídica de la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones

El análisis anterior no debiera hacer pensar que mi opinión de estas reformas es simplemente negativa. Al contrario, creo que las mismas apuntan en la dirección del futuro, y en alguna medida del presente, sin perjuicio de los problemas o dudas que suscita su factura técnica.

⁶⁸ Y, por tanto, solo ha de existir también un expediente, al que Andalucía da por nombre «expediente administrativo de gasto», sintagma que sustituye en el TRLGHPJA a todas las referencias que antes se hacían al «expediente de gasto». Véase al respecto la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024.

⁶⁹ El legislador castellano-manchego se muestra consecuente con el nuevo modelo cuando suprime del art. 9 del TRLHCM toda referencia a la competencia de los titulares de las Consejerías para autorizar gastos, comprometerlos, reconocer obligaciones y proponer su pago. Sin embargo, en el art. 61 del mismo TRLHCM vemos aparecer esa competencia «en materia de gestión de gastos» –que no ya para autorizar, comprometer gastos y reconocer obligaciones– sin que personalmente sea capaz de ver qué razón sigue habiendo para esa competencia. Por su parte, el legislador andaluz explica en la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024 que la competencia para la ejecución presupuestaria es «accesoria a la administrativa de la que trae causa». De nuevo, no veo necesidad de dos atribuciones competenciales para dictar un mismo y único acto (el sustantivo). A este respecto, creo que la referencia debiera ser el art. 34.2 de la LGS (no básico), que –en buena lógica– no establece ninguna salvedad para el caso de que la competencia para dictar la resolución de concesión y para comprometer el gasto recaigan sobre órganos diferentes (sin que tampoco el art. 17 del Reglamento de desarrollo de la LGS señale que la delegación de la competencia para conceder subvenciones comporte la delegación de la competencia para comprometer el gasto). Salvedad que, sin embargo, sí se ve forzado a hacer el art. 117.1 de la LCSP para la aprobación del gasto, siquiera sea porque, al ser básico, debe respetar la distribución interna de competencias en el seno de las Administraciones autonómicas (amén del supuesto en que no se hubiera podido establecer previamente el presupuesto).

⁷⁰ Algo, por lo demás, comprensible, pues no es fácil pasar de un modelo que ha estado vigente durante décadas a otro como el que implantan estas legislaciones sin arrastrar algunos residuos del primero o sin pasar por un cierto periodo de transición.

En efecto, el destino natural y lógico de la gestión del pago de las obligaciones de la Hacienda pública es el de la integración o fusión de las vertientes administrativa y presupuestaria, de modo que se supere cualquier desconexión entre ellas. Y en el camino hacia esa integración o fusión, un paso decisivo es la pérdida de sustantividad jurídica del acto presupuestario, como estas regulaciones autonómicas han sabido ver.

La pérdida de sustantividad de los actos presupuestarios goza, desde hace mucho tiempo, de puntuales plasmaciones en la legislación del Estado. La regla en cuya virtud la resolución de aprobación del expediente de contratación «implicará también la aprobación del gasto», o la regla conforme a la cual «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente», son manifestaciones claras de esa pérdida de sustantividad jurídica. En ambos casos el acto presupuestario se diluye o vierte en el acto sustantivo, de forma que dictado este ya no hace falta –en teoría– dictar un segundo acto, ni adoptar una segunda *decisión*. Ya se diga que el acto presupuestario está *inserto* en el acto sustantivo, o que el primero es un *efecto* derivado del segundo, lo cierto es que, en ambas reglas, el acto presupuestario pierde su condición de ente jurídico con sustantividad y singularidad propia y separada.

Tal clase de reglas pone de manifiesto la prioridad jurídica del acto sustantivo sobre el acto presupuestario, pues de otro modo el primero no podría absorber al segundo⁷¹. Esa prioridad quiere ser expresada por el legislador andaluz cuando establece que los actos de ejecución presupuestaria «son *actos debidos* consecuencia de los actos de gestión administrativa o negocios jurídicos de los que derive»⁷². En efecto, el acto presupuestario puede ser explicado –de acuerdo con el tradicional silogismo hipotético jurídico, y siempre en el caso de las obligaciones voluntarias– como la necesaria consecuencia jurídica de un supuesto de hecho que no consiste ni exige otra cosa que la adopción de otro acto: el acto sustantivo. Es decir: *si* se aprueba una convocatoria de subvenciones, entonces *debe* aprobarse el gasto; *si* se adjudica (o formaliza) un contrato, entonces *debe* comprometerse el gasto. Ahora bien, para poder concebir el acto presupuestario de este modo es necesaria una redefinición de su contenido, significación y efectos. Es necesario, en concreto, despojarlos de su condición de actos jurídicos por los que la Administración declara una voluntad o adopta una decisión, ya sea la de autorizar o acordar la realización de un gasto.

Ese carácter imperativo, *debido*, del acto presupuestario, en los términos que acaban de exponerse, está en sintonía con la ausencia de discrecionalidad que alguna doctrina ha sabido reconocer en los actos presupuestarios, o en alguno de ellos. De forma aún más clara, se dice que el desarrollo y culminación del procedimiento de gasto «vienen impuestos a la Administración como modo de satisfacer y cumplir la preexistente obligación económica, jurídicamente vinculante», de modo que dicho procedimiento «constituye una actuación debida, permitiendo configurar una función de gasto público en sentido estricto» (Martín Queralt *et al.*, 2025, p. 986). Sin duda esto es así, pero para penetrar en la verdadera razón de ese carácter debido es preciso seguir descendiendo en el razonamiento, aun a riesgo de caer en lo que pueden parecer obviedades.

El carácter *debido* del procedimiento de gasto no es explicable por la sola circunstancia de que la Administración se halle vinculada formal y positivamente a la ley, y en concreto a un artículo como el 73 de la LGP. Si el procedimiento de gasto es una actuación *debida* se debe a que los actos que integran ese procedimiento son los que garantizan que la obligación nazca y cuente con cobertura presupuestaria. Esta, y no otra, es la verdadera importancia y virtualidad de los actos presupuestarios: reservar cautelarmente crédito (aprobación del gasto), afectar definitivamente crédito a la obligación (compromiso del gasto) y finalmente aplicar (ejecutándolo) el crédito a la obligación (reconocimiento de la obligación). Al ser el crédito condición de validez (en el caso de las obligaciones voluntarias) y de pago de las obligaciones, los actos presupuestarios devienen debidos e ineludibles, pues es por su mediación que la obligación va a contar con ese crédito. Resulta así que el carácter debido del procedimiento de gasto (y de los actos que lo integran) encuentra su auténtico fundamento jurídico no en un artículo de contenido esencialmente aclaratorio como el 73 de la LGP, sino en los arts. 46 (validez) y 21.1 (exigibilidad o pago) de la LGP. Son los preceptos recogidos en estos artículos (que, por cierto, no regulan ningún procedimiento) los que hacen del procedimiento de gasto una actuación ineludible, necesaria: necesaria para la validez y cumplimiento de las obligaciones.

Ahora bien, las definiciones normativas que históricamente se han formulado de los actos presupuestarios siempre han querido hacer de ellos algo más que puras operaciones por las que se vincula crédito a

⁷¹ La prioridad o preeminencia de los procedimientos administrativos sobre el procedimiento de gasto ha sido puesta de manifiesto por algunos autores. Así, cuando –frente a la pretensión de que en el procedimiento de gasto se desenvuelve lo que se da en llamar una «relación jurídica de gasto público»– se afirma que dicho procedimiento únicamente «constituye pura actividad *medial*, instrumental, de habilitación de medios para que el Estado o el ente público pueda cumplir sus fines institucionales» (Rodríguez Bereijo, 1976, p. 335).

⁷² Véase el segundo párrafo del art. 52.1 del TRLGHPJA.

la obligación, que son practicadas *en ejecución* de una decisión adoptada, no en sede presupuestaria, sino administrativa. En concreto, han aparecido, como hemos visto en este trabajo, como decisiones o actos de voluntad por los que *se autoriza* o *se acuerda* la realización de un gasto (cuando no las propias obras, servicios y subvenciones), ello siempre con pretendidos efectos *jurídico-sustantivos*⁷³.

Una crítica completa y exhaustiva de esta concepción de los actos presupuestarios como actos que expresan una voluntad o decisión jurídica (supuestamente distinta, además, de aquella que se expresa en los actos sustantivos) exigiría de un desarrollo teórico que no es posible llevar a cabo en un trabajo como el presente. Tal examen crítico demandaría un espacio mayor, así como la clase de esfuerzo que, a mediados de los años setenta del pasado siglo, Rodríguez Bereijo (1976, p. 332) animaba a efectuar a los estudiosos del derecho financiero⁷⁴, en orden a clarificar la naturaleza y efectos de los actos presupuestarios, así como el engarce del procedimiento de gasto con las obligaciones pecuniarias del Estado⁷⁵.

No obstante, sí son posibles unas breves y provisionales notas de ese examen crítico, a la luz de lo que en este mismo estudio se ha dicho.

La ausencia de razón para hacer del compromiso de gasto un acto de *voluntad* o una *decisión jurídica* se hace evidente cuando esa decisión no es otra que la de «acordar las obras, servicios o subvenciones», y cuando su efecto es el de «vincular a la realización de un gasto». Tal acuerdo y tal efecto son los propios del acto o negocio sustantivo, de modo que residenciarlos en otro lugar (el acto presupuestario) no solo genera confusión, sino que parece desproveer a tales actos y negocios de la función y eficacia que les son inherentes. A la postre, acaba siendo necesario entender que el acto presupuestario no es otro que el propio acto sustantivo⁷⁶, lo que seguramente es la mejor prueba de lo desacertado que resulta dotar al primero de la sustantividad jurídica que históricamente se le ha querido asignar.

En el caso particular del acto de aprobación del gasto, es preciso distinguir entre las dos decisiones que supuestamente se expresarían en él. Entendido como «acuerdo de realizar un gasto», se trata de una decisión *jurídicamente* irrelevante. Irrelevante, por supuesto, a nivel externo, pues no obliga a realizar ese gasto frente a un tercero⁷⁷. Pero irrelevante, también, a nivel interno, al tratarse de un acto que tampoco vincula a la propia Administración a realizar ese gasto, desde el momento en que puede *libremente revocarlo* o hacerlo desaparecer, sin necesidad de un procedimiento formal de revisión o revocación y sin la menor consecuencia⁷⁸. Solo entendido como «autorización de realizar un gasto» estaría justificado dotar a esta fase de

⁷³ En mi opinión, y hasta donde conozco, quien mejor ha visto el modo en que el procedimiento de gasto ha querido asumir para sí una sustantividad que no le corresponde es Ruiz Ojeda (1993, pp. 160-163), cuando observó cómo un sector doctrinal había llevado a cabo una «"procedimentalización" de la obligación extrapresupuestaria, es decir, la conversión de la relación jurídico-material externa en una fase del procedimiento de gasto para poder operar sobre aquella desde dentro de éste». De este modo, la obligación quedaba «"procedimentalizada", convertida en una simple fase o elemento de un fenómeno que es solo formal y no relacional». El resultado final era que ya no hacía falta «salir del procedimiento de gasto porque no hay nada fuera de él: la obligación es la obligación presupuestaria, la relación obligatoria es la relación jurídica de gasto público». La fase a la que se refiere el autor en estas citas es la del reconocimiento y liquidación de la obligación. No obstante, es necesario precisar que estas afirmaciones se efectuaban en un contexto y con una finalidad diferentes a las de este trabajo (y de mayor alcance también), pues su objeto era la crítica de la doctrina de la relación jurídica de gasto público y, en último término, de la teoría de la doble condicionalidad.

⁷⁴ Advertía el citado autor sobre la necesidad de «un mayor desarrollo teórico» de todo lo relacionado con los actos presupuestarios y el procedimiento de gasto. Lo cierto es que el derecho presupuestario ha sido objeto durante décadas de una atención por la doctrina financiera muy inferior a aquella que se ha dispensado al derecho tributario, lo cual ha tenido su incidencia en la situación actual de la regulación presupuestaria, como ha reconocido recientemente Lasarte Álvarez (2021, p. 656).

⁷⁵ Entre los esfuerzos que se hayan podido hacer en nuestro país en la dirección indicada por Rodríguez Bereijo, destaca sobremanera la que representa una obra como *El procedimiento de ejecución del gasto público*, de Pascual García, a la que repetidamente he hecho alusión en este trabajo, y cuyo contenido ha sido trasladado parcialmente por el autor a otras de sus obras posteriores. Se trata de la más sólida y completa contribución al estudio y entendimiento de todos los aspectos relacionados con el procedimiento de gasto. Ello sin perjuicio de mi personal discrepancia respecto a algunas de las ideas que en ella se exponen.

⁷⁶ A este respecto, considero preciso subrayar que una cosa es que el crédito presupuestario constituya un *requisito* para el válido nacimiento de la obligación, y otra distinta –conceptualmente más grave– es pretender que el compromiso de gasto es el acto por el que *se acuerdan* (nada menos) las obras, servicios o subvenciones y, asimismo, el que despliega el efecto de vincular a la Administración (nada menos también) a realizar un gasto. Cuando, partiendo de lo primero, se pretende concluir lo segundo (y este es el razonamiento que, a mi parecer, subyace a la mayoría de las definiciones normativas del compromiso de gasto), se hace entonces necesario interpretar que el compromiso de gasto es *el mismo acto* que el sustantivo, corrigiendo así cualquier pretensión que pudiera tener la normativa presupuestaria y contable de que uno y otro sean distintos y, por extensión, cualquier pretensión que pudiera tener de que las obligaciones nacen o se perfeccionan *en el seno del procedimiento de gasto*, y no en el seno del procedimiento administrativo.

⁷⁷ En este sentido, se trata de un acto, como en general se reconoce en la doctrina, no declarativo de derechos e irrecurrible.

⁷⁸ De la posibilidad de revocar *libremente* la autorización del gasto advierte Pascual García (1986, p. 308). En la misma línea, Arellano Pardo (2016, p. 194) observa que la aprobación del gasto puede anularse «sin necesidad de seguir los procedimientos previstos en la normativa administrativa en garantía de los derechos de los particulares».

auténtica sustantividad jurídica. Ahora bien, es un hecho que la legislación española (estatal y autonómica) apenas ha sido consecuente con esta caracterización de la aprobación del gasto como acto de *autorización* (y, por tanto, de control), desde el momento en que –por regla generalísima– ha atribuido históricamente la competencia para aprobar el gasto a los mismos órganos que lo eran también para comprometerlo e, igualmente, para adoptar y celebrar los actos y negocios sustantivos. Esto advertido, lo que en verdad queda de la aprobación del gasto –en términos de decisión o acto de voluntad– una vez se lo desnuda de esos ropajes jurídicos es el visto bueno que un órgano superior da a la propuesta de gasto realizada por un órgano o servicio inferior, tal y como el legislador madrileño ha sabido detectar. Pero esa aceptación o visto bueno (dotado, por cierto, de importantes dosis de discrecionalidad) no tiene –a mi juicio– entidad jurídica suficiente para erigirse en un acto administrativo digno de plasmación legal y constitutivo del inicio de un procedimiento *administrativo* (el procedimiento de gasto), pues es mero trámite interno sin efecto vinculante *ad extra* ni efecto autovinculante *ad intra*, en la medida en que no obliga a la propia Administración a iniciar un procedimiento administrativo (sustantivo) encaminado a que aquella propuesta se acabe materializando en un vínculo obligacional generador de gasto⁷⁹.

Castellanos Garijo explica que en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sí se ha realizado un análisis y cuestionamiento de todos los trámites que forman parte del procedimiento de gasto, de modo que «si en un trámite no había decisión que adoptar debería suprimirse de la normativa y en el caso de que esta no fuese posible modificarla, habría que promover su automatización» (Castellanos Garijo, 2024, p. 179). Lo que ha resultado de ese ejercicio de racionalización es «poner en el centro la actividad administrativa, dejando los actos presupuestarios y el reflejo contable de los mismos como una consecuencia inseparable de los mismos» (Castellanos Garijo, 2024, p. 179). A mi juicio, creo que se puede decir que lo que ha resultado de ese cuestionamiento es la pura y simple desaparición de los actos presupuestarios, y ello por virtud de trasladar su contenido y efectos a los actos sustantivos. De modo que, una vez estos han sido dictados, ya no ha de ser preciso dictar nada más.

En definitiva, ciertos avances en el campo de la Administración digital han dado pie a que el procedimiento de gasto quede finalmente desenmascarado, perdiendo la sustantividad jurídica que históricamente se le ha querido asignar. No se trata de negar que el procedimiento de gasto sea ajeno a las decisiones jurídico-sustantivas o que no tenga que ver con ellas, sino de reparar en que esa sustantividad no reside en el propio procedimiento de gasto, sino en las actuaciones que se dan en el plano de la legalidad administrativa.

No obstante, y como se desprende del ejercicio de análisis que arriba efectué, conservo algunas discrepancias respecto al modo en que los legisladores manchego y andaluz han plasmado normativamente el nuevo modelo. Las principales son las que brevemente expongo a continuación.

Personalmente creo que la legislación presupuestaria no puede prescindir, a día de hoy al menos, de una definición de las fases de aprobación y de disposición del gasto. Prescindir de esa definición, como hacen las legislaciones autonómicas analizadas, no hace sino sumar un poco más de oscuridad a una legislación ya de por sí suficientemente cabalística. Ahora bien, creo igualmente que recoger una definición de esas fases no ha de ser incompatible con la operación de fondo que llevan a cabo, que es la de reducir dichas fases a puro reflejo automatizado de la actividad sustantiva.

En cuanto al reconocimiento de la obligación, opino que la solución dada a esta fase debe ser repensada. Esta fase queda por completo desligada –en estas formulaciones legales– de cualquier acto o actuación jurídica, pues ni es un acto presupuestario ni se *corresponde* tampoco con un concreto acto sustantivo⁸⁰.

⁷⁹ Sintomática me parece, además de curiosa, la definición que ofrece el legislador navarro de la autorización del gasto, al definirlo como «el acto por el cual se manifiesta la intención de realizar un gasto por cuantía cierta o aproximada...» (art. 52.1.a de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra). Ahora bien, «manifestar la intención» de llevar a cabo una acción (la de realizar un gasto) es cosa distinta de adoptar formalmente la decisión jurídica de llevarla a cabo, y no despliega el efecto vinculante (*ad intra* o *ad extra*) que adoptar esa decisión trae consigo.

⁸⁰ Castellanos Garijo (2024, p. 179) explica la opción adoptada por el legislador manchego respecto de esta fase señalando que «el reconocimiento de la obligación no se corresponde con un acto administrativo», pues «las decisiones directivas ya se adoptaron en las fases administrativas precedentes», de modo que «en este momento procedimental solo caben decisiones de carácter técnico-administrativo» (conformar facturas, certificados de conformidad...). En mi opinión, el hecho de que el reconocimiento de la obligación no tenga correspondencia con un acto sustantivo que contenga una declaración de voluntad no significa que no la tenga con ciertas actuaciones que se dan en el plano de la legalidad sustantiva, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. A este respecto, el Tribunal Supremo ha señalado en diferentes ocasiones que, en el caso de las certificaciones de obra, «se está ante documentos auténticamente representativos *per se* de un crédito a favor del contratista por la realización de obras realmente ejecutadas a cambio de su precio», de modo que «el reconocimiento del crédito contra la Administración que la certificación de obras supone está comprendido en el acto administrativo que autoriza o acuerda su expedición» (por todas, STSS de 10 de febrero de 2005, rec. 1616/1999, y de 11 de octubre de

Reconocer la obligación sigue siendo –para estas regulaciones– *declarar* la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda pública, pero nada se indica sobre *cómo* se hace esa declaración (y, por tanto, en qué concreto momento se entenderá realizada), ni tampoco podemos saber *quién* la hace. Ahora bien, las consecuencias que la legislación asocia al reconocimiento de la obligación exigen que se tenga certeza tanto del órgano que lo realiza como –muy especialmente– del momento en que se entenderá producido. Se trata, no obstante, de un problema que va más allá de estas regulaciones autonómicas. Creo que la vigente regulación (estatal, autonómica y local) del reconocimiento de la obligación precisa de reflexión y de revisión, pues a día de hoy esta fase se encuentra tensionada por preceptos (y prácticas) que tiran de ella en direcciones opuestas. Dadas las relevantes consecuencias que tiene para el acreedor, tanto en materia de intereses de demora⁸¹ como del plazo de prescripción de su derecho al cobro⁸², se trata de una fase que debiera tener clara visibilidad para él, de modo que pueda conocer con certeza el momento en que se ha realizado, lo que obsta a que el reconocimiento quede en el ámbito puramente interno de la Administración⁸³. Por otra parte, el hecho de que sea una condición para que pueda cobrar y para que comiencen a devengarse intereses le confieren una inequívoca condición de acto *debido*, exigiendo que se realice a la mayor prontitud una vez ha quedado acreditado el derecho al cobro del particular, lo que choca con la circunstancia de que reconocer obligaciones sin crédito sea fuente de responsabilidades⁸⁴, pues esto último puede determinar que la Administración se demore a la hora de llevarlo a cabo⁸⁵. En definitiva, creo que es necesario repensar globalmente el régimen jurídico de esta fase del procedimiento⁸⁶.

Finalmente, el nuevo modelo de procedimiento de gasto diseñado por estas legislaciones autonómicas puede explicar el *iter* que sigue el pago de las obligaciones voluntarias, pero no parece que pueda explicar el camino que recorre el pago de las obligaciones *ex lege* y, en general, de todas aquellas que ya sean exigibles antes de iniciarse dicho procedimiento. Pues, cuando se trata de estas últimas, ni la aprobación ni la disposición del gasto tienen algún acto sustantivo en el que encontrar *correspondencia* o, al menos, la concreta clase de *correspondencia* que estas legislaciones establecen.

Expresadas estas dudas y discrepancias, ninguna de ellas obsta a la valoración positiva que, en lo que hace a la idea de fondo, a mi juicio merecen estas reformas.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las legislaciones autonómicas analizadas en este trabajo han venido a remover un campo del derecho financiero que necesitaba –y sigue necesitando– ser removido. Ello ha venido propiciado por determinados

2006, rec. 3840/2001). Haciéndose eco claramente de esta jurisprudencia, lo mismo viene a decirse en la anteriormente citada Circular 2/2016, de 15 de abril, de la IGAE. También es posible establecer esa correspondencia con la liquidación, que la Administración debe aprobar y notificar a partir de la justificación presentada por el sujeto privado (Busquets López, 2015, pp. 232-235). Y se dan casos en que el reconocimiento de la obligación sí tiene ligazón con un inequívoco acto administrativo, como puedan ser las subvenciones nominativas (véase la Regla 83 de la IOC) o las subvenciones con pago anticipado (Busquets López, 2015, p. 232). En cualquier caso, el acreedor ha de poder saber cuándo ha tenido lugar esta fase.

⁸¹ Fuera de aquellos casos en que existe un régimen específico en materia de intereses de demora (como sucede en materia de contratación), el reconocimiento de la obligación es determinante para que comiencen a devengarse tales intereses en favor del acreedor. Véase el art. 24 de la LGP. En Castilla-La Mancha, véase el art. 33 del TRLHCM. Y en Andalucía, el art. 29 del TRLGHPJA.

⁸² Véase el art. 25.1.b) de la LGP. En Castilla-La Mancha, véase el art. 34.1 de su TRLHCM, que remite a la legislación del Estado. En Andalucía, véase el art. 30.1 de su TRLGHPJA.

⁸³ Sesma Sánchez ha advertido sobre los problemas que, para el acreedor, supone la falta de certeza de la fecha del reconocimiento de la obligación en el ámbito de las subvenciones. Observa la autora que el beneficiario generalmente desconoce con exactitud dicha fecha, de modo que no sabe cuándo empezó a operar la prescripción de su derecho ni desde cuándo puede pedir intereses de mora. Esa incertidumbre «*juega a favor* de la Administración e impide al beneficiario con frecuencia demostrar efectivamente desde qué momento estaba ya legitimado para recibir el pago de la subvención» (Sesma Sánchez, 2005, pp. 372-373).

⁸⁴ Véase art. 28.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el ámbito local, véase art. 188 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

⁸⁵ En pura teoría, si la Administración ha seguido regularmente el procedimiento de gasto desde su inicio, habrá reservado y afectado crédito en los momentos pertinentes, de modo que en fase de reconocimiento no debería darse la eventualidad de que no dispusiera de crédito adecuado y suficiente. Sin embargo, la distancia entre la teoría y la realidad puede llegar a ser muy acusada en el campo del derecho presupuestario, lo que se ve facilitado por la circunstancia de que sus dinámicas y procedimientos se desenvuelvan por lo común en el ámbito exclusivamente interno.

⁸⁶ García Novoa (1999, p. 108) aprecia que en esta fase se da una importante «*mixtura entre los aspectos presupuestarios y los relativos a la gestión de la obligación sustantiva*». Un poco en esta línea, creo que en esta fase se da una compleja mixtura de elementos y efectos muy diversos (presupuestarios, contables, sustantivos, internos, externos...) que no están bien ni armónicamente engarzados, y que son difíciles de reunir y armonizar al unísono en un mismo acto o momento.

avances en el campo de la Administración digital y electrónica; avances que, en general, obligarán –ya lo hacen de hecho– a repensar y revisar muchos otros aspectos de dicha rama jurídica⁸⁷.

No parece que la integración electrónica de los expedientes administrativo y presupuestario, así como la automatización de los apuntes contables, haya de tener la menor consecuencia negativa sobre los sujetos privados⁸⁸. Más bien es todo lo contrario, pues ambas cosas han de suponer por fuerza una mayor celeridad en la gestión del pago.

Esa mayor agilidad es subrayada por las exposiciones de motivos de las leyes manchega y andaluza cuando ambas destacan que el impacto de estas reformas «se traduce, en la práctica, en una reducción significativa del número de firmas de actos específicos de ejecución presupuestaria y de documentos contables». Esta simplificación administrativa supondrá –anuncia el legislador andaluz– «que las actuaciones formales a realizar se reducirán una vez que se evitará también la intervención de distintos órganos».

No es despreciable, pues, lo que con estas reformas se consigue. Ahora bien, la tradicional desconexión entre el procedimiento sustantivo y el presupuestario siempre fue motivo de preocupación por razón de problemas que superan en importancia a la existencia de cargas burocráticas excesivas. En concreto, siempre se vio en ella un peligro para la validez y efectividad de las obligaciones de los entes públicos. Es preciso, pues, preguntarse por lo que estas reformas pueden suponer a efectos de paliar o reducir dichos problemas.

Antes de ensayar una respuesta a esta pregunta, creo necesario constatar que la existencia de una adecuada y suficiente conexión entre la legalidad administrativa y la presupuestaria hace tiempo que es una realidad en un terrero tan relevante como la contratación pública. En efecto, *en el plano de lo puramente normativo*, esa coordinación o conexión no goza de mala salud⁸⁹, y ello no ha impedido, sin embargo, que se sigan celebrando contratos sin crédito de forma incluso masiva, tal y como puso de manifiesto un documento tan revelador como el Informe 1415 del Tribunal de Cuentas, aprobado en 2020. Ello es indicativo, seguramente, de que en algún momento se ha podido sobreestimar el impacto positivo que una perfecta conexión *jurídica* entre los expedientes administrativo y presupuestario pudiera tener sobre el cumplimiento por la Administración de la disciplina presupuestaria.

La conexión que estas tecnologías traen y prometen ya no es meramente normativa, sino material o técnica. Se trata de poder tramitar unitaria e integradamente los expedientes en todas y cada una de sus vertientes (administrativa, presupuestaria, contable y de control) y, más aún, que las correspondientes actuaciones sustantivas detonen de forma automatizada las actuaciones u operaciones contables y fiscalizadoras que en cada momento sean pertinentes. ¿No ha de representar todo ello, por fuerza, un paso de gigante para evitar la contracción de obligaciones *voluntarias* sin crédito y, por tanto, teóricamente nulas?

Opino que, para que efectivamente tales tecnologías puedan llegar a representar algo parecido a tal cosa, varias circunstancias deberían darse. En primer lugar, sería necesaria la madurez de las mismas, esto es, su consolidación generalizada en las diferentes Administraciones (lo que a su vez exige la capacidad de financiarlas). En segundo lugar, sería preciso que su uso tuviera carácter jurídicamente obligatorio o vinculante, y no meramente potestativo, pues solo entonces prescindir de esas tecnologías daría lugar a una acción (omisión en este caso) antijurídica. Y, en tercer lugar, sería preciso que esos sistemas integrados de gestión electrónica no solo *permitieran* tramitar unitaria e integradamente los expedientes, sino que además *impidieran* (materialmente) dar un paso en el plano de la legalidad administrativa cuando no se dan las condiciones presupuestarias que deben (jurídicamente) concurrir para dar legítimamente cada uno de esos pasos⁹⁰.

Dándose todo lo anterior, ¿quedaría la Administración *materialmente* imposibilitada de contratar, subvencionar y, en general, gastar sin crédito? Parece evidente que la respuesta ha de ser negativa. Del mismo

⁸⁷ Ello no solo en España, como es obvio. En Francia, por ejemplo, la automatización está acelerando muchos cambios en el ámbito de las finanzas públicas, en campos tales como los trabajos contables o la gestión de la tesorería (Mourroux, 2025, p. 175). El autor subraya que la automatización permite suprimir tareas rutinarias, liberando tiempo para las de control interno y dirección, mejorando la calidad de vida en el trabajo.

⁸⁸ Las anotaciones contables son pura actividad técnica de carácter reglado, debido e interno, de modo de que su automatización no suscita las dudas y precauciones que suelen plantearse cuando se trata de automatizar actos o actuaciones discrecionales. En definitiva, no hay en este caso razón para una «reserva de humanidad», por utilizar una expresión ya común en el ámbito del derecho público.

⁸⁹ Además de la que resulta de lo establecido en los arts. 39.2.c) y 117.1 de la LCSP, se encuentran manifestaciones de esa conexión en arts. como el 35.1.1), el 116.3, el 118.3 o el 324.2.b), entre otros.

⁹⁰ Dicho con un ejemplo, que el sistema gestor no permitiera dictar (generar) una convocatoria de subvenciones si en el presupuesto no existe crédito para financiarla. Estoy hablando aquí de una imposibilidad material, no jurídica, pues jurídicamente el ordenamiento ya prohíbe que se dicte la convocatoria sin crédito (arts. 9.4.e y 34.1 de la LGS). Evidentemente, tal clase de bloqueo (informático) o impedimento debería ceder en aquellos casos en que la Administración está legitimada para obligarse sin crédito (por ejemplo, la contratación de emergencia).

modo que las Administraciones contratan verbalmente (algunas con verdadera normalidad), siempre será posible *generar* un acto administrativo (y, en general, cualquier documento) *fuera* o extramuros del correspondiente sistema integrado de gestión, incluso a través de medios electrónicos y, por tanto, con alguna apariencia de validez y legalidad. Lo que sí es cierto es que, una vez establecido su carácter vinculante, estas tecnologías pueden constituirse en un obstáculo –quizás importante– para que la Administración pueda comprometer obligaciones sin cobertura presupuestaria. Pero difícilmente podrán finiquitar el problema.

En cualquier caso, creo que la regulación del procedimiento de gasto –que ha permanecido inalterada durante décadas– está llamada –en un futuro más o menos próximo– a experimentar cambios en las diferentes Administraciones, y que esos cambios tenderán a moverse en la dirección a la que apuntan estas legislaciones autonómicas. Cambios que darán lugar a que la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones de los entes públicos pierda sustantividad jurídica, en el sentido que he comentado en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano Pardo, P. (2016). El procedimiento administrativo de gasto ante las nuevas leyes de procedimiento administrativo. *Revista Española de Control Externo*, 18(54), 187-227. <https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/galleries/pdf/54ArellanoPardoElprocedimientoadministrativogasto.pdf>
- Bayona de Perogordo, J. J. y Soler Roch, M. T. (1989). *Derecho Financiero. Volumen I* (2.ª ed.). Librería Compás.
- Busquets López, M. A. (2015). El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 13, 211-240.
- Calvo Vérguez, J. (2008). En torno a la ejecución y liquidación del presupuesto de los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 307, 91-116. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i307.9618>
- Castellanos Garijo, M. (2024). La transformación del control y la gestión del gasto público: más allá de un cambio de formato. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 84, 169-187. <https://asocex.es/la-transformacion-del-control-y-la-gestion-del-gasto-publico-mas-alla-de-un-cambio-de-formato/>
- Eleno Rodríguez, D. (1999). Acto administrativo y relación jurídica de gasto. En S. Fuentes Vega (coord.), *El gasto público: ejecución y control* (pp. 57-97). Instituto de Estudios Fiscales.
- García Novoa, C. (1999). Ciclo presupuestario (II). Ejecución del presupuesto. En F. J. Lasarte Álvarez (coord.), *Manual General de Derecho Financiero. Parte General* (pp. 103-129). Comares.
- Lasarte Álvarez, F. J. (2021). Reflexión sobre principios del gasto público y potestades administrativas. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho Administrativo* (pp. 645-666). Tirant lo Blanch.
- Martínez Giner, L. A. (2022). Aspectos procedimentales del gasto público. En L. A. Martínez Giner (coord.), *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos* (4.ª ed., pp. 187-212). Tirant lo Blanch.
- Martínez Lago, M. A. (1992). *Manual de Derecho Presupuestario*. Colex.
- Martínez Lago, M. A. y García de la Mora, L. (2013). *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*. Iustel.
- Martínez Sánchez, C. (2024). Gasto público local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (2.ª ed., pp. 395-432). Marcial Pons.
- Martín Queral, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J. M., Casado Ollero, G. y Orón Moratal, G. (2025). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Tecnos.
- Miaja Fol, M. (1999). Procedimiento de gasto. En S. Fuentes Vega (coord.), *El gasto público: ejecución y control* (pp. 103-131). Instituto de Estudios Fiscales.
- Mourroux, J. (2025). La démarche de modernisation en finances publiques appuyée par l'automatisation. *Revue Française de Finances Publiques*, 169, 173-178. <https://doi.org/10.3917/rffp.169.0173>
- Nava Escudero, O. (2006). *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Palao Taboada, C. (1985). *Derecho Financiero y Tributario*. Colex.
- Palomar Olmeda, A. y Losada González, H. (1995). *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*. Dykinson.
- Pascual García, J. (1986). *El procedimiento de ejecución del gasto público* (2.ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pascual García, J. y Rodríguez Castaño, A. R. (2018). *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado.
- Pascual García, J., Rodríguez Castaño, A. R. y Valero Escribano, J. I. (2025). *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas. Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación*. Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2025-359
- Pizarro Nevado, R. (2021). Eficacia y ejecución de los actos administrativos. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.), *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico básico y control de la Administración* (pp. 119-154). Tecnos.

- Rodríguez Bereijo, A. (1970). *El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos.
- Rodríguez Bereijo, A. (1976). *Introducción al estudio del Derecho Financiero*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Ruiz Ojeda, A. (1993). *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos. La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo de dinero público*. Civitas.
- Sainz de Bujanda, F. (1967). *Notas de Derecho Financiero. Tomo I: Introducción y parte general (volumen 3.º)*. Universidad de Madrid-Facultad de Derecho (Sección de Publicaciones e Intercambio).
- Sainz de Bujanda, F. (1993). *Lecciones de Derecho Financiero*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho.
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las subvenciones públicas*. Lex Nova.
- Sesma Sánchez, B. (2005). El procedimiento de gestión presupuestaria. En G. Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 355-385). Civitas.
- Villar Palasí, J. L. (1966). La dinámica del principio de legalidad presupuestaria. *Revista de Administración Pública*, 49, 9-38. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-49-eneroabril-1966/la-dinamica-del-principio-de-legalidad-presupuestaria-2>
- Villar Palasí, J. L. (1979). Legalidad administrativa y legalidad financiera. En *El control del Gasto Público. III Jornadas sobre Control de la Actividad Financiera de la Administración Pública* (pp. 221-232). Instituto de Estudios Fiscales.